

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団

政策提言

納税者の立場からの 納税者番号制度導入の提言

2009年6月

東京財団政策研究部

本提言について

本提言は、東京財団で2007年より実施している「税と社会保障の一体化研究」における研究成果である（リーダー：森信茂樹上席研究員）。本提言は、「納税者番号制度」について、国民利便の税制を構築する立場から、その導入に向けて具体的検討の開始を提言するものである。

研究会メンバー：

森信茂樹 東京財団上席研究員、中央大学法科大学大学院教授
阿部泰久 日本経済団体連合会経済基盤本部長
井伊雅子 一橋大学国際・公共政策大学院教授
酒井克彦 国士舘大学法学部教授
鈴木正朝 新潟大学大学院実務法学研究科教授
砂原庸介 大阪市立大学法学部准教授
大沼瑞穂 東京財団政策研究部プログラム・オフィサー
佐藤孝弘 東京財団政策研究部研究員兼プログラム・オフィサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 大沼瑞穂 電話：03-6229-5502 email：onuma@tkfd.or.jp

東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の中間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

税と社会保障の一体化研究

少子高齢化、格差社会といった言葉がメディアにあふれ、多くの国民が将来の国家像を描けず、希望を持たずに生活しています。人々に安心感を与える社会保障制度を構築し、活力あふれる経済社会を実現していくためには、両者を一体にした、効果的で効率的な仕組みを考えていく必要があります。2007年度よりスタートした「税と社会保障の一体化」研究では、一定の税額控除と給付金をセットにした給付付き税額控除制度の導入に向けて、その導入の裏付けとなる納税者番号制度の導入とともに検討を行っています。

目次

はじめに	2
一 研究の趣旨	
第1章 納税者番号を巡る議論と論点	4
第2章 「行政共通コード」の導入と納税者番号制度としての活用	18
第3章 年末調整制度の一部廃止論と納税者番号制度に寄せる期待	24
第4章 プライバシー情報保護基本法案の意義	41
第5章 納税者番号と新しい租税政策—納税者の立場からの納税者番号	60
補論 「医療統計の体系化のために必要な共通番号」	69

はじめに

当プロジェクトは、「納税者番号制度」について、国民利便の税制を構築する立場から、その導入に向けて具体的検討の開始を提言するものである。わが国における番号制度の現状、プライバシーの問題等導入に向けての課題を、各分野の専門家が分析しつつ番号の有用性を主張している。具体的な内容は以下の通りである。

第1章 森信茂樹「納税者番号をめぐる議論と論点」は、納税者番号の導入に関するこれまでの議論を総括し、納税者番号導入国との比較で、導入に向けた具体的課題を提示する。

第2章 阿部泰久「行政共通コード」の導入と納税者番号としての活用」は、納税者番号の導入を正面から論じるこれまでの発想を改め、共通コードの創設をイーガバメントの一環として進め、その実現後に、番号を税務行政に活用することを考えるべきだという方法論を指摘している。

第3章 酒井克彦「年末調整制度の一部廃止と納税者番号制度に寄せる期待」は、納税者番号導入への反対論としてプライバシーの問題が提起されるが、現行の給与所得者に対する年末調整時におけるプライバシー侵害の可能性を指摘し、より有効な制度として、納税者番号の導入とイータックスによる確定申告制度の拡張を提言している。

第4章 鈴木正朝「プライバシー情報保護基本法案の意義」は、行政における情報化に憲法的な規律を与え、実効性を確保するために独立した機関による行政監査制度の創設を含むプライバシー保護基本法案を、番号の導入に合わせ行うことが必要としている。

第5章 森信茂樹「納税者番号と新しい租税政策—納税者の立場からの納税者番号—」は、これまでの納税者番号議論に欠けていた論点である、納税者の立場に立った納税者番号議論の必要性を訴える。番号の導入により国民が受益するようないかなる税制が可能になるか、具体的な税制として、給付付き税額控除、金融所得一体課税、記入済み申告制度、さらにはイータックスとセットでの自主申告制度への転換等を提示する。

最後に補論として、井伊雅子「医療統計の体系化のために必要な共通番号」は、医療統計の立場から番号制度の必要性を論じている。

このように、本レポートは、多様な観点からの納税者番号導入論であるので、自民党、民主党双方で番号の導入に向けた具体的な議論が開始される今日において、きわめて有用なものと確信している。ぜひ多方面での活用をお願いしたい。

平成 21 年 4 月

主査 森信茂樹（東京財団上席研究員・中央大学法科大学大学院教授）

プロジェクトメンバー

座長

森信茂樹 東京財団上席研究員、中央大学法科大学大学院教授

委員（50 音順）

阿部泰久 日本経済団体連合会経済基盤本部長
井伊雅子 一橋大学国際・公共政策大学院教授
酒井克彦 国土舘大学法学部教授
鈴木正朝 新潟大学大学院実務法学研究科教授
砂原庸介 大阪市立大学法学部准教授
大沼瑞穂 東京財団政策研究部プログラム・オフィサー
佐藤孝弘 東京財団政策研究部研究員

1. 納税者番号をめぐる動き

今回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った。そこから今後このような政策を行うに当たっては、納税者番号の導入が必要だという認識が広まり、後述するような様々な導入に向けてのさまざまな検討が開始されることとなった。

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。この制度については、これまで何度も議論されながら、現実の制度作りに向けてはなんら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る。

一方、納税者番号制度をめぐる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対する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、年金記録漏れの問題もあり社会保障番号の導入に向けての検討が進められている。また、ITの普及・発達の成果を行政に活用する電子政府が進められており、すでに住民基本台帳ネットワークシステムが稼働し、税務の面ではe-Taxが導入され普及に向けての努力が続けられている¹。

このような状況の中で、平成21年度与党税制大綱は、納税者番号を含む番号制度の必要性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

¹ この点について、政府税制調査会答申（2000）は次のように述べている。「税務行政の分野で現在検討が進められている電子申告（納税申告書に記載される情報を電子データの形で送信する方法）においては、本人確認のためのパスワードや電算処理を行うための電子申告整理番号等が必要とされています。これらの番号等は、使用が納税者と課税当局との間の税務情報の伝達の局面に限られており民間の経済取引の場において広く用いられるものではないこと、電子申告を希望する納税者のみを対象として付与されるものであることなどの点で、基本的には納税者番号制度と異なるものと考えられます。」

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、「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。」と記されている。それを受けて「所得税法等の一部を改正する法律」の附則第 104 条に、「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」と記述された。

また、民主党においても、08 年暮れに公表された「民主党税制抜本改革アクションプログラム—納税者の立場で「公平・透明・納得」の改革プロセスを築く—」においても、以下の記述がなされている。

4. 執行体制の改革指針 (1) 社会保障番号制度と歳入庁設置 ①所得把握体制の必要性

「政府が国民になんらかの負担を課したり、便益を与えたりする際に最も重要なのは公平であることで・・・制度が国民にとって公平に運営されていると信頼されるためには、正確な所得把握が必要不可欠である。・・・民主党は、社会保障制度の効率化を進めつつ、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障をより手厚くするために、正しい所得把握体制の環境整備が必要不可欠であり、そのためには番号制の導入が必要と考え・・・社会保障給付と納税の双方に利用できる番号制度の早急な導入を進める。・・・社会保障番号も含めて検討していく。」

このような番号に向けてのあらたな動きがみられる中で、納税者番号に関する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²。

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³。

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、住所変更などがあつ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、政府税制調査会は、類型ごとに具体的なイメージを示しながら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。

第1に、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

² 法人番号については、番号の候補として、「税務当局の管理データに基づく税務データ方式と、法人登記簿のデータを利用する登記簿名簿方式が考えられるが、税務データ方式は公益法人のデータが存在せず、登記簿方式は休眠会社の整理等の問題がある。」とされている。（平成15年5月23日税制調査会金融小委員会提出資料）

³ 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（1998年10月）。なお、政府税調答申「わが国税制の現状と課題」2000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。

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。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、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。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補足するという観点からの必要性の高まりもある。

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。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つ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⁴。

⁴ 森信（2003）はこの観点から番号制度の必要性を説いている。

3. 納税者の観点からの納税者番号の議論

では、「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。これについては、第5章で詳細に述べるが、項目だけ挙げると、以下の5点が考えられる。

- (1) 税と社会保障の一体設計—給付付き税額控除の導入
- (2) 金融所得への適切な課税—金融所得一体課税の活用
- (3) e-Taxと組み合わせた自主申告制度の導入
- (4) 記入済み申告制度の導入
- (5) さまざまな政策税制の導入

4. 番号の具体的制度設計

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。導入国の状況を参考にして考えていく必要がある。

(1) 世界の納番制度

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、個人登録番号として発達してきた北欧諸国、税務番号として発達してきたオーストラリアの3つの類型がある（フランス、英国等には納税者番号制度はない）。

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。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。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⁵。

オーストラリアでは、1989年に番号が導入されたが、比較的新しい制度でさまざまな工夫がこらされている。特徴的なのは、納税者は、オーストラリア国税庁から「任意に取得する」という点である。納税者番号の利用については納税者の任意であるが、これを利用しない納税者に対しては、最高税率の源泉徴収が課せられる。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

⁵ 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（1998年10月）

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ならない、といった具合である。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。

最も直近に導入したのはドイツである。2007年7月1日、ドイツ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を開始した。納税者番号の導入は、2003年税法改正による租税通則法第139a条（識別標識）及び第139b条（識別番号）の新設によって決定されていた⁶が、識別番号の導入期日を2007年7月1日と定める2006年11月28日の法規命令の施行により、実際に動き出すこととなった。初回の付与手続は、各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9月30日までに連邦税務庁に伝達し、これに基づいて連邦税務庁が各自然人に1つの識別番号（10桁の数字と11桁目のチェックデジットで構成）を付与することによって行われる。

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、社会保障番号を税務に活用することが行われている。フランス人には、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（15桁の数字）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ている。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活用が行われている⁷。

(2) どのような番号を使うか

前述のように、社会保障番号として発達してきたカナダ・米国型と、個人登録番号として発達してきた北欧諸国、税務番号として発達してきたオーストラリアの3つの類型がある（フランス、英国等には納税者番号制度はない）。ドイツでは本年から納税者番号が導入されたが、1989年に導入された比較的新しい制度であるオーストラリアの番号は、納税者の選択制が採用されている。

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。

⁶ 戸田典子「ドイツの住民登録大綱法」『外国の立法』No.224

⁷ 「フランスの社会保障番号制度について」高山憲之（一橋大学ディスカッションペーパー）

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うが、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。

わが国では、社会保障番号について、2011年度の導入が閣議決定されているものの、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。

これについては、08年11月に公表された社会保障国民会議の報告書では、「社会保障制度が持つリスクヘッジ機能の強化、適時適切なサービス提供の実現という観点から、ITの活用や社会保障番号制の導入検討を積極的に推進すべきである。国民の視点からみて、分かりやすく利用しやすいものとするよう制度を見直し、各制度の担当者が相互理解に努めるとともに、制度横断的視点に立って、ワンストップサービスなど手続きの簡素化や負担の軽減、必要な事務の効率化のための基盤整備(社会保障番号・カードの検討等)を進めるべきである。」と記述され、政府部内で検討が進んでいる。そこで、それを納税者番号にも活用するといった方策が現実的であろう。昨年暮れの与党税制大綱も「納税者番号制度については、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、早急かつ円滑な導入をめざすべきである。」としている。

平成21年4月に公表された、「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会 社会保障カード(仮称)の基本的な計画に関する報告書」では、社会保障カードの導入が提言されているものの、社会保障番号の記述はない。報告書は、社会保障カード(仮称)の仕組みについて、以下のように述べている。

「(1) 本人を特定する鍵となる情報(本人識別情報)について

社会保障に関する情報の可視化を進め、効率的にきめ細かなサービスを提供すること等を実現するためには、制度内・制度間での利用者の特定すなわち識別が必要となる。この識別が不完全であると、記録・情報の連続性が確保されないこととなり、結果として利用者・サービス提供主体双方に不利益をもたらす可能性があるため、事務の効率化を図りながら利用者の識別を果たす方策を考える必要がある。「これまでの議論の整理」においては、カードのICチップに収録する本人を特定する鍵となる情報(本人識別情報)について、①制度共通の統一的な番号又は②カードの識別子を基本として更に検討を進めると述べたところである。ところで、本人識別情報は、制度内・制度間で利用者の識別を行うための情報であり、電子的に利用者の情報にアクセスするためには、別途オンライン上で認証を行うこととなるが、この際、①制度共通の統一的な番号又は②カードの識別子をそのままICチップに収録して、個人の識別に用いる場合には、暗号化等の措置をとったとしても、住民基本台帳カードのように専用端末を用いるなどの適切な保護を講じなければ、ICチ

ップから送り出される情報を不正に読み出されるおそれを完全に否定できない。一方で、社会保障カード（仮称）は、健康保険証として医療機関等で利用されることが想定されているが、すべての医療機関等において専用端末を用いて資格確認等を行うことは考えにくい。そのため、情報を読み出す端末を無条件に信頼することができないことを考えれば、①制度共通の統一的な番号又は②カードの識別子を情報の送り手と受け手で持ち合うことで本人を認証する方法より、情報の送り手と受け手とで異なる情報を持ち、ICチップの演算機能を活用する公開鍵暗号の技術³を活用する方法の方が安全性においては優位である。また、この公開鍵暗号技術を用いた認証の方法については、認証しうることをもって識別に代えることも可能であることから、利用者の識別・認証のための方法としては、当該方法を用いることを仮定し、今後更に検討を進めることとする。」と記載している。

その上で、「制度共通の統一的な番号の例については、『「社会保障番号」に関する実務的な議論の整理』（平成18年9月22日・社会保障番号に関する関係省庁連絡会議）では、「住民票コード」、「基礎年金番号」、「新規番号の付番」が挙げられている。」としているが、それらの番号の関係については必ずしも明らかではない。

他方、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ので、これへの手当てが必要となろう。

なお、後述阿部論文は、納税者番号導入にあたってどのような番号を使うのかというアプローチをやめ、電子政府実現のための「行政共通コード」の創設と、それを税務にも活用するというアプローチでこの問題を取り扱っている。

(3) 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）でも税務当局が取ることが可能であるとする議論は、徴税国家につながる考え方で排除すべきであろう。諸外国の例を見ると、アメリカでは一定額以上の国内送金、預金の入出金、海外送金、海外資産等について、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もっとも有効ではなからうか。

(4) 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。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り、消費者が店でもの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機能しない。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としての効果（間接効果）に期待するということになる。

この点について、税制調査会基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」（平成17年6月21日）は、次のように記述している。

「諸外国の経験を超えて、事業所得に関しても納税者番号制度を活用することができないかという議論がある。税務当局が、個々の個人事業者の事業所得を正確に把握するためには、個々の事業者の収入（売上げ）や必要経費（仕入れ及び間接経費）の額を把握する必要がある。売上げを把握するためには、当該納税者の取引相手方である代金の支払い者が番号付きの資料情報を税務当局に提出する必要がある。こうした仕組みを事業者間取引に導入し、事業所得の捕捉に役立てることは想定し得よう。しかしながら、一般の消費者を顧客としている小売業やサービス業にかかる売上げを把握するため、消費者が番号付きの資料情報を税務当局に提出することは実際問題としては不可能である。このように、納税者番号制度を用いた事業所得の把握には自ずと限界があることを認識せねばならない。」

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⁸。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て、コストの少ない設計にする必要がある。

5. 最大の課題—プライバシー問題と基本法での対応

最大の課題はプライバシーの問題である。

番号制度が導入された場合、行政による横断的な情報（例えば免許証・パスポート・犯罪歴の管理等）の収集・管理が行われるのではないかという不安や、本人の知らないうちに集積された情報が民間に流失し、プライバシーが侵害されるのではないかといった不安であり、後述するように、この点からの納税者番号制度導入慎重論が展開されている。この問題を考えるにあたっては、そもそもプライバシーとはなにかを考えていく

⁸ 日本税理士会連合会（2004）

必要がある。

平成 16 年 3 月に公表された日本税理士会連合会の報告書⁹（以下税理士会報告書）では、「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、とりわけ嚴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。」としている。

(1) 行政におけるプライバシーの扱い

納税者番号とプライバシーの問題については、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していく必要がある。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（納税者の税務情報は、法定資料制度や税務調査等を通じて税務当局に収集され、企業の内部情報も、税務調査により開示を求められている）と考えられるので、その延長上で考えていかざるを得ない。また、民間利用については、税務目的以外の利用を罰則付きで禁止することが必要であろう。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、番号を通じて民間での情報データベースの構築が可能となり、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。

問題は、行政における取り扱いである。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懸念であり、昨今の社会保険庁の問題に端を発する行政への不信感を考慮に入れると、この問題（行政機関相互間での情報の利用）への対応をしっかりとっておかなければならない。

因みに、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

我が国における個人や法人の情報及びプライバシーに関する保護法制は、① 国家公務員法の一般的守秘義務と税務職員の守秘義務（所得税法 243 条、法人税法 163 条等）と②個人情報保護法における利用目的の特定、第三者への情報提供の制限、不正手段に

⁹ 日本税理士会連合会（2004）

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2本立てとなっている。

加えて、国の行政機関の保有する個人の情報保護について、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。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。

以上を包括的に図示したのが別図である。

(3) 現行の情報保護法制の問題点

このような現行制度に対して、前述の税理士会報告書は次のような問題点を指摘している。

「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ず、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と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。」

また、日本弁護士連合会は、次のような観点から、社会保障番号制度に対して反対の意見書を公表している。¹⁰

「社会保障番号」制度は、(1) 米国の社会保障番号と同様のプライバシー侵害が必然化すること、(2) 納税者番号として利用することによってプライバシー侵害が極大化すること、(3) 費用対効果を高めることがプライバシー侵害の危険を高めること、(4) 不正閲覧、成りすまし等のプライバシー侵害等も発生すること、(5) 導入目的の合理性が欠如していること、が問題点としてある。「社会保障番号」制度、プライバシー保障の観点から重大な問題が存する住基ネットや住民票コードと比べても、①付番対象者の拡大、②番号の固定性、③利用分野の拡大、④カード交付の強制、⑤制度目的などの面で、明らかにより深刻な問題をかかえているといわざるを得ない。よって、社会保障番号制度の創設には、反対である。さらに、「社会保障番号」を「納税者番号」として利用することまで検討されている。ここまで利用範囲が拡大された場合は、経済活動を含めて個人の活動や生活状況が全て「社会保障番号」をマスターキーとしてデータマッチング等されてしまう結果となり、プライバシー侵害の程度は更に著しくなる。」としている。

これらの指摘にどう応えていくのか。これについては、一般的なプライバシーの問題と、税務に特有の問題の2つの局面において検討を進めていく必要がある。前者は、社会保障番号導入の際に検討すべき事項で、後者は、納税者番号導入時の問題として対応していかなければならない。前者については、新潟大学の鈴木正朝教授が、基本法の成立と内閣から独立した監査機関（たとえば会計検査院の権限拡大）による監査とセットでのプライバシー保護を提唱している（後述鈴木論文を参照）が、私も全面的に賛成である。このアイデアに沿って検討を進めていく必要があろう。

また、酒井論文は、「住基ネットにより被告人らの本人確認情報が管理、利用等されることによって、自己のプライバシーに関わる情報の取扱いについて自己決定する権利ないし利益が違法に侵害されたとする被上告人らの主張にも理由がない」と判示したいわゆる住基ネットワーク訴訟（最高裁平成20年3月6日）を引用して論じている。

後者の問題については、オーストラリアでは、プライバシーの保護重視の観点から、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。オンブズマンは、国民からの苦情申立てや職権にもとづき、行政機関や公務員の行った行政行為に法令違反があったかどうかの調査を行い、法令違反があった場合には是正する勧告権が付与されている。これらを参考にすると、わが国で納税者番号制度が

¹⁰ 日本弁護士連合会（2007年）

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ろう。

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

森信茂樹（2007年）『抜本的税制改革と消費税』大蔵財務協会

森信ほか（2008年）『給付つき税額控除』中央経済社

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（2007年）「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」

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（2000年）「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－」

日本税理士会連合会（2004年3月）「納税者番号制度の在り方と問題点について」

日本弁護士連合会（2007年10月）『『社会保障番号』制度に関する意見書』

第2章 「行政共通コード」の導入と納税者番号制度としての活用

(社) 日本経済団体連合会
経済基盤本部長 阿部 泰久

1. はじめに

グリーン・カード（少額貯蓄等利用者カード）制度が導入目前で破綻してから三十年余り、納税者番号制度をめぐっては、その間に政府や与党の税制調査会において幾度となく取り上げられ、最近では、社会保障制度の受益と負担を個々人の記録として把握するために計画されている社会保障番号を活用する構想が現実味を帯びて語られてはいるが、未だ「議論」の段階を抜け出していない。

果たして本当に国民の間に納税者番号制度を受け入れる気運が高まっているのだろうか。「議論」のうちにはよいが、制度の姿が具体的にになり導入に向けた準備段階になれば、再度、反対論が持ち上がってくるのではないか。

一方で、納税者番号制度の必要性は、課税の公平と適正のためのみなならず、与野党で検討課題に上ってきた給付付き税額控除制度を導入するためにも不可欠な制度であり、近い将来に必ず実現しなければならない。税制抜本改革への道筋を定めた平成 21 年度税制改正法の附則第 104 条では「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（第 3 項六号）」が明記されてもいる。

そこで、徴税目的の番号制度との発想を一旦は捨てて、国民の利便や行政の効率化などの高次の目的から、国民全体に漏れなく付番を行なう仕組みを構築し、それが実現した後に税務行政にも活用することを考えるべきではないか。本稿では、その具体的な提案として社会保障番号と「統一コード」について論じていきたい。

2. なぜ、「納税者番号」制度は進まないのか

納税者番号制度が実現できない最大の理由は、それが徴税の便宜のための制度であることが知れ渡っているからである。

財務省のホーム・ページには、納税者番号制度とは、「納税者に広く番号を付与し、(イ)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、(ロ)納税申告書及び取引の相手方が税務当局に提出すべき情報申告書に番号を記載すること、を義務づけることにより、納税者から提出される申告書と、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整理（名寄せ）及びマッチング（突合）する方式である。」と説明されている[注 1]。さらに、アメリカやスウェーデンにおける同種制度の資料を見るならば、納税者番号制度とは、あくまでも徴税側の便宜のための制度であり、納税者の日常の取引内容を含む全ての経済行為を、課税目的のために税務当局が

集中的に管理するための仕組みでしかない。これでは、中小零細事業者でなくとも不安感は募るばかりであり、絶対的な抵抗勢力が広範に現れることは目に見えている。残念ながら、納税者番号制度が「納税者番号」として論じられるならば、永遠に実現は困難であろう。

3. 「納税者番号」以外の選択肢

そこで考えられるのは、納税者番号制度としてではなく導入される全国民に付番する何らかの制度を「納税者番号」に転用することである。

現に、諸外国でも徴税を主目的とした番号制度を実現している国は少なく、アメリカ、カナダは社会保障番号、北欧諸国や韓国等は「統一コード」などの住民登録番号を納税者番号として活用している。わが国においても、徴税を主目的とする税務当局主導の番号制度ではなく、それ以外の目的により国民に付番する制度を「納税者番号」に転用することが、現実的な方策と考えられよう。

与党の平成 21 年度税制改正大綱においても、検討事項として「納税者番号制度については、今後の税制や社会保障のあり方の議論と併せて、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、具体的かつ震度の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、早期かつ円滑な導入を目指すべきである」とされ、与党内に納税者番号制度に関する検討会を立ち上げることが明記されている。これを受けて、今年 1 月より自党内に、「IC（集積回路）カードシステムに関するプロジェクトチーム（委員長 村上誠一郎・元行政改革相）」が発足し、次期衆院選までに報告書を取りまとめるとしている。

既に国民にあまねく付番している制度としては「住民票コード」があり、改正住民基本台帳法によれば、外国人住民を含む全ての居住者について氏名、住所、性別、生年月日の基本 4 情報を備えており、最も納税者番号制度に転用し易いようにも思われるが、利用目的が法定され税務目的には使用できないとされていること、また、民間利用ができないことから納税者番号制度の主要目的である金融機関の持つ情報が集められないなどの難点がある。

4. 「社会保障番号」の可能性

現在、納税者番号に転用可能なものとして有力視されているのが、年金・医療・介護・福祉など社会保障制度の拠出と給付に関する情報を個人ごとに総合的に把握するための仕組みとして、2011 年度の導入に向けた検討が政府・与党が進められている社会保障番号制度である。

経団連としても、昨年 10 月の「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」の中で、以下のように社会保障番号と納税者番号をセットで推進すべきとの考えを示し

ている。

【経団連「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」2008年10月2日】

税制の公平性、効率性を高める上で早急に具体化すべき課題として、納税者番号制度の導入がある。納税者番号制度は、プライバシーやセキュリティーなどの問題から、国民的な合意に至らずに先送りされてきた課題である。しかし、ICTの革新的な進歩が続くなか、世界最先端の電子行政を確立することは社会の効率性や生産性の向上に資するのみならず、内需刺激の起爆剤にもつながる。社会保障番号との共通化を図ることで、これまで税制面と社会保障負担・給付で区々に行われてきた政策の幅が、限られた資源のなかで大きく広がることが期待される。

例えば、欧米で既に導入されているように、税制上の扶養控除と児童手当を一体化することにより、給付付き子育て税額控除制度を導入し効率的な少子化対策を確立することも可能となろう。また、利子、配当、株式譲渡損失などの金融所得を一元的に課税する制度の導入にも資することとなる。国民にとって最も身近で重要な接点である税制と社会保障制度の信頼性、公平性、納得性を高めるためにも、利用促進に向けたインセンティブも含めて制度実現を図るべきである。

厚生労働省では2007年9月より「社会保障カード（仮称）のあり方に関する検討会」を立ち上げ、本年4月16日には「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書案」を取りまとめている。同報告書案では「政府が目指すべき将来像」として、①複数の機関にまたがる自分の情報等の入手や必要な手続の実施を、1ヵ所で完結できる便利なサービス（ワンストップサービス）の実現、②その基盤として、プライバシー侵害等への不安を極力解消しつつ、関係機関の情報連携（バックオフィス連携）を行なう仕組みの構築が重要、としており、単に社会保障の拠出と給付の関係の一元的管理に止まらず、幅広い分野における電子政府・自治体の推進（国民電子私書箱構想）のためのインフラとして活用されることも構想されている。

また、改正住民基本台帳法による住基カードの利用が示唆されているなど、この「社会保障カード」を実現させた上で、納税者番号制度として活用することが、現時点では、最も現実的であろう。

しかし、「社会保障カード」が社会保障制度のための番号に止まるならば、その性格上、未成年者を対象にし難いなど全ての国民に付番できる制度とはなり難い。また、住民票コードとも共通するが、付番対象はあくまでも個人であり、重要な納税者である法人を対象にできない。さらに、制度導入に向けた検討が進むにつれて、住民票コードと同様の議論が起こり、徴税目的への転用を閉ざしてしまうことがないとは言い切れない。

5. 電子政府実現のための行政「共通コード」の提案

そこで、第3の選択肢として検討されるべきは、制度導入の入り口から納税や社会保障に限定することなく、正面から電子政府・自治体の実現を推進するためのツールとして、あらゆる行政分野を網羅して活用されるべき「共通コード」の創設である。

経団連の電子行政推進委員会（共同委員長：秋草直之富士通取締役相談役、渡辺捷昭トヨタ自動車社長）では、2008年11月「実効的な電子行政の実現に向けた推進体制と法制度のあり方について」[注2]を公表したが、この中で「個人や企業を一意に特定できる共通コード」の導入を提案している。

同提言では、電子行政先進国においては、概ね下記の電子行政サービスを実現しており、わが国においても、電子行政をより高い段階へと発展させ、これらの革新的なサービスを実現する必要があるとする。

①ワンストップ・サービス

一府省庁や地方自治体の個々の業務範囲に係わらず、引越、結婚、出産、就業、成人、就職、退職等のライフイベント毎に必要な手続きを、一度の申請、手続きで一括して実施、完了することができるサービスであり、その実現には、行政機関間のデータ連携が不可欠であるが、それを実現している国ではその基盤となる個人・企業の共通コードがすでに導入されている。

②各種行政サービスへのシングル・サインオン

一行政がポータルサイトを設置し、利用者はポータルサイトから各種行政サービスにアクセスする方式の採用により、利用者の認証が一度なされれば、全ての行政サービスにシームレスにアクセスできる。

③プッシュ型サービス

一利用者が必要な情報を事前に登録すること等により、行政が利用者にとって適切なタイミングで適切なサービスを個別に通知するなど、行政側から能動的に提供するサービス。児童手当、失業手当、医療費の還付等、所得額や年齢に制限のある給付を行なう場合、家族構成や家族の総所得等に基づき、対象世帯主に対して給付額を含めた通知を行ったり、実際に銀行振込するところまでを短期間に実行することが可能になる。

④eID

一上記のサービスを実現するために必要とされるオンライン上での認証、署名を、eID等により簡易に行うために、個人・企業には全ての行政機関で利用できる共通コードが割り振られており、政府・地方自治体横断的なコード管理が可能となっている。

さらに、共通コードについて、「国民の合意の下で、共通コードは全企業、全国民に付与することとする。そして、行政機関において適切に個人・企業の情報が管理されているかを監督するため、行政から独立した司法関係者等を中心として構成される第三者

機関を設置する。個人の共通コードを利用し、行政機関のデータベースの個人情報との紐付けを行うに当たっては、第三者機関がそのルール策定・認可を行うとともに、情報の種類によっては個別に本人の承諾を得ることも前提としなければならない。利用者は、紐付けることを承諾した個人情報が多いほど、多様な電子行政サービスを受けることができるようになる。」との具体的な提言を行なっている。

共通コードの導入に際して、特に留意すべきは、これが行政の便宜性ではなく透明化・公正さを確保するための手段であり、国民の利便向上につながる制度であることへの理解の徹底である。さらに、情報セキュリティならびに利用者のプライバシー・個人情報等の保護について、法制面でも十分な体制を整備し、国民の不安を払拭することである。行政機関が有する個人情報の目的外の利用等を防止するためには、情報管理やアクセスの監督を行う第三者機関を設置することも必要になる。

たとえば、電子行政先進国であるオーストリアでは、国民 ID とは別に電子行政におけるデータ連携のため、分野別に固有の ID を関数を使って生成する方式を導入し、分野を跨いで行政側が恣意的に情報を寄せられないシステムが導入され、プライバシーの保護と行政機関間の情報共有を両立させつつ、ワンストップ・サービスを実現していることなどが参考になろう。

その上で、税務行政における活用も、まずは国税・地方税を通じた電子申告・納税（e-Tax）を確実に推進させるためのツールとして始め、次いで金融所得課税の一元化への活用など順を追って利用範囲を拡大し、個々の取引の把握などは最後の最後として臨むべきであろう。

経団連の提唱する「統一コード」は、納税者番号制度として考案されたものではなく、そもそも未だ構想段階に過ぎないものである。住民票コードのような既存の仕組みや、少なくとも政府レベルでは 2011 年度からの導入が既定方針とされている社会保障番号に比べて、迂遠であることは否定できない。しかし、行政のワンストップ・サービスや、社会保障制度や各種手当のプッシュ型サービスによる給付を可能とする仕組みであり、また、効率的な電子行政の実現や、行政による個人情報管理を透明・公正にするためにも不可欠な制度として構築することで、より広範な国民に受け入れられるのではないかと考える。

[注 1] <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/nouzei/n03.htm>

[注 2] <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/082/index.html>

【主要国における納税者番号制度の概要－財務省資料より作成】

		番号の種類	適用業務	付番者	付番維持管理機関	付番の根拠法
社会保障番号を活用	アメリカ	社会保障番号 (9桁)	税務、社会保険、年金、兵役等	市民、永住者、登録外国人労働者	社会保障庁	社会保障法
	カナダ	社会保険番号 (9桁)	税務、失業保険、年金等	約3,153万人(累積数) (1997年現在、人口3,111万人)	人的資源開発省	失業保険法
住民登録番号を活用	デンマーク	統一コード (10桁)	税務、年金、住民管理、諸統計、教育等	全住民	内務省中央個人登録局	個人登録に関する法律
	スウェーデン	統一コード (10桁)	税務、社会保険、住民管理、諸統計、教育等	全住民	国税庁	人口登録制度に関する勅令・政令
	ノルウェー	統一コード (11桁)	税務、社会保険、諸統計、教育、選挙等	全住民	登録庁	人口登録制度に関する法律
	韓国	住民登録番号 (13桁)	税務、社会保障、旅券の発給等	全住民	行政自治部	住民登録法
	シンガポール	統一コード (1文字8数字)	税務、年金、車両登録等	全住民	内務省国家登録局	国家登録法
税務番号	イタリア	統一コード (文字及び数字の組合せ)	税務、諸許認可等	約5,000万人 (1997年現在、人口5,795万人)	経済財政省	納税者登録及び納税義務者の納税番号に関する大統領令
	オーストラリア	統一コード (9桁)	税務、所得保障等	約1,250万人 (1996年現在、人口1,949万人)	国税庁	1988年度税制改正法

第3章 年末調整制度の一部廃止論と納税者番号制度に寄せる期待

—給与所得者に関わるプライバシーの侵害問題と年末調整制度—

国士舘大学法学部教授 酒井 克彦

1. はじめに

給与等に対する納付の手続について見ると、源泉徴収義務者である給与等の支払者は、給与等の支払時に一定の税額をあらかじめ源泉徴収して納付し、その年の最後の給与等を支払う際に年末調整を行い、過不足を調整する仕組みとなっている。この年末調整により税額が精算されるので、一般の給与所得者は通常、確定申告を要しないこととなる。かかる給与等の源泉徴収は、適正な課税を担保し、納付の便宜、平準化などに資するために必要な制度であるといわれているが、他方で、給与所得について確定申告を行うこととすれば、源泉徴収は不要になるのではないかとの主張が行われることもある。しかしながら、年末調整を行うか確定申告を行うかという論点と源泉徴収を行うこととは別の次元の事柄であるとして捉える必要がある¹¹。主要国においても、年末調整の有無に関わらず、適正で確実な課税を担保する観点から源泉徴収が広く行われているのである。

年末調整による年税額の精算が予定されている給与所得者が確定申告の手続を踏むことができないことには何らの問題もないのであろうか。

本稿では、年末調整などで現在の仕組みでもプライバシーの侵害が期せずして生じていること等の現行制度の不都合についての検討を通して給与所得者への確定申告の途を確保することの重要性を指摘するとともに、納税者番号を活用した電子申告等による精算手法の可能性について考えてみたい。

2. 年末調整制度の問題点

(1) 納税者意識と年末調整制度

給与所得者の多くが、民主主義あるいは国民主権を租税法の上で表現するものともいえる申告納税制度を適用することなく、年末調整によって税額が確定されている。このことについては、かねてより疑問視されてきた¹²。

¹¹ 平成17年6月21日付政府税制調査会「個人所得課税に関する論点整理」参照。

¹² 例えば、田中治教授は、「納税者が、行政の金銭的基礎を支えつつ、重要な行政事務の一端を担っているという自覚を高めることを民主性の表れといえることができるならば、その意味においては、賦課課税方式ではなく申告納税方式の方が、より国民主権原理に適合する制度であるといえる。」とし、「申告納税制度が民主的な制度であり、国民主権を税法のうえで表現するものであるといっても、納税義務者の圧倒的多数を占める給与所得者がその適用から排除されているという事実は、その建前を大きく損なうものである。給与所得課税のあり方とともに、源泉徴収制度の再検討が望まれる所以である。」と論じられる(田中「申告納税制度と租税行政手続」租税22号18頁以下)。

そもそも、シャープ勧告は、「現在年末調整は雇傭主が処理していて、大部分の被傭者は税務署と全然接触がない。今のところ、税務署の重荷が大きいのでこの調整は雇傭主が引続いて実施しなければならない。しかし、税務署にこの手続きを移管することが可能となる限り可及的速やかに移管すべきである。これは申告書提出の必要事項を簡素化するであろう。課税を受ける各被傭者は源泉徴収税額に関するその雇傭主の証明を添付して申告書を提出し、支払うべき残余を納めるか、または払い過ぎた分を払い戻してもらうことになる。」としていた¹³。

他方、忠佐市教授が次のように述べられるように、年末調整制度はGHQと租税当局との攻防の末に実現したとされている。すなわち、「司令部が盛んに最後まで渋っていたのは、年末調整をお前の方で言ってきたけれども、その案よりも納税者に確定申告を出させなさい、それがデモクラシーの申告納税制度なのだ、がんばっていたのです。結局は年末調整を取り入れることに同意してくれました。この司令部の考え方をむしろ返して、シャープの勧告のときも、すべての納税者は確定申告を出す規定に改めようという意見だったのですね」と述べられるのである^{14,15}。

東京地裁昭和55年3月26日判決(行裁例集31巻3号673頁)は、「なるほど右制度(筆者注：申告納税制度)が税に対する自覚を高める機能を有することは原告ら主張のとおりであり、源泉徴収制度がともすれば納税者意識を稀薄ならしめる恐れがあることは否定し得ないところであるが、右制度においても支払明細書(所得税法第231条)及び源泉徴収票(同法第226条)を徴収の都度あるいは当該年度の翌年の1月31日までに交付して源泉徴収税額を明らかにし、税負担を認識し得るように配慮されている」とし、「源泉徴収制度がともすれば納税者意識を稀薄ならしめる恐れがあることは否定し得ない」という点を肯定している¹⁶。

また、金子宏教授は、「わが国の源泉徴収制度は、民主主義的税制ないし民主主義的

¹³ 第4編附録D,C節第2款。

¹⁴ 平田敬一郎=忠佐市=泉美之松編『昭和税制の回顧と展望〔上巻〕』〔忠発言部分〕553頁以下(大蔵財務協会1979)。平田敬一郎氏(昭和25年当時大蔵省主税局長)は、「眞に進歩した民主主義國家であつて、政府はすなわち自分たちのものであるという觀念が徹底し、従つてその政府に対して、政府の行うべき諸政策の財源として租税の形で自分たちがその経費を負担するのだというような考え方が十分に滲透し、政府に充分協力しようという政治体制ができて上がっている場合においては、所得税の実効は比較的容易になるわけである。就中、申告納税の所得税においてはこのことが特に強調されなければならない。」とされる(平田『新税法』63頁(時事通信社1950))。

¹⁵ 給与所得の受給者が国を相手取り直接源泉徴収税額の過大徴収を訴える訴訟ルートが制限されている点に関して、中村芳昭教授は、シャープ勧告が年末調整制度廃止を論じていた点を、「納税義務者(受給者)の今日的事態を見通した慧眼であつた」と論じられる(中村「源泉徴収関係の権利救済問題の検討」北野弘久=兼子仁編『市民のための行政争訟』113頁(勁草書房1981))。

¹⁶ しかしながら、「もとより納税義務がこれを負担する者の自主申告によって履行される制度は民主的な租税の觀念にも合致し、望しいことではあるが、租税徴収の具体的方策に関しては右観点のみから決することはできず、合目的かつ技術的観点からの考慮も無視できないところであるし、もともと国民の税に対する関心はその主体的姿勢の如何によるものであり、その方法も多種多様であるから申告納税制度を採用しない…場合があるからといって直ちに税に対する関心を阻害するものとは到底いえない」とも判示しており、この点からみると、申告納税制度を採用しない場合があるからといって直ちに税に対する関心を阻害するというものでもないとしている。税への関心を希薄ならしめるおそれはあるが、それは「おそれ」に止まるといっているということであろうか。

租税思想の観点から見て、果して進歩した制度であるといえるであろうか。民主主義的租税制度の観点からは、国家は主権者である国民自身によって財政的に支えられるべきものであるから、国民が自らの責任において自らの税額を計算し、自らの責任においてそれを納付する制度が好ましい。申告納税制度が自己賦課(self assessment)の制度と呼ばれるのは、そのためである。この見地からは、給与所得について原則として年末調整によってすべての課税関係を終了させる制度は、どんなに行政効率の観点からはメリットがあるとしても、決して好ましいものではない。長期的な方向としては、給与所得者にも、たとえ選択的にであれ確定申告の機会を与えることが好ましい。また、それによって、給与所得者にも実額による経費控除を認めることが制度上可能となる。」とされ¹⁷、シャープ勧告の方向性を是とされ、昭和 62 年 11 月の所得税法改正において導入された特定支出控除の制度を、「その方向に向けての制度改革の第一歩」と位置付けられるのである¹⁸。

(2) 源泉徴収義務者の負担

徴収確保の観点からは、わが国の源泉徴収制度はきわめて進歩した制度であり、また、それは、源泉徴収の対象となる所得の支払者に租税徴収機構の一翼を担わせることによって、行政コストの節約にも大きく寄与している。それは、特に給与所得の源泉徴収について著しい¹⁹。

当初、源泉徴収義務者には、その労をねぎらう意味で、給与所得者 1 人当たり 50 銭の交付金が国庫から支給されていた。しかし、この制度は維持されていない²⁰。

実際に源泉徴収義務者の事務負担は大きいと思われる。源泉徴収義務者は、年末調整(所法 190)において、①まず、源泉徴収簿兼賃金台帳から本年分給与を合計し、②給与所得控除適用後の金額を算出する。次に、③各種所得控除額の計算を行うが、その際、(i)保険料控除申告書(所法 196)、(ii)配偶者特別控除申告書(所法 195 の 2)、(iii)扶養控除等申告書、(iv)住宅借入金等特別控除を適用した上で(措法 41 の 2 の 2)、④差引年税額を算出する。そして、⑤既徴収税額との調整をした上で、⑥過不足計算をし、精算をする(所法 191、192)。このような一連の作業を簡易なものとして位置付けることはできない。もっとも、稼働日数で平均的にどの程度の人日数を年末調整事務に要しているの

¹⁷ 金子宏「わが国の所得税と源泉徴収制度～その意義と沿革～」日税研論集 15 号 48 頁。

¹⁸ 松沢智教授は、「現行法としても所得税法 181 条が源泉徴収を所得税として徴収するものである旨規定していること、同法 120 条 1 項 5 号や同 103 条は受給者の納税義務を理論的前提として考えているものとおもわれること、また、そもそも受給者が納税者としての地位をもつことは、国民意識としても大いに必要なことであって、単に天引きされるのを受忍するというような観念は、近代国家における納税をとおして自主的に国家を構成する構成員たるの自覚心の欠如を醸成するとともに、一般に自己の税金としての納税の意識をもっているというべき」などと論じ、納税義務説に立った論陣を張られる(松沢智「源泉徴収—源泉徴収制度の本質的構造と争訟手続との関連—」同『租税実体法—法人税法解釈の基本原則—〔増補版〕』324 頁以下(中央経済社 1980))。

¹⁹ 金子・前掲注 17、48 頁。

²⁰ 現行法は、何らの補償もしていないが、補償しなくとも判例はこれを違憲とはしない(最高裁昭和 37 年 2 月 28 日大法廷判決(後述)参照。三井明「判解」『昭和 37 年最高裁判所判例解説〔刑事篇〕』39 頁は、源泉徴収を徴税機関とみる立場に立つのであれば、手数料を払う方が理に適っていると指摘される。

かという統計データがなく²¹、そのことも問題の顕在化を阻んでいる原因の一つといえるのではなからうか。

最高裁昭和 37 年 2 月 28 日大法廷判決(刑集 16 卷 2 号 212 頁)²²は、「所得税法中源泉徴収に関する規定は全部憲法 29 条に違反する、と主張する。しかし憲法第 30 条は『国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う』ことを宣言し、同 84 条は、『あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする』と定めている。これらの規定は担税者の範囲、担税率等を定めるにつき法律によることを必要としただけでなく、税徴収の方法をも法律によることを要するものとした趣旨と解すべきである。税徴収の方法としては、担税義務者に直接納入されるのが常則であるが、税によっては第三者をして徴収且つ納入させるのを適当とするものもあり、実際においてもその例は少なくない。給与所得者に対する所得税の源泉徴収制度は、これによって国は税収を確保し、徴税手続を簡便にしてその費用と労力とを節約し得るのみならず、担税者の側においても、申告、納付等に関する煩雑な事務から免がれることができる。また徴収義務者にしても、給与の支払をなす際所得税を天引しその翌月 10 日までにこれを国に納付すればよいのであるから、利するところは全くなしとはいえない。されば源泉徴収制度は、給与所得者に対する所得税の徴収方法として能率的であり、合理的であって、公共の福祉の要請にこたえるものといわなければならない。これすなわち諸国においてこの制度が採用されているゆえんである。かように源泉徴収義務者の徴税義務は憲法の条項に由来し、公共の福祉によって要請されるものであるから、この制度は所論のように憲法 29 条 1 項に反するものではなく、また、この制度のために、徴税義務者において、所論のような負担を負うものであるとしても、右負担は同条 3 項にいう公共のために私有財産を用いる場合には該当せず、同条項の補償を要するものでもない。(下線筆者)」と判示している。

このように、源泉徴収義務者には公法上の義務としての受忍義務が課されていると解されており、学説の承認するところであるが²³、手数料の代わりに、徴収した所得税を運用することで利得を得させるという手法には疑問なしとはしない²⁴。

源泉徴収義務者としても、他人を利用して利益を獲得でき、その期間、税金相当分の運用利益を得ているから不都合はないとする考え方は現下の低金利の下で説得的であ

²¹ 古いデータではあるが、例えば、日産自動車の場合、約 5 万人の社員の年末調整事務作業のため、全国 11 か所の事業所で合計 55 人が 10 日間の特別業務に就くと報道されたことがある(平成 6 年 11 月 23 日付朝日新聞)。また、所得税の源泉徴収や年末調整の経費は年間 3,500 万円と報じられたこともある(平成 9 年 6 月 30 日付朝日新聞)。松沢智教授は、この 3,500 万円のうち、「少なくとも年末調整分については税金そのものであるから、当該部分は国が不当に利得したことになる。」と論じられる(松沢智「申告手続法をめぐる諸問題」同編『租税手続法』170 頁(中央経済社 1997))。

²² 判例評釈として、三井・前掲注 20、35 頁以下など参照。

²³ 松沢智「源泉徴収—源泉徴収制度の本質的構造と争訟手続との関連—」同『租税実体法〔増補版〕』313 頁以下(中央経済社 1980)。

²⁴ この点を指摘したものとして、三井・前掲注 20、39 頁。

るといえるか²⁵。

(3) プライバシー権に関わる問題

金子宏教授は、申告納税制度に対する納税者の協力を確保するためには租税資料が租税行政外に漏れることによる税務行政に対する納税者の信頼の低下を懸念し、租税資料門外不出原則を提唱され、租税情報は、納税者等の秘密として厳格に保護されるべきと論じられる²⁶。そこでは、税務職員の守秘義務との関係で強調されているのであるが、給与所得者に関する秘密についても同様に保持される必要があるといえよう。

租税情報の保護とプライバシーの問題については、多くの先行研究が示されているが²⁷、源泉徴収との関係で論じるものは必ずしも多くはない。

いわゆる住基ネットワーク(以下「住基ネット」。)訴訟(最高裁平成 20 年 3 月 6 日第一小法廷判決・民集 62 卷 3 号 665 頁²⁸)において、プライバシー問題が大きな議論となったことは周知のとおりである²⁹。

原審の大坂高裁平成 18 年 11 月 30 日判決(民集 62 卷 3 号 777 頁)は、「個人の人格の尊厳は近代民主主義思想の根底をなすものであり、憲法 13 条は、そのような個人の尊重、その生命・自由及び幸福追求という個人の人格的生存に不可欠の権利を宣明し、公共の福祉の実現を任務とする国家も、これらの権利に最大の尊重を払うべきことを要求している。他人からみだりに自己の私的な事柄についての情報を取得されたり、他人に自己の私的な事柄をみだりに第三者に公表されたり利用されたりしない私生活上の自由としてのプライバシーの権利は、人の人格的自律ないし私生活上の平穩の維持に極めて重要なものというべきであるから、いわゆる人格権の一内容として、憲法 13 条によって保障されているものと解するのが相当である。」とした上で、「自己の私的事柄に関する情報(個人情報)が、自己の知らないうちに、他者によって勝手に収集、利用されるということが行われれば、民主主義社会における自己責任による行動の自由(人格的自律)や私生活上の平穩が脅かされることになる。他方、社会の変化に伴い個人情報の

²⁵ 松沢・前掲注 21、169 頁。

²⁶ 金子宏「租税情報の保護とプライバシー—納税者番号制度を視野に入れて—」租税法 22 号 42 頁以下。

²⁷ 例えば、金子・前掲注 26、33 頁以下の他、玉國文敏「租税情報と納税者のプライバシー」山田二郎代表編『実務租税法講義』440 頁以下(民事法研究会 2005)、荒川浩平「プライバシーの権利と租税調査—納税者番号制度導入の検討を機会に—」税大論叢 13 号 47 頁以下など参照。

²⁸ 最高裁は、行政機関が住基ネットに接続し、被上告人らの個人情報を収集、管理、利用等することは、憲法 13 条の保障するプライバシー権その他の人格権を違法に侵害するものとはいえないと判断している。判例評釈として、工藤敏隆「判批」ひろば 61 卷 8 号 57 頁以下、榎透「判批」法セ 647 号 123 頁以下参照。なお、原審大阪高裁平成 18 年 11 月 30 日判決(民集 62 卷 3 号 777 頁)は、原々審大阪地裁平成 16 年 2 月 27 日判決(民集 62 卷 3 号 760 頁)が原告らの主張を排斥したのに対して、一部認容していた。第一審の判例評釈として、中島徹「判解」『平成 16 年度重要判例解説』〔ジュリ増刊 1291〕11 頁以下、牧田潤一郎「判批」法時 78 卷 8 号 96 頁以下、酒井克彦「判批」自研 81 卷 8 号 120 頁以下など参照。

²⁹ 内野正幸「プライバシー権論と住民基本台帳番号制」ジュリ 1092 号 34 頁以下、堀部政男「住民基本台帳番号制と社会的条件整備」ジュリ 1069 号 22 頁以下、水野忠恒「住民記録システムのネットワークと納税者番号制度」ジュリ 1092 号 13 頁以下、岩崎政明「住民基本台帳コード・基礎年金番号・納税者番号の制度の課題」税 53 卷 7 号 4 頁以下、平松毅「住民基本台帳法改正と国民背番号制の危険」法時 71 卷 12 号 1 頁以下、宇賀克也「電子化時代の行政と法」ジュリ 1215 号 15 頁など参照。

取り扱われ方は変化していく。とりわけ、情報通信技術が急速に進歩し、情報化社会が進展している今日においては、コンピュータによる膨大な量の情報の収集、保存、加工、伝達が可能となり、また、インターネット等によって多数のコンピュータのネットワーク化が可能となり、人は自己の個人情報他者によってどのように収集、利用等されるかについて予見、認識することが極めて困難となっている。このような社会においては、プライバシーの権利の保障、それによる人格的自律と私生活上の平穩の確保を実効的なものにするためには、自己のプライバシーに属する情報の取扱い方を自分自身で決定するということが極めて重要になってきており、その必要性は社会において広く認識されてきているといえる。今日の社会にあって、自己のプライバシー情報の取扱いについて自己決定する利益（自己情報コントロール権）は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容となっているものと解するのが相当である。」とし、本人確認情報の漏えいや目的外利用などにより住民のプライバシーないし私生活上の平穩が侵害される具体的な危険がある場合には、自己情報コントロール権を侵害するとした。

これに対して、上告審は、「住基ネットにより被上告人らの本人確認情報が管理、利用等されることによって、自己のプライバシーに関わる情報の取扱いについて自己決定する権利ないし利益が違法に侵害されたとする被上告人らの主張にも理由がない」と判示している。

ここで問題となった情報とは、住基ネットによって管理、利用等される個人情報である本人確認情報である。すなわち、住民票の記載事項(住基法7)のうち、①氏名(住基法7一)、②生年月日(同二)、③性別(同三)、④住所(同七)であり(①ないし④を併せて「基本4情報」という。)、これに住民票コード(同十三)及び住民票の記載に関する事項で政令で定めるもの(以下「変更情報」という。))が、住基ネットにおいて取り扱われる情報である³⁰。

これに対して、給与所得者が給与支給者に提供する情報は本人確認のための情報のレベルを遥かに超えるものである。例えば、障害者控除の適用に当たっては、自身又は家族の障害の程度の告知、具体的には、精神上の障害の程度、身体上の障害の程度を源泉徴収義務者たる使用者に告知する必要があるし、あるいは寡婦控除を受ける際には、パートナーとの離別の原因として、離婚か死別かなどの情報を提供する必要があるのである(所法190二ハ、所規73①六)。その他、配偶者控除や扶養控除等を受ける際には、配偶者や被扶養者がどこでどのような所得をどの程度得るかという情報を提供する必要がある。これらの情報は、基本4情報及び変更情報に比して、プライバシーに関する権利侵害の可能性が高いのではないかという疑問が惹起される^{31,32}。

³⁰ 氏名や住所等に関するプライバシーの権利につき、例えば、大阪地裁平成8年7月17日判決(判タ929号176頁)、ジャニーズ・ゴールド・マップ事件東京地裁平成9年6月23日判決(判時1618号97頁)、タカラヅカおっかけマップ事件神戸地裁尼崎支部平成9年2月12日判決(判時1604号127頁)、早稲田大学江沢民主席講演会名簿提出事件最高裁平成15年9月12日判決(判時1837号3頁)など参照。

³¹ 申告内容が個人的秘密に当たるかどうかについて、例えば、長野地裁平成4年2月27日判決(判タ814号131頁)、東京高裁平成5年3月22日判決(判時1458号49頁)など参照。

³² 旧所得税法53条が、総所得金額が一定の金額を超える者について、「住所、氏名及び当該申告に係る総

もつとも、源泉徴収義務者に、このような情報の提供を受ける者としての秘密漏えい上の法的規制が施されていれば、プライバシーに関する権利侵害のおそれということを議論する意味合いもそれほど大きなものとはならないかもしれない。

上記のような情報を内包する税務情報の取扱いについては、その情報の性質上、それを取り扱う税務当局の当該職員には一般の公務員の守秘義務(国公法 100①、地公法 34)が課されているし、各個別税法には、それに加えて、更により重い守秘義務が課されている(所法 243、法法 163、地方法 22)。例えば、所得税法 243 条は、「所得税に関する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、又は盗用したときは、これを 2 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に処する。」と規定するところである。しかしながら、このような守秘義務は、源泉徴収義務者には課されていない³³。

さりとて、上記のような家族の精神上・身体上の障害の程度やパートナーとの離別の原因、配偶者や被扶養者がどこでどのような所得をどの程度得るかという申告に関わる情報が、プライバシー権の侵害のおそれを招来するような法的な保護領域としての個人的秘密に該当するものでないと位置付けられるのであれば、そもそも問題とはならないかもしれない³⁴。

そこで、このことについて考察を加える必要があるが、プライバシー権が成文法上の概念ではなく、保護利益の性質や侵害行為が多様であることから、その定義自体は、未だに判例上も学説上³⁵も明確にはされていない³⁶。

しかしながら、例えば、私生活上の事実の公開がプライバシー権侵害の不法行為に当たることを認めた最初の裁判例である「宴のあと」事件東京地裁昭和 39 年 9 月 28 日判決(判時 385 号 12 頁)³⁷は、プライバシー権を「私生活をみだりに公開されない権利」として捉えた上で、「プライバシーの侵害に対し法的な救済が与えられるためには、公

所得金額」を公示する制度を用意していた。これは、高額所得者名簿を公開することで、通報者の手を借りて税務行政の執行を援助させるというシャープ勧告の着眼に基づいて、昭和 25 年改正によって導入されたものであった。しかし、平成 14 年 6 月の政府税制調査会「あるべき税制の構築に向けた基本方式」は、この制度について、「初期の目的外に利用されている面があるなど個人のプライバシーへの配慮の観点からは問題なしとはしない。」と答申し、その後廃止された。このようにプライバシー侵害への配慮は今日的には税制改正の重要な論点となり得るのである。

³³ 源泉徴収義務者にも何らかの守秘義務が課されていれば問題はないのかもしれないが、法的手当てとしては個人情報保護法が適用されるだけである。

³⁴ 堀部政男教授は、「納税者のプライバシーも、一般的なプライバシーの一部」とされる(堀部「高度情報化時代における納税者のプライバシー」税研 69 号 19 頁)。

³⁵ 滝澤孝臣「最高裁平成 7 年 9 月 5 日判決解説」『平成 6 年度最高裁判例解説 [民事篇]』129 頁は、プライバシー権を巡る学説を、領域説、自己情報コントロール権、自己イメージコントロール権、社会的評価からの自由権に分類される。羽瀨雅裕『「プライバシーの権利」に関する一考察(1)―主に最近の下級審裁判例を手がかりとして―』法雑 50 卷 2 号 342 頁以下も参照。

³⁶ 竹田稔『プライバシー侵害と民事責任 [増補改訂版]』7 頁(判例時報社 1998)、山口忍「私生活上の事実の公開」竹田稔＝堀部政男編『名誉・プライバシー保護関係訴訟法』(青林書院 2001)。

³⁷ この事件を扱ったものとして、松本昌悦「判解」『憲法判例百選 I [第 4 版]』138 頁以下、阪本昌成「判解」『憲法の基本判例』35 頁以下、五十嵐清「判解」『マスコミ判例百選 [第 2 版]』122 頁以下、久保田きぬ子「判解」『憲法判例百選 [第 3 版]』58 頁以下、伊藤正己「判解」『憲法の判例 [第 3 版]』125 頁以下など参照。

開された内容が（イ）私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること、（ロ）一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められることがらであること、換言すれば一般人の感覚を基準として公開されることによって心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることがらであること、（ハ）一般の人々に未だ知られていないことがらであることを必要とし、このような公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことを必要とするが、公開されたところが当該私人の名誉、信用というような他の法益を侵害するものであることを要しないのは言うまでもない。」と判示している。

このような判断は学説上も承認されているところである³⁸。「石に泳ぐ魚」事件東京地裁平成 11 年 6 月 22 日判決(判時 1691 号 91 頁)³⁹は、「宴のあと」事件判決にいう「被害者が公開により不快、不安の念を覚えたこと」の要件を更に具体化して、「それが公開された場合に原告が精神的苦痛を受ける性質の事実が記載されている場合」を要件として挙げている⁴⁰。

このような視点から、上記のような年末調整の際に受給者から源泉徴収義務者に提供される情報をみた場合、そこには法的な保護領域としての情報に該当する可能性の高いものが包摂されているといわざるを得ない。

3. 給与所得者の確定申告の機会

(1) 給与所得者に認められていない確定申告での税額確定

一般の申告納税制度においては、納税義務者はすなわち納税者であって、そこでは、税務当局と納税義務者の二当事者が存するのみで、その間に介在するものは存在しない。これに対して、源泉徴収制度においては、この両者の間に徴収義務者が存在する。とりわけ、給与所得を例にとると、一定の例外はあるものの多くの給与所得者の所得税確定手続においては、給与等の支払の際に源泉徴収義務者は、単に支払額に所定の税率を適用して計算した所得税を徴収し、これを国に納付するにとどまらず、法手続の上で、税務当局に対して直接の義務を負う。更に、当局からその義務の履行を追及されるのは、本来の納税負担者たる給与所得者ではなく、徴収義務者であるとされているのである。すなわち、源泉徴収制度においては、実質的に租税を負担する租税債務者は給与等の支払を受ける受給者であるから、徴収義務者が源泉所得税の徴収を怠ったり、あるいは何

³⁸ 伊藤正己『「宴のあと」判決の問題点』ジュリ 309 号 47 頁以下。

³⁹ この事例を扱ったものとして、棟居快行「判解」『平成 11 年度重要判例解説』〔ジュリ臨時増刊〕14 頁以下、木村晋介＝三田誠広＝田島泰彦「座談会」法セ 577 号 38 頁以下、山家篤夫『「石に泳ぐ魚」一公共図書館での掲載雑誌の利用制限をめぐって』法セ 577 号 48 頁以下など参照。なお、控訴審東京高裁平成 13 年 2 月 15 日判決(判時 1741 号 68 頁)については、上村貞美「判批」ジュリ 1207 号 112 頁以下、高佐智美「判解」法セ 560 号 112 頁など参照。上告審最高裁平成 14 年 9 月 24 日第三小法廷判決(判時 1802 号 60 頁)は、名誉感情の侵害を理由とする小説の出版等の差止請求を認容した原審の判断に違法がないとした。上告新については、曾我部真裕「判解」『憲法判例百選 I 〔第 5 版〕』140 頁以下など参照。

⁴⁰ 山口・前掲注 36、155 頁。

らかの理由でしなかった場合には受給者から徴収とする制度設計もないわけではないが、現行の源泉徴収制度では、このような場合にも、徴税の追及を受けるのは支払者である徴収義務者であって(所法 221)、本来の租税負担者たる受給者からではないのである⁴¹。

このような建前をとっていることの根拠としては、例えば、第一に源泉徴収を怠った徴収義務者が、その後倒産するなどして財産を失ったような場合であっても、国税当局は、徴収義務者より徴収を期待し得ないとしても、本来の租税負担者である受給者に追及を成し得ないと解されていること、第二に、源泉徴収を受けなかった受給者が他の所得の関係等から確定申告を必要とする場合に、計算された所得税と年税額との調整の段階において、「源泉徴収をされた又はされるべき所得の額」を控除することとされているが(所法 120①五)、ここにいう額は、源泉徴収が適法になされた額をいうのであって、源泉徴収漏れの税額について、確定申告を機会に受給者から直接徴求されるようなことにはなっていないという点が挙げられよう⁴²。

源泉徴収税額が過大であった場合に、その過大分に相当する所得税を給与所得者は税務署長に確定申告書を提出することにより還付を請求することができるかどうかという点について、判例は消極的である。すなわち、東京高裁昭和 55 年 10 月 27 日判決(訟月 27 卷 1 号 211 頁)⁴³は、「源泉所得税と申告所得税との間に同一性がない以上、右再計算にあたって、両者の間の清算調整がなされ得る余地はなく、右再計算は受給者の申告所得税額を算出するための計算関係にすぎないものというべく、また、前記控除項目としての源泉徴収をし、又はされるべき所得税額とは、法上正当に徴収された、又は徴収されるべきそれを言うものと解するのが相当である。以上のとおりであって、確定申告に際しての計算関係の中には、源泉徴収所得税の過不足を受給者の申告所得税と関連させて清算調整する機能は存しないというべきである。」と判示している⁴⁴。

また、上告審最高裁平成 4 年 2 月 18 日第三小法廷判決(民集 46 卷 2 号 77 頁)⁴⁵は、「〔所得税法〕120 条 1 項 5 号にいう『源泉徴収をされた又はされるべき所得税の額』とは、所得税法の源泉徴収の規定(第 4 編)に基づき正当に徴収をされた又はされるべき所得

⁴¹ 村上義弘「源泉徴収」清永敬次編『判例所得税法』246 頁以下(ミネルヴァ書房 1976)。

⁴² 村上・前掲注 41、247 頁。

⁴³ 納税者側は、受給者と国とが直接の関係には立ち得る旨主張をしたが、上告審最高裁昭和 57 年 1 月 22 日第二小法廷判決(税資 122 号 43 頁)においても排斥されている。

⁴⁴ 同一性を有しないという点につき、原審東京地裁昭和 53 年 5 月 25 日判決(訟月 24 卷 9 号 1827 頁)は、「源泉徴収にかかる国税について支払者が納税義務(徴収、納付義務)を負担するとは、すなわち受給者において源泉納税義務を負うことにほかならず、両者は表裏をなす関係にあり、支払者の納税義務が支払と同時に成立、確定するのと同様に受給者の源泉納税義務もその時、成立、確定するものというべきであって、右源泉納税義務は確定申告、更正等の手続(申告納税方式)によって確定される所得税額とは別個に成立、確定すべき性質のものであるから、受給者の年税について更正期間が経過したとしても、既に成立、確定している受給者の源泉納税義務及び支払者の納税義務(徴収、納付義務)が、…消滅する等の影響を受けるものとはいえない」と判示している。

⁴⁵ 判例評釈として、差し当たり、水野忠恒「判解」『平成 4 年度重要判例解説』〔ジュリ臨時増刊〕62 頁以下、吉村典久「判解」『租税判例百選〔第 4 版〕』216 頁以下、青柳馨「判批」曹時 46 卷 2 号 169 頁以下、同「判解」『平成 4 年度最高裁判所判例解説〔民事篇〕』46 頁以下、吉良実「判批」民商 107 卷 3 号 107 頁以下、加藤正一「判批」訟月 38 卷 8 号 163 頁以下など参照。

税の額を意味するものであり、給与その他の所得についてその支払者がした所得税の源泉徴収に誤りがある場合に、その受給者が、右確定申告の手續において、支払者が誤って徴収した金額を算出所得税額から控除し又は右誤徴収額の全部若しくは一部の還付を受けることはできないものと解するのが相当である。けだし、所得税法上、源泉徴収による所得税（以下『源泉所得税』という。）について徴収・納付の義務を負う者は源泉徴収の対象となるべき所得の支払者とされ、原判示のとおり、その納税義務は、当該所得の受給者に係る申告所得税の納税義務とは別個のものとして成立、確定し、これと並存するものであり、そして、源泉所得税の徴収・納付に不足がある場合には、不足分について、税務署長は源泉徴収義務者たる支払者から徴収し（221条）、支払者は源泉納税義務者たる受給者に対して求償すべきものとされており（222条）、また、源泉所得税の徴収・納付に誤りがある場合には、支払者は国に対し当該誤納金の還付を請求することができ（国税通則法56条）、他方、受給者は、何ら特別の手續を経ることを要せず直ちに支払者に対し、本来の債務の一部不履行を理由として、誤って徴収された金額の支払を直接に請求することができるのである」とし⁴⁶、「このように、源泉所得税と申告所得税との各租税債務の間には同一性がなく、源泉所得税の納税に関しては、国と法律関係を有するのは支払者のみで、受給者との間には直接の法律関係を生じないものとされていることからすれば、前記源泉徴収税額の控除の規定は、申告により納付すべき税額の計算に当たり、算出所得税額から右源泉徴収の規定に基づき徴収すべきものとされている所得税の額を控除することとし、これにより源泉徴収制度との調整を図る趣旨のものと解されるのであり、右税額の計算に当たり、源泉所得税の徴収・納付における過不足の清算を行うことは、所得税法の予定するところではない。」と判示するので

⁴⁶ これは、最高裁昭和45年12月24日第一小法廷判決（民集24巻13号2243頁）の判断を基礎としたものである。すなわち、同判決は、「源泉徴収による所得税についての納税の告知は、課税処分ではなく徴収処分であって、支払者の納税義務の存否・範囲は右処分の前提問題たるにすぎないから、支払者においてこれに対する不服申立てをせず、または不服申立てをしてそれが排斥されたとしても、受給者の源泉納税義務の存否・範囲にはいかなる影響も及ぼしうるものではない。したがって、受給者は、源泉徴収による所得税を徴収されまたは期限後に納付した支払者から、その税額に相当する金額の支払を請求されたときは、自己において源泉納税義務を負わないことまたはその義務の範囲を争って、支払者の請求の全部または一部を拒むことができるものと解される（支払者が右の徴収または納付の時以後において受給者に支払うべき金額から右税額相当額を控除したときは、その全部または一部につき源泉納税義務のないことを主張する受給者は、支払者において法律上許容されえない控除をなし、その残額のみを支払ったのは債務の一部不履行であるとして、当該控除額に相当する債務の履行を請求することができる）。

支払者は、一方、納税の告知に対する抗告訴訟において、その前提問題たる納税義務の存否または範囲を争って敗訴し、他方、受給者に対する税額相当額の支払請求訴訟（または受給者より支払者に対する控除額の支払請求訴訟）において敗訴することがありうるが、それは、納税の告知が課税処分ではなく、これに対する抗告訴訟が支払者の納税義務また従って受給者の源泉納税義務の存否・範囲を訴訟上確定させるものでない故であって、支払者は、かかる不利益を避けるため、右の抗告訴訟にあわせて、またはこれと別個に、納税の告知を受けた納税義務の全部または一部の不存在の確認の訴えを提起し、受給者に訴訟告知をして、自己の納税義務（受給者の源泉納税義務）の存否・範囲の確認について、受給者とその責任を分かちことができる。」と判示している。判例評釈として、山田二郎「判批」判時627号117頁以下、可部恒雄「判批」曹時23巻10号391頁以下、北野久弘「判批」民商65巻5号170頁以下、新井隆一「判批」ジュリ509号33頁以下、村上義弘「判解」『租税判例百選〔第3版〕』170頁以下、園部逸夫「判解」『昭和46年度重要判例解説』〔ジュリ臨時増刊〕145頁以下、「判解」『昭和45年度最高裁判所判例解説〔民事篇〕』1093頁以下、高木光「判解」『租税判例百選〔第4版〕』214頁以下、木村弘之亮「判解」『行政判例百選I〔第5版〕』120頁以下など参照。

ある⁴⁷。

(2) 給与所得者への確定申告の途

プライバシーの権利に関する国民意識の高まりを眼前にし、プライバシーの権利の侵害のおそれを包摂する年末調整制度を現在の制度のまま維持することは困難なのではなかろうか。

それでなくとも、そもそも、年末調整制度については学説上も暫定的に肯定しているに過ぎないとみるべきであるし、源泉徴収義務者の負担も看過し得ない。

そこで、給与所得者に選択的に確定申告の途を開くことを考えてもよいように思われる。差し当たりのラフスケッチではあるが、例えば、給与所得者は源泉徴収義務者に「扶養控除等申告書」(所規 73)を毎年最初に給与等の支払を受ける日の前日までに提出することとされているが(所法 194①)⁴⁸、この際に、年末調整不要届出書のような形で、予め給与所得者に年末調整不要の意思を確認することとし、かような意思を表明した者については、比較的簡易な源泉徴収のための税額表を用意する。その場合、確定申告による精算を前提とすることから、やや高めの源泉徴収を行うこととすれば、最終的な精算を免れることによる税負担の回避を阻止することが可能となろう⁴⁹。プライバシー侵害をおそれる者はかような手続を選択することにより、最終的には確定申告による精算を行うことになる。

他方、かかる手続を選択しない者についてのプライバシー侵害の問題はいかに解決されるべきであろうか。この点は、プライバシー権たるものの法的性格が明確にされなければ必ずしも妥当する解を導出できないかもしれないが、自己コントロール権として位置付けることが可能であれば⁵⁰、自らが支給者の手元に置くことを受給者が自ら容認することは可能となろう。あるいは、そのように捉えなくとも、前述の「宴のあと事件」判決にいうように、プライバシーを「一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められることがらであること」と捉えるのであれば、受給者本人が公開を欲しないという尺度となるので、当該受給者に選択権さえ付与しておけば問題はないように思われる。

平成 17 年 6 月の政府税制調査会基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」

⁴⁷ 更に、同判決は、「のみならず、給与等の支払を受けるに当たり誤って源泉徴収をされた（給与等を不当に一部天引控除された）受給者は、その不足分を即時かつ直接に支払者に請求して追加支払を受ければ足りるのであるから、右のように解しても、その者の権利救済上支障は生じないものといわなければならない。」と論じている。

⁴⁸ 「配偶者特別控除申告書」(所規 74 の 2)や「保険料控除申告書」(所規 75)は「最後に給与等の支払を受ける日の前日までに」提出することとされている(所法 195 の 2、196)。

⁴⁹ 給与所得の源泉徴収税額表を「乙欄」に一元化するという提案として、神田良介「給与所得と青色申告制度との関係についての会計学的考察」明大商学論叢 85 巻 2 号 266 頁参照。

⁵⁰ 佐藤幸治『憲法〔第 3 版〕』454 頁以下(青林書院 1995)、同「プライバシーと知る権利」法セ 359 号 18 頁、堀部政男『現代のプライバシー』(岩波書店 1980)、同『プライバシーと高度情報化社会』(岩波書店 1988)、松井茂記「情報コントロール権としてのプライバシーの権利」法セ 404 号 37 頁、酒井・前掲注 28、123 頁以下。

は、「給与所得者が自ら確定申告を行うことは、社会共通の費用を分かち合う意識向上の観点からは重要である。税務執行面にも配慮しつつ、こうした機会を拡大していくことが望ましい。給与所得控除の見直しとあわせ、特定支出控除の範囲が拡大されることとなれば、こうした機会は増大すると見込まれる。…確定申告を求める機会を拡大していくのであれば、申告を行うメリットとして、適切な源泉徴収と組み合わせて、確定申告にあたって還付を受けられるといった仕組みとすることも考えられよう。」と答申しており、この視角は、既に、平成14年6月の政府税制調査会答申「あるべき税制の構築に向けた基本方針」が、「源泉徴収及び年末調整は、適正かつ確実な課税の担保、納税者の手続きの簡便化等の観点から今後とも基本的に存置させるべきである。」としつつも、「しかし、給与所得者が自ら確定申告を行うことは、社会共通の費用を分かち合っていく意識を高める観点から見れば重要である。」としたところの延長線上にあるといえよう⁵¹。

もっとも、平成17年6月の「個人所得課税に関する論点整理」は、「年末調整のあり方についても、諸控除の適用のために必要となる個人情報取扱いと関係にも留意しつつ、引き続き議論を行っていく必要がある。」ともしており、ここで要請する個人情報の取扱いへの配慮は上記の提案の方向で解決を図るべきではなかろうか。

申告納税制度は、納税者によって第一義的に所得税を確定し、必要に応じて、第二義的に税務当局による是正の機会を予定する制度であり、同制度はあくまでも、国税通則法16条によって創設された制度であるといえよう。したがって、そもそも給与所得者に確定申告権があるということはいえないと解するべきであろう。もっとも、そのことは、立法論において給与所得者に確定申告の途を開くことを否定するものではないが、申告権たるものがそもそもあって、確認的規定に過ぎないということであれば、何ら立法的措置は不要ということになろう⁵²。いずれにしても、これまで多くの議論は、例えば、給与所得者の特定支出控除(所法57の2)の枠が小さく適用の余地が極端に狭いとか⁵³、源泉徴収税額についての訴訟ルートの問題などが中心的に議論されてきたが⁵⁴、筆者は、プライバシー問題がこれだけ大きく取り扱われている現下においては、この視角からの議論の重要性を強調したい。もっとも、給与支給者においては、所得税のみならず、地方税あるいは国民健康保険税(料)、給与等に付随する各種手当の支給慣行を無視して単に、所得税のみの問題ではないという反論もあろう。しかしながら、そのことがプライバシー問題を現状の状態に放置しておいてよいという免罪符とはなり得ないこ

⁵¹ 平成12年8月の政府税制調査会答申「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—」においても、「サラリーマン自らが年末調整の代わりに申告によって税額の精算、確定を行うことは、社会の構成員として社会共通の費用を分かち合っていく意識を高める観点から重要であると指摘されています。」とし、「仮に、選択肢として、現行の給与所得控除を勤務費用の概算控除としての性格をより重視する方向で見直すこととなれば、特定支出控除の選択的適用が増加し、確定申告により自ら税額の確定を行う途を広げることとなります。」とする。

⁵² もっとも、その立場に立ったとしても、確認的規定の存在を否定することはないであろう。

⁵³ 給与所得に係る特定支出を巡る諸問題については別稿を予定している。

⁵⁴ 源泉徴収税額に係る給与所得者に許容される訴訟ルートについては、酒井克彦「行政事件訴訟法改正と租税訴訟(上)」税大論叢47号331頁以下参照。

ともまた事実である⁵⁵。

4. 納税者番号の活用

(1) e-Tax の活用

給与所得者に対して確定申告の途を拓くための検討においては、租税行政における事務負担等を考慮に入れる必要があるが、ここでは、e-Tax や北欧を始め多くの国が採用する pre-populated tax return system⁵⁶などの議論に乗せて、納税者番号の活用⁵⁷を視野に入れた具体的検討が必要となろう⁵⁸。

前述の平成 14 年 6 月の「個人所得課税に関する論点整理」は、給与所得者への確定申告の途を示唆しているが、そのこととの関係で、「電子申告をはじめとする申告手続簡便化の環境整備など、税務執行面にも配慮しつつ、これを拡充する方策について引き続き検討する必要がある。」とも付言している。現状の所得税の e-Tax 利用件数は⁵⁹、当初開始の平成 17 年分確定申告では 3 万件であったものが、平成 19 年分については、363 万件にまで飛躍的に増加している⁶⁰。これは、各種の広報活動による周知や最高 5,000 円の税額控除のほか、還付金の支払がスピーディになっているという点が功を奏しているのではなかろうか⁶¹。しかしながら、見方によっては、全確定申告提出件数 2,362 万件⁶²の約 15%に過ぎないという点では、極めて小規模の利用に止まっているともいえる。

給与所得者に確定申告の途を拓く場合に、膨大な紙ベースの申告書への対応ではおの

⁵⁵ この点については、東京財団「税と社会保障の一体化の研究—タックスカード(納税者番号)」プロジェクト(座長：森信茂樹教授)第 6 回研究会(<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=368>)、及び同第 8 回研究会(<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=398>)等において、筆者が指摘したところである。

⁵⁶ OECD では、数年前より、納税者の申告負担を軽減する「事前記入式」という簡易な申告制度が広がりを見せていることに注目している。この制度が広がりを見せている背景には、税務当局側の状況として、資料情報制度の充実、その電子媒体による提出の一般化、税務当局における内部事務の IT 化の進展により、把握している納税者の所得や控除情報を効率的に提示できる状況になったことが挙げられる。また、納税者サービスの一環として、正確かつ簡易に申告を行うための納税者の負担を軽減することが求められているという事情もある(金融税制研究会(座長：森信茂樹教授)における小林洋子委員発表)。See, OECD, *Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns* (March 2006), OECD, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series* (2006) (February 2007), OECD *Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches* (22 January 2008).

⁵⁷ 納税者番号はプライバシー問題を惹起するといわれるが、筆者は、発想を転換し、プライバシー問題を解決するための納税者番号の在り方という観点からの議論が重要性を帯びると考えている。

⁵⁸ なお、この議論は、給与所得に係る課税ベース拡大などの文脈で給与所得控除見直しがなされるとした場合には、特定支出控除(所法 57 の 2)の拡大論にも乗りやすいと考える。

⁵⁹ 国税庁が平成 21 年 1 月に発表した「平成 20 年分の所得税、消費税及び贈与税の確定申告について」(国税庁 H P <http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2008/0901/index.htm>。平成 21 年 3 月 20 日訪問)による。

⁶⁰ 平成 19 年分の対前年比利用状況は、所得税申告につき 740.7%である(消費税は 281.4%)。

⁶¹ その他、添付書類の提出が省略されるといった点が魅力と捉えられている点があるかもしれない。

⁶² 国税庁が平成 20 年 5 月に発表した「平成 19 年分の所得税、消費税及び贈与税の確定申告状況等について」(国税庁 H P <http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2008/7073/01.htm>。平成 21 年 3 月 20 日訪問)による。

ずと限界があろう。すなわち、徴税コストの削減が重視されている現下において、職員の対応にも限界がある。また、給与所得者の多くは平日に税務署に赴く時間的制約があるため、いくつかの税務署では土日に税務署を臨時に開庁したり⁶³、大都市では集中還付センターなどを設けることによって⁶⁴、通勤途中に確定申告書の提出を可能とするように対応している。給与所得者に確定申告の途を拓くこととなれば、更にこれらの対応を充実させなければならなくなるという問題があろう。

そこで、必ずしも十分に利用されているとはいえない e-Tax の積極的活用の方策を模索する必要があると思われるのである。

もっとも、電子申告などの申告手続の簡便化はそれのみで議論することはできず、そのためのツールとして、納税者番号制度の活用が積極的に検討されるべきではなかろうか。

(2) 納税者番号と e-Tax

平成 17 年 8 月の政府税制調査会答申「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—」は、納税者番号制度について、各種資料の名寄せ・突合(data matching)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とし、これまでは主として金融所得の課税方式との関係において議論されてきたと紹介している。すなわち、具体的に、「諸外国にも見られるように、金融所得も含めた総合課税の下で、税務当局における納税申告書と支払調書の効率的なマッチングに納税者番号を活用するという方向」を示唆するのである。しかしながら、「わが国においては、金融所得課税について、投資家のニーズを踏まえつつ、他の所得と分離し、なるべく源泉徴収によって課税関係を終了させていくとの方向で課税方式の見直しが進められてきた。こうした取組みを前提とする限り、金融所得課税そのものために納税者番号制度を導入する必要性は大きくはない。ただ、金融所得課税一体化の一環として損益通算の範囲を拡大するにあたっては、損益通算の適用を受けようとする者には申告を行ってもらい、税務当局において申告書の内容と支払調書の内容とをマッチングする必要がある。そのため、損益通算を希望する者の選択による金融番号の導入は不可欠である。」と答申する。

このことは、確定申告制度と納税者番号議論がセットになっていることを端的に表すものであり、確定申告制度の拡張に納税者番号議論が重要な意義を有することを示しているといってもよかろう。

(3) 還付申告の増大と納税者番号制度

これまで縷々述べてきたとおり、給与所得者のプライバシー侵害のおそれを前提とし

⁶³ 平成 19 年分の確定申告の提出については、平成 20 年 2 月 24 日(日)と 3 月 2 日(日)に、228 の税務署を対象として税務署内や署外の合同会場などにおいて申告相談を実施している(国税庁レポート 2008 より)。

⁶⁴ これは、主に給与所得者の還付申告書を本来提出すべき税務署ではない場所(例えば、主要な駅構内など)に、申告書の提出場所を簡易に設置して対応しているものである。

た年末調整制度には少なからぬ問題がある。そこで、プライバシー問題を解決するための制度設計の一環として、電子申告などの納税環境整備を図った上で給与所得者に確定申告の途を拓くべきではなかろうか。

選択制度を採用するとはいっても、大量の給与所得者の確定申告書が提出されることを想定せねばならないところ、大量の還付申告書を適正に処理するためには、電子申告制度が十分にワークするように工夫される必要がある。しかし、確定申告書を単に受けつけるだけでは十分ではない。そこでは、これまで380万超の源泉徴収義務者⁶⁵がやってきている所得控除の適正性が維持される必要があるが、税務職員の大幅な定員増等が見込めないのであれば⁶⁶、あるいは行政効率を考慮に入れれば、かかる作業が電子的になされることがより望ましいであろう。そこで、納税者番号制度が検討されるべきであると考えられる。

もっとも、納税者番号それ自体はあくまでも名寄せ・突合のための道具に過ぎない。これまで、源泉徴収義務者に負担させていた各種控除に関する確認作業も、地方自治体からの社会保険料等の資料情報とのマッチングを電子的に行うことにより、社会保険料控除のチェックが用意となる。また、生命保険会社や損害保険会社から個別の納税者の年間保険料支払総額等の資料情報をデータで収集しこれらの情報とのマッチングを電子的に行うなどによる生命保険料控除や損害保険料控除のチェックや、金融機関からの住宅ローンの残高情報とのマッチングによる住宅借入金等特別控除のチェックの効率性を向上させることも可能となろう。このようになれば、大量な還付申告の処理も可能となり、還付金処理はよりスピーディになろう。

すなわち、納税者番号制度は支払調書等の資料情報制度があってはじめて有効に機能するものであるが、資料情報制度を給与所得者の確定申告内容のチェックのための情報にまで拡大をすることによって、大量な確定申告への対応も可能となると考える。このような制度設計を同時に議論することによって、給与所得者に確定申告制度利用の途を拓くことに繋がると考えるところである。

納税者番号制度の母国ともいわれるアメリカは年末調整制度を持たないため、給与所得者は確定申告を行うことによって源泉徴収税額の還付申告を行う。確定申告において扶養控除を受ける場合に、以前は扶養親族の氏名及び納税者との関係のみの記載で足りたが、離婚した夫婦の双方が、同一の子女につき扶養控除を申請するといった問題が増加した。そこで、1986年のレーガン税制改革の際に、納税者が扶養控除の適用を受けられる場合には、原則として、当該扶養親族の社会保障番号(SSN: Social Security

⁶⁵ 国税庁が平成20年10月に発表した「平成19事務年度における源泉所得税の課税実績について」(国税庁HP <http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2008/gensen/01.htm>.平成21年3月20日訪問)によると、平成19事務年度末(平成20年6月30日)現在の給与所得の源泉徴収義務者数は381万件で、そのうち、個人が126万件である。

⁶⁶ 国税庁が平成20年12月に発表した「平成21年度予算(案)の概要について(定員・機構関係)」(国税庁HP http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2008/teiin_kiko/01.htm.平成21年3月20日訪問)によると、定員合理化計画に基づく合理化目標数が前年比△1,015人であり、新規増員が1,039人となり、純増+24人となっている。

Numbers)の記入が義務づけられた(IRC6109(e))⁶⁷。このような問題は、我が国においても同様に顕在化されており、二以上の居住者がある場合の扶養親族の問題などは、所得税法施行令 218 条 1 項に掲げられている申告書の提出先順位によって判断することとしているものの実務上の問題は解決できていない⁶⁸。

また、社会保険料控除などの適用の際にも情報制度の構築と同時にデータマッチングが行われることは適格な確定申告処理に資すると思われる⁶⁹。各種所得控除の適用の確認場面で納税者番号制度の活用範囲に多くの期待を寄せることができると思われる。

(4) プライバシー保護対策

給与所得者のプライバシー侵害のおそれを回避するために確定申告の機会を設けるという試論において、増大する確定申告書の提出に対する検討を抜きにすることはできない。そこで、上記のとおり、納税者番号制度に期待を寄せるのであるが、そこでもまた、プライバシーの問題が惹起されるのは周知のとおりである。

この点については、憲法論的レベルにおける議論の必要性を感じているが⁷⁰、それに加えて、租税法上のプライバシー保護規定を用意すべきではないかと考えるところである。すなわち、憲法レベルの議論によって一般法としてのプライバシー保護規定が用意された上で、個別具体的な税務情報に係るプライバシー保護規定を国税通則法においても用意する必要があるように思われるのである。この点については、慎重なる議論が必要であるが、ここでは、租税法における法整備の必要性を指摘するに止めることとした。

5. 結びに代えて

とかく納税者番号制度は、プライバシー侵害のおそれというコンテキストから論じられてきたが、本稿では、むしろ現行の給与所得者を巡るプライバシー侵害の可能性を排除する方策と同時に、より納税者にとって意味のある納税者番号制度論を展開した。納税者番号制度は、単に行政効率化という点のみを強調されてきたが、これまで、その行政効率化というものが果たしていかなる具体的な提案であったのかという点では、少なくとも国民の納税者番号に対する利便性をアピールするに本当に魅力的なものであつ

⁶⁷ 5 歳未満の扶養親族については、SSN の記入は免除されていた(なお、IRC6109(e)は 1996 年 8 月 20 日に撤廃)。

⁶⁸ この問題につき、酒井克彦「所得税法上の扶養控除制度を巡る解釈問題(上)(下)」税務弘報 56 巻 12 号 78 頁以下、同 13 号 87 頁以下参照。

⁶⁹ 昭和 59 年度税制改正において導入された官公署への協力要請規定については、議論のあるところである(例えば、石村耕治『納税者番号制とプライバシー—高度情報化社会における納税者の権利』197 頁(中央経済社 1990))。所得税法 235 条《当該職員の団体に対する諮問及び官公署等への協力要請》2 項は、「国税庁、国税局又は税務署の当該職員は、所得税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき帳簿書類その他の物件の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる」と規定する。

⁷⁰ この点については、鈴木正朝教授の報告に委ねることとする。

たのかという点では、疑問も覚えざるを得ない。

納税者番号制度は単なる道具であるが、その道具の活用によっていかなる租税政策が展開されるのかという点が捨象されているようでは、いつまでも議論は進展しないと思われるし、また、かかる議論は納税者の視点を重視して展開される必要があるようにも思われるのである。

第4章 プライバシー情報保護基本法案の意義

新潟大学大学院実務法学研究科教授 鈴木 正朝

1. 問題の所在—納税者番号制度とプライバシーの権利

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（マッチング）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・公平な課税を実現することをねらいとする制度である。⁷¹

制度の具体的な内容等については第1章から第3章までに委ねることにして、本稿では、納税者番号制度と国民のプライバシーの権利との関係を検討することにしたい。

ここで納税者番号とは、納税者となり得る大多数の国民を対象に生涯にわたって付与する特定個人を識別するための固有の番号のことをいう。この番号によって各事業者の情報資料と本人との関係を効率的にマッチングすることができる。住所変更、婚姻、養子縁組などによる改姓などによる本人確認の手間を軽減し事務上の過誤を減らし、適正・公平な課税を実現するために有用な番号である。

しかし、税務当局が、国民の情報を網羅的に取得し、その後のデータベース管理によって名寄せとマッチングの精度が高まり、本人の経済活動の正確かつ迅速な捕捉率が向上することについて、国民の警戒感を招くのは当然のことである。脱税ができなくなるという理由であれば取り上げて論じる価値もないが、納税番号制度の導入によって国民のプライバシーの権利が侵害されるという主張については、真摯にその内容を検討しなければならない。

こうした国家の国民情報の管理とプライバシーの権利についての国民の不安は、米国においてコンピュータが本格的に登場した1960年代からデータバンク社会の脅威として検討されてきた今日まで続く問題であり、日本においても、いわゆる国民総背番号制として批判されてきたところとも重なる問題である。⁷²コンピュータによって実現される行政の効率化、高度化の実現と国民のプライバシーの権利の侵害への脅威の具体化はまさに行政情報化の光と影、コインの両面の問題でもある。これは、政府がコンピュータを導入し国民情報を処理しはじめた黎明期からはじまる古くて新しい問題であり、必ずしも納税番号制度固有のものではない。

こうしたプライバシーの権利の侵害に対する国民の不安に対して、政府も手をこまね

⁷¹ 税制調査会「納税者番号制度」平成19年11月

⁷² ジョージ・オーウェル（George Orwell）『1984』などに代表される管理社会への恐怖、ナチスによるユダヤ人狩りに役所や宗教団体施設等から押収された名簿類なども活用されていたことに対する戦後の反省などからプライバシーの侵害を問題提起することについては政府も真摯に受け止める必要がある。一方、納税者番号制度の場合には、脱税の事実を捕捉されるリスクが高まることについての恐れからプライバシー侵害を主張する人たちも一定数混入してくることは避けられない。富裕層であるだけに一定の政治力もあり、ある程度の理論も用意してくるであろう。しかし、彼らとの対話や論争は不毛であり消耗する。

いてばかりいたわけではなく、住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の導入を契機に、「個人情報の保護に関する法律」、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」など個人情報保護関連法令の整備を行うことをもって応えている。また、総務省を通じて、全国都道府県、市区町村の個人情報保護条例の制定を促し、これもまた 100%の制定率を実現している。セキュリティ対策もカード偽造の防止などに役立つ IC（集積回路）チップを組み込んだいわゆる IC カードを採用するなどしてその強化に努めている。

こうした取り組みをしても、なぜ番号制度は、いつも大きな反対運動に直面するのだろうか。少なくとも番号制度それ自体が即時にプライバシーの権利の侵害とはならないように思われるが、こうした番号制度の段階で予防的に牽制しなければならないほどに守らなければならない価値とは何か、どのような具体的な侵害を恐れているのか、プライバシーの権利は、それほどまでに他の権利に優越する内実をもっているものか、その点をもう少し分析してみる必要があるように思われる。

反対運動が根拠とするところは、番号制度が国民のプライバシーの権利に重大な脅威を与えるというところにあるのだろう。番号制度という特定の制度の導入を阻止することで、権利侵害となる事態を未然に防止するという予防的効果を狙ったものであると思われるが、運動論としては妥当する余地があるとしても、プライバシーの権利の内実をどう理解するかという法律論としては十分に説明されているようには思われない。もし番号制度の実現が即時になんらかの権利侵害となるのであれば、そこで捉えられている権利、すなわちプライバシーの権利とは何か、その説明を求めなくてはならない。もちろん番号制が国民の情報管理に資するものである以上、それが悪しき国民管理社会への扉を開くことにもつながるといった意見については何ら疑念を差し挟むつもりはない。しかし、番号制は民間企業ではあたりまえのように採用されている。中立的な技術なのだという点にも注意を払わなくてはならない。⁷³

たぶんここで問題にされるべき点を指摘するなら、第 1 に一私企業ではなく国家権力が国民情報の管理のために使うということ、第 2 にその使い方が適法かつ適正であることの保障がないということにある。すなわち、国家権力が番号を使って国民のプライバシー情報を取り扱う過程でさまざまな形で濫用するリスクがあるという点に着目し、それにいかに対応するかということの問題視しているのであろう。

制度設計においては、権力には常に懐疑的に対峙すべきである。したがって番号制についても疑ってかかる、問題点を指摘するという姿勢は重要である。しかし、政府が番号制度を採用することが、プライバシーの権利にどの点が違反するのかということが曖昧であっては、建設的な対話も検討もできない。番号制度の採用が国民のプライバシー保護への脅威となり得るといった一般的な主張は首肯し得ても、直ちに人権侵害だということまで言えるのかということと甚だ疑問である。住基ネットについては、確かに、どれほどの意味があるのか、費用対効果が悪いのでないか、これからの行政情報化のグラン

⁷³ それは包丁が料理の道具にも犯罪の道具にもなるという関係に似ている。

ドデザインの中でどのような役割を担うのかが不透明だといったことなど多くの疑問があることは理解できるが、それが直ちに人権侵害を構成しているかどうかということになると、必ずしも直結しないように思われる。国民の側の大きな不安やそれを裏づけるいくつかの事実の存在と人権侵害の具体化との間には、大きな溝が横たわっている。最高裁において住基ネット訴訟が行政側勝訴となったことには十分な理由があるといわなくてはならない。⁷⁴

なお、行政側が住基ネット訴訟で勝訴したとしても、住基ネットや番号制度が十分に妥当な施策であったということが証明されるわけではない。いまだに払拭されていない国民の不安と不満は残っている。確かに世論には、移り気でとらえどころのない面があるが、一方で国民の不安と不信がそこに確実に横たわっているということも漠然としながらも感じ取っているはずである。それ故に行政は番号制度について、いつもどこかで萎縮し及び腰であるように見受けられる。

要するに、現状は、権利保護の仕組みが不十分なままであり、かつ行政情報化に向けた施策の踏み込みが甘い、どちらつかずの中途半端な膠着状態に陥っているということである。こうした中途半端な状態が行政情報化の施策全般への不信を招くという悪循環につながる原因でもある。⁷⁵

対策は、国民のプライバシーの権利の保護施策を抜本的に強化すること、それを先行した上で、思い切った行政情報化を行うこと、納税者番号制度も当然にそのメニューの一つに加えられるということである。こうした膠着状態は政治主導によって解決するほか道はない。

2. 納税者番号制度とプライバシーの保護

(1) 納税番号制度における付番方式と資料情報の対象範囲等

納税者番号制度においては、①付番方式及び②資料情報の対象範囲等をどのように設計すべきかが主要な論点となっている。⁷⁶

① 付番方式

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が問題となる。税務行政にのみ活用される番号制度として考えるのか（「納税者番号」の新設）、税務も含めて、広く行政全般に利用される番号制度として考えるのか（「住民票コード」、「基礎年金番号」

⁷⁴ 平成 20 年 3 月 6 日最高裁判所第一小法廷判決（最判集第 62 巻 3 号 665 頁）は「住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理又は利用する行為は、当該住民がこれに同意していないとしても、憲法 13 条の保障する個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を侵害するものではない。」と判示した。

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=02&hanreiNo=35933&hanreiKbn=01

⁷⁵ 住基ネットは確かに合憲ではあろうが、住基ネットで便利になったと実感している国民や自治体職員や政府関係者がはたしてどの程度のいるのだろうか。これが行政情報化による問題解決に向けた布石として効果的であったと後年振り返って歴史的評価を得るかどうかは、今後の展開の如何にかかっている。

⁷⁶ 税制調査会基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」平成 17 年 6 月

及び「社会保障番号」の活用など) という点が議論されてきた。

- a. 「納税者番号」の新設
- b. 「住民票コード」の活用
- c. 「基礎年金番号」の活用
- d. 「社会保障番号」の活用

この問題は、第1に、ここでの行政情報化のターゲットを納税行政のみとするか、広く税と社会保障の一体化といった行政全体を視野に入れた大きな取り組みへの布石とするかという問題とも関係するように思われる。また、第2に納税者番号を民間利用することとの関係も考慮しなければならない。番号制度には、住民票コードのように民間利用を禁止するものもあるからである。少なくとも民間開放型の番号と民間利用禁止型の番号を統一化することは困難であろう。

その他、番号制度固有の問題ではないが、行政組織法の定める所掌範囲にとどまる方が省庁間協議もなく事務的な効率が良く納税行政に閉じた制度が実現しやすいという面がある。一方、既存制度を活用できない場合は、全てを一から構築するという点で初期投資が膨らみ、国全体からみると二重投資となり税金の無駄使いとなるおそれがあることも考慮しなくてはならない。

そもそも省庁単位に閉じた情報化を目指しているわけではなく、何のための行政情報化かという政府が掲げてきた本来の目的に照らした全体の計画により適合した施策が採用されるべきである。むしろ、必要とされる制度間の連携、情報の共有、情報システムの統合を制約しなければならないものがあるとしたら、それは何か、それはどのような法の原理によって導かれるものか、論理一貫した説明が必要であろう。⁷⁷

② 資料情報の対象範囲等

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問題となる。納税者番号それ自体はあくまでも名寄せ・突合(マッチング)のための道具に過ぎず、支払調書等の資料情報制度があってはじめて有効に機能するものだからである。そのため、資料情報制度の一層の充実が論点となっている。⁷⁸

まさにこの点が、個人の取引内容を国家が個人単位で捕捉し得ることになり、特定人物の経済生活上の動向をかなりの精度で推知することが可能となるという懸念を招くのである。それは個人の秘匿しておきたい私的な自由領域も暴かれ得るという意味で行

⁷⁷ 経済合理性という点からも、行政情報化という政策に合致するという意味での合目的性という点からも、いずれに点においても推進されるべき制度が、もし後退するところがあるのだとすれば、その原因は何なのか。政治的圧力、現実的妥協によるものなのか、単に行政自らが弥縫策に終始し萎縮したことによるものなのか、それとも人権保障上当然対応すべきことだからなのかといった点を明らかにしておくべきだろう。

⁷⁸ 前掲「個人所得課税に関する論点整理」

きすぎた国家による情報管理であるとしてプライバシーの権利の侵害の主張につながるのであろう。その中には、課税所得の捕捉率が上がることによって納税額が上昇することを端的に嫌っての意見や批判も含まれる。⁷⁹

(2) 番号制度の長所と短所

戸籍制度、住民基本台帳制度などのように国家が一定の政策の遂行のために法律に基づき必要な範囲で、国民及び国内在住者等の私人を対象として、その個人情報を取得し管理している。限られた要員で、大量の情報を迅速かつ画一的に処理しようとする場合、コンピュータの手を借りるのは今日では当然の手段であるといわなければならない。この場合、本人識別の方法としては、①氏名、②生年月日、③性別、④現住所（または本籍）といった基本情報に基づく場合もあるが、コンピュータ処理においては、検索、照合の容易性を確保するために、個人識別が可能な固有の番号（ID）を付与することが一般的な仕様であるといつてよい。こうしたIDを付すること（付番）は、同姓同名の者を取り違えてしまうミスや入力作業時の過誤の発見や後日入力内容に間違いがあった際の訂正箇所の発見等に有効であり、業務の正確性、効率性の確保には必要な情報である。このIDを活用して、他の制度の同種データベースとのオンライン結合、参照、突合（マッチング）等が可能となれば、情報の相違点や矛盾点の発見が容易となり、正確性をより確保することにつながるほか、より高い本人確認なども可能となる。さらには、行政サービスのワンストップ・サービスの実現にもつながるわけである。

しかし、そうした制度間のデータベースのオンライン結合が実現した後に、ひとたび、本人のなりすましが現れさまざまな不正申告等がなされた場合、そうした不正確な情報は本人の知らぬ間に一気にその他のデータベースに飛び火する。不正確な行政情報に基づく弊害は潜在化し気がつかず、何かのきっかけで一つ一つ顕在化するのが一般的である。⁸⁰被害が顕在化するたびに本人は、仕事を休み一人でその訂正に奔走しなければならない。そうした訂正がいかに困難なものかは、年金問題をみれば容易に想像がつくであろう。被害者である本人が実質的に立証責任を負わされるという事態になるのである。それは困難を極める作業である。被害が顕在化したときには訂正を裏付ける各種書類は散逸していることが多いからである。被害者救済の仕組みの構築は番号制導入に不可欠の前提であるというべきであろう。

(3) 利用目的の制限、データベースのオンライン結合の禁止、番号の民間利用の禁止

こうした状況を踏まえ、いくつかの対策が提案されることになる。

① 利用目的の制限

⁷⁹ そもそも給与所得者の捕捉率は非常に高く本制度を導入しようがしまいが大きな捕捉率の差はない。税務当局が給与所得者と同等程度に自営業者や農業、林業、水産業従事者の情報資料を取得可能になると、その結果、捕捉率が給与所得者近く上昇することをもって管理社会化という批判はできない。むしろ平等原則に反する税務行政を放置する方が憲法上問題であろう。

⁸⁰ 米国における社会保障番号（SNN）のなりすまし等による被害事例は有名である。

個別の法律により構築される独立した制度ごとに利用目的が制限されるというのは当然のことである。

② データベースのオンライン結合の禁止

行政の保有するデータベース相互間のオンライン結合は一般的に禁止されるべきだという主張も根強い。

③ 番号の公開と民間利用の禁止

番号制度における番号（国民ID）の利用を法定の利用目的の制限の範囲内に限定したとしてもプライバシーの保護において不十分であると考えられる場合は、こうした番号（国民ID）の民間利用の禁止も主張されることになる。

納税番号制度が、住基カード以上に困難な壁につきあたるとしたら、「納税番号」は「住民票コード」と異なり、民間利用を前提とした制度であるというところであろう。なぜなら、「納税番号」は単に付番することが目的なのではなく、民間部門における金融機関や特定事業者に対し提出を求める情報資料にこの「納税番号」を記載させるところに制度の根幹があるからである。民間に納税者番号を秘匿しては付番の意味がまったくなくなるのである。

納税者番号が一般に見られる状況にあつたとしても、その利用を法律で特定の範囲に限定することは可能である。しかし、事実上人目にふれるよう運用されている番号は、技術的に秘匿されている番号に比して民間に違法に利用されるリスクは高くなるのは当然である。この点のリスクをどの程度、制度に織り込んでおくか、その対応のあり方が論点となろう。

(4) 制度を超えた番号の統合化の問題

さらに納税と社会保障の一体化という政策を見据えて、社会保障番号との統合化を検討する場合には番号制に対する懸念や不安はより一層大きいものになる。

制度間の統一番号は、国家が構築するデータベースシステムにおける対象者（国民及び国内在住者等）を同じIDで総合管理しようというものであり、独立したデータベース間のオンライン結合を一定の条件の下で許容し相互に参照することで、効率的な行政の実現を図ろうというものである。要するに統一番号を使うことによって、異なるデータベース間の国民情報を正確かつ迅速に照合することや、先行する他の制度で構築したデータベースの全部または一部を有効活用することなどをねらいとした考え方である。国民総背番号制批判派には到底容認できない施策ということになるだろう。

なお、厚生労働省の有識者会議は平成21年4月に、現行の健康保険証、介護保険証、年金手帳の役割を一枚にまとめる「社会保障カード」の基本計画に関する報告書を取りまとめている。そこでは、各制度に共通する統一の番号として検討していた「社会保障番号」の導入を見送っている。⁸¹同一省庁内の隣接領域の制度を超えた統一番号の採用

⁸¹ 読売新聞2009年4月16日。報道によれば、ICカードをコンピュータが読み取ることで本人確認を行い、年金や各保険のそれぞれのデータベースに接続して必要なデータを入手する仕組みを検討しているという。

が困難であれば、省庁をまたいだ制度間の番号の統合化はもっと困難を極めるだろう。

3. 対応策（提言）

行政情報化を推進していくためには、国民を納得させるだけの大きな対応策を用意する必要がある。

(1) 裁判所の役割と限界

国民のプライバシー情報を活用した行政情報化の施策については、事後的ではあるが、裁判所の審査に期待することができる。多数の住基ネット訴訟はさまざまな法的論点の所在を示し、多くの検討素材を提供しているほか、一定程度行政のあり方に反省を迫る事実上の効果もあったように思われる。しかし、司法は具体的な争訟事件につき、法を適用し、宣言することによって、これを解決する作用である。⁸²住基ネット訴訟の判決から見てわかるように、ITガバナンス、マネジメントシステムのあり方、行政の情報セキュリティ対策の内容について、詳細に分析する能力は乏しく、また、その内容の多くが行政の裁量に属する事項であることから、踏み込んだ判決を期待することには限界があるといわなければならない。

(2) 国会の役割と限界

法案の審議は無論のこと、場合によっては、国政調査権などに期待できる。ただし、法案（閣法）提出前の起草段階での検討における国会の役割や関与は限定的である。

(3) プライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment, P I A）の導入

国民のプライバシー情報を活用した行政情報化の施策を講じる時は、その前に、計画段階で、国民のプライバシー侵害の影響（インパクト）の程度を評価（アセスメント）できるよう何らかの仕組み（P I A）を導入することを検討すべきだろう。そのためには、国民から見て客観的立場でP I Aを行う信頼できる組織が必要となる。国内の環境アセスメントの実施例やEU諸国、オーストラリア、カナダなどのデータ・コミッショナー制度とP I Aの実施状況などを参考にすることができるだろう。

なお、現行の行政組織上は、個人情報保護法を主管する消費者庁がその任にあたるべきだということになるが、はたしてそれがベストな解であるか、さらに検討を要するところである。いずれにせよ導入には法律が必要である。例えば、「米国では、2002年電子政府法により連邦政府の全ての行政機関に対してP I Aの実施が義務付けられている」⁸³。

⁸² 有斐閣 『有斐閣法律用語辞典 [第2版]』

⁸³ 新保史生「テロ対策と人権保障」憲法研究第41号（2009）24頁

(4) 会計検査院の強化と活用ープライバシー情報の検査権の付与

強力な行政情報化を推進していくためには、罰則のみで担保するというような前例踏襲的発想の中にある立法政策では立ちゆかない。⁸⁴プライバシーの権利に対する人権侵害の脅威については、統治機構に関わるレベルでの大きな人権保障の仕組みを提示することが必要である。

国民の拭い去りがたい漠然とした不安や不信感を一気に打開するためには、かなりドラスティックな実効性ある施策を打っていく必要がある。また国家のITガバナンスという視点からも、行政の国民情報の運用状況についての独立した監査機関はもはや不可欠であるといわなくてはならない。それは、総務省行政管理局による監督という行政内の統制に止まるものではなく、それとは別に、行政、国会、司法からも独立した会計検査院という憲法上の機関によって行われるべきである。

現在の会計検査院ではなく、会計検査院法を改正し、本来憲法の予定している強力な会計検査権を付与するとともに、あわせて法律上プライバシー情報に関する検査権を付与するという方法も検討に値しよう。権限拡大に伴う応分の予算措置と人員の増強、スキルアップのための研修制度の充実など、抜本的な組織改革を前提として推進すべきである。

実際の会計検査においては行政の保有する各種データベースを精査する必要があり、また適法な予算執行であるかどうかは、その施策の内容と離れて評価することはできない。日本とは異なる位置づけにはあるが、米国会計検査院（the Government Accountability Office, GAO）のあり方は大きく参考にしていくべきであろう。ブラックボックス化する情報システムをチェックできる人材は、使命感あふれる独立した組織で育成していくほかない。

(5) 「プライバシー情報保護基本法」の制定

消費者庁等がプライバシー・インパクト・アセスメント（PIA）を実施するにしても、会計検査院がプライバシー情報検査（監査）を実施するにしても、そこには、評価基準、監査基準が必要である。この点において、情報プライバシー権の内実を明らかにし、いくつかの基本的な基準及び考え方を提示する役割を担う「プライバシー情報保護基本法」が必要となる。「プライバシー情報保護基本法」については後述する。

(6) なりすまし等の被害者の救済制度の創設

他人の番号を悪用するなりすましの横行と本人救済の困難性という問題がある。確かに番号制を採用した場合は、行政の効率性が向上し国民の利便性も高まっていくことが期待されるが、一方、もし他人が自分になりすましてさまざまな悪事を働いたような場

⁸⁴ 罰則はあっても情報流出は止まらず、年金の不払い状況の情報は現場から次々と漏れ出したのである。基本的に組織対応に官民の違いはない。罰則で担保できるとする考え方の根底にあるのは行政の無謬性という神話だけであろう。

合は、そのネガティブな履歴が次々の本人の番号の下にぶらさがって記録されていくということになる。現に番号制を採用しているスウェーデンや社会保障番号（Social Security number, SSN）のように広い分野で利用されているアメリカにおいて数多くの被害事例が報告されている。本人の知らないところで経済的社会的信用が著しく低下し、本人がその訂正を求めようと思っても現実的には自分がそれをやっていないことの立証は困難である。しかも訂正すべき対象を全て把握することができず、たいがいの場合には、車や家のローンを組む際に断られるなど実際にネガティブな評価を受けるまで気づくことはないのである。

こうした問題に対応するためには、被害者救済のワンストップ化を考えていかなければならない。例えば、被害者の相談窓口を一元化し、被害事実を確認後、被害者の番号をリスト化し、そこに正確な情報と被害事実を記載し、いわゆるホワイトリストを整備する。各行政においては、データベースを利用する際に、必ずホワイトリストとの照合が行われるよう照会機能のシステム化を行う。要するに番号制という国家による情報管理を逆に利用していくことで対応していくことも検討すべきであろう。

(7) データベース管理者、内部利用者のモニタリングの実施

社会保険庁の職員が、興味本位で著名人の年金不払いがないかどうかをデータベースで確認していたという問題が報道されたが、データベースを構築するところから不正なアクセスが起きてしまう。一定の人数で扱っている以上、罰則や注意喚起だけでは防ぎきることができない問題でもある。

行政内部の管理者、内部利用者の本人確認を徹底するとともに、総合監視ツール等を使って、オンライン上のモニタリングを徹底して行うことが、牽制的、予防的効果も期待できて効果的である。

(8) 指定NGOの創設と団体訴権の付与、オンブズマン制度の創設

資力の乏しい国民の側が機動的に司法救済を受けられるように行政を監視する指定NGO制度を創設し、当該団体への行政事件訴訟等の団体訴権等を付与することやオンブズマン制度を創設するなどして、国民による監視体制を強化することなども検討し得る。

(9) 公務員の内部告発制度

公務員の守秘義務との関係の整理が必要であるが、公務員の内部告発制度の整備など内部者からの監視を含めて、人権保障の仕組みを構想していくことが、政府と国民との信頼関係構築の一步となるだろう。

(10) マスコミの役割

行政の政策提案は政治問題化を避けるために一般に萎縮する傾向にある。それは、国

民総背番号制といわれるプライバシー侵害の内容を明らかにすることなく、解決すべき論点を明確化することなく報道する一部マスコミの姿勢にも責任の一端があるといわなければならない。

こうした取り組みを前提として、番号制の実施など行政情報化の強力な推進を図る場合には、国民に正面からその政策の是非を訴える必要がある。建設的な議論を巻き起こすためには、賛成、反対両方の立場からの意見や内外の先進事例、被害事例などを広く紹介するといったことが期待されるのである。

わかりやすい論点整理を含めた問題提起は、マスコミの協力なしには実現できない。マスコミには国民に正しい選択肢とその判断材料を提供する役割が期待される。

4. 「プライバシー情報保護基本法」における基本法の意義

(1) 基本法とは何か—なぜ基本法が必要なのか

プライバシー情報保護基本法の必要性について検討する前に、そもそも基本法とは何か、その役割、機能などについて意図するところを述べておくことにしたい。

現在、国内には、基本法と称する法典が30を超えるほど制定されているが、法令上、基本法についての定義規定は存在しない。衆議院法制局は国会答弁において、基本法とは、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制について定めるもの」をいうと説明している。⁸⁵明確な要件がないことからみると単なる美称にすぎないともいえる。とりあえずここでは、「基本法」という名称を採用した法律のことを「形式的意味の基本法」と呼ぶことにしたい。

この「形式的意味の基本法」を分析し、現行法令から一定程度の共通性を帰納的に導き出して、基本法のなんたるかを論じるというアプローチもあり得るところであるが⁸⁶、本稿では、次に述べる「実質的な意味の基本法」を定義づけて論じていくというアプローチを採用する。

(2) 実質的意味の基本法

憲法が全法秩序の最高規範として位置づけられている以上、その下にある全ての法律は、憲法の定める価値（人権）を具体化するものとして制定されているといえる。しかし、その中にあっても、特に国会による明示的な憲法解釈としての性質を与えられた法律というものを積極的に形成していくことも可能である。それは、人権規定を具体化しまたは補充することによって実質的意味の憲法の生成に寄与していくという法律である。例えば、次のような類型と基本法が考えられる。

①新しい人権（憲法13条）を根拠とした基本法

環境権を定める「環境基本法」や、プライバシーの権利または情報プライバシー権を

⁸⁵ 衆議院会議録情報第162回国会内閣委員会第7号鈴木法制局参事答弁

⁸⁶ 塩野宏「基本法について」日本学士院紀要第63巻第1号1-28頁参照。

定める「プライバシー情報保護基本法」、知る権利を定める「情報公開基本法」などが考えられる。

②プログラム規定と理解される人権規定を根拠とした基本法

25条の生存権を基礎にその内容を明らかにした「社会保障基本法」などが考えられる。

③その他の人権規定を根拠とする基本法

26条の教育権を根拠に、その内容を確認した「教育基本法」などが考えられる。

ここでは、こうした性質を有する法律を「実質的意味の基本法」と呼ぶこととしたい。

(3) 実質的意味の基本法の機能と役割

「実質的意味の基本法」を立法しようとする場合、人権規定を法律レベルでいかに具体的に展開するかを慎重に検討することになる。「基本法」が実質的な意味において定着することとなれば、その法典の名称からも国会の憲法解釈であることが宣言され、広く国民に受け止められることとなる。国会の責任が強く問われることとなれば、人権規定を単に抽象的、背景的権利のままなぞっているだけのものではなく、今以上に踏み込んだより力強く創造的な立法政策が期待できる。例えば、人権規定を根拠にした裁判上の請求権が定められ、その要件と効果、手続が具体的に示されるなど本人救済の実効性が確保されるものが求められていくようになるだろう。また、そうあらねばならない。

これによって訴訟が容易になり司法判断の機会が増えることで、最高裁判所の憲法判断の機会もまた増加するという効果が期待できる。国会の憲法解釈である基本法の適用に関する最高裁判所の判決（判例準則）は、憲法判例として実質的な意味の憲法としてその一部を構成するようになり、また基本法そのものも一定の時間的経過と運用実績が国民の支持を得てやがて憲法習律としての運用につながっていくのである。

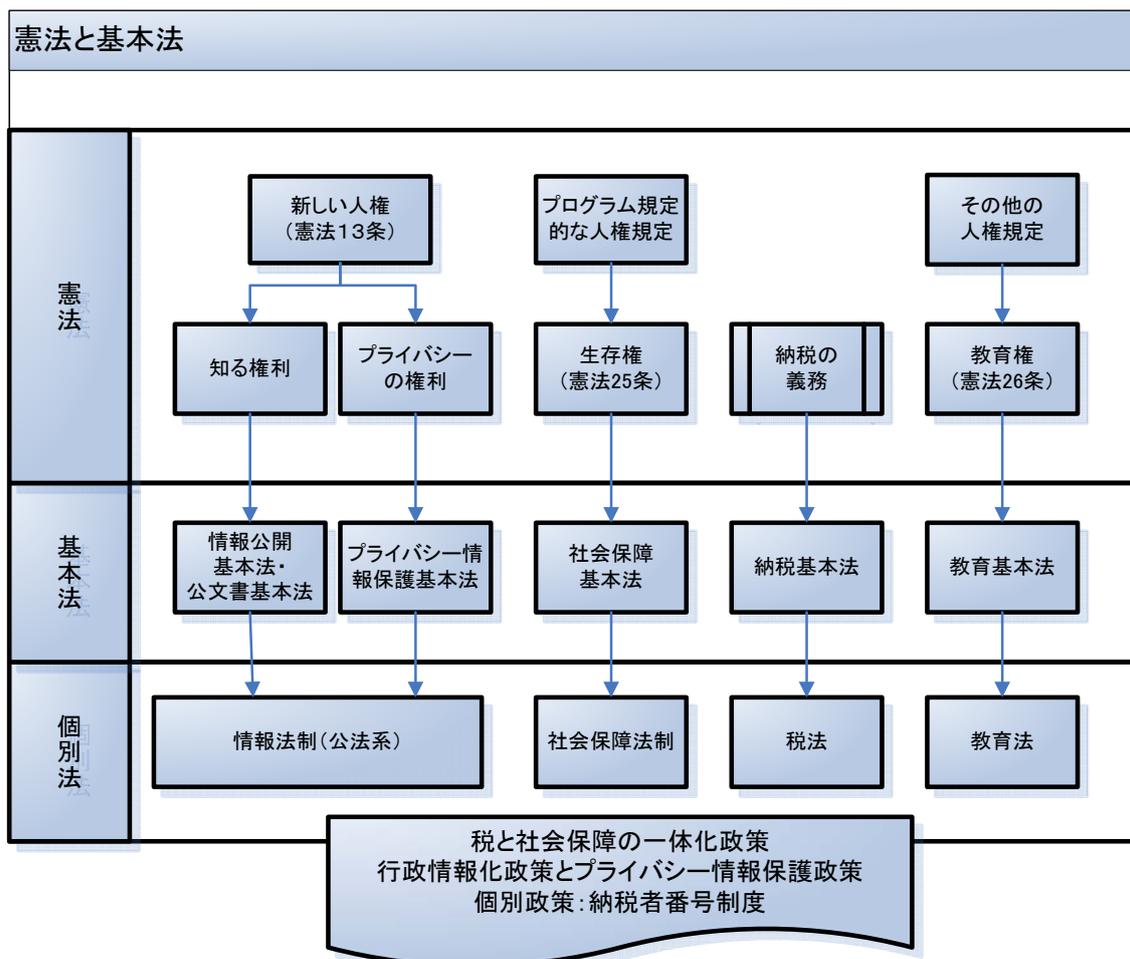
「実質的意味の基本法」は、法形式の上において法律であるが、その実質が憲法と解されるときにはその法改正が事実上制約されることになる。憲法の変遷論によることなく、より正当的で、憲法改正よりも現実的な対応が可能となる。また、その副次的機能として、立憲主義を意識した政治を促すことも期待できる。例えば、各政党による基本法案の提示はその政党の価値観を有権者に具体的にアピールすることにつながり、その下において展開されるマニフェストは、憲法に基づく具体的政策提言となる。憲法的価値を背景にした基本法案とそれを根拠とするマニフェストの提示は、有権者において大きな判断材料として機能するに違いない。そして、来るべき二大政党時代においては、政権交代を経てもなお基本法として維持される価値に着目していかなければならない。

政党が国民に向けて提示する憲法改正草案も、その政党の基本的な価値観がどこにあるかを有権者にわかりやすく伝えるという意味では同様の機能を有するといえる。しかし、その改正の実現までには大きな時間を要するものであり、現実の政治とは必ずしも直結するものではない。次回選挙で両院の3分の2を制する可能性のあるような背景と特別な争点でもない限り、有権者一般の強い関心を呼ぶこともないように思われる。実

質的意味の基本法は、憲法改正によることなく、憲法の内容を拡充していくという点において、その一部に変遷的な効果をもたらすことも期待できるのである。

これについては正当な手続を回避するものとして否定的に捉える見解もあるだろうが、国会が基本法という形で積極的に示した人権的価値を基準として具体的事案において最高裁判所が判決として形成した準則である。改正に突き動かされた一時期の有権者の判断よりも数十年の時を経て醸成され形成された主権者の判断の方がより普遍的な価値を現すという面もあるようにも思われる。

昨今の政治主導を標榜したさまざまな改革案は評価すべき点もあるが、一方で官僚のモチベーションが低下していることも懸念される場所である。法案起草の主導権を政治に移したいという思惑もあるように見受けられるが、はたしてそれが良い結果を生むのかどうかももう少し検討と配慮が必要であろう。政治は、基本法のような憲法解釈を含む立法政策、行政組織法上の所掌範囲を超える横断的立法政策の起草においてそれを主導すべきであり、その他の法案の起草については、その方針を与えるに止まり従前通りの官主導型で起草していくべきである。その意味において基本法は起草作業における政官の役割分担を示す役割も担うのである。



5. 「プライバシー情報保護基本法」の内容

(1) プライバシー保護基本法の意義

「プライバシー保護基本法」は、憲法上、「情報プライバシー権」が人権として保護されることを基本法において明確に宣言するとともに、その内実を明らかにするとともに、人権を保障する具体的な仕組みを法律においても具体化するよう求めることが必要である。

例えば、人権規定であるプライバシーの権利を根拠とした開示等請求権とその手続を定めること、行政の取り扱う国民のプライバシーに係る情報の取扱いについて主管する組織と独立した監査機関について定めるものでなくてはならない。

そのねらいは、第1に憲法上の「情報プライバシー権」から原理的に導かれる制約内容を明らかにすること、第2にそれを前提に行政の情報化を進展する環境を整備することである。⁸⁷

(2) 「プライバシーの権利」の包括性と「情報プライバシー権」の定義

プライバシーの権利とは何か。これは、日本においても三島由紀夫の宴のあと事件から数えても実に半世紀近く議論してきた問題である。米国法におけるプライバシーの権利の生成と展開の過程を確認しながら、プライバシーの権利の基礎理論を探り、わが国の法制へ示唆されるところを研究してきた蓄積を経た今日でも、なお、通説判例が形成されているとは言い難い。プライバシーの権利の内容は、その伝統的な検討の中においても、私生活への侵入、誤認を生じる表現、私事の営利的使用など多様な様相を見せている。そこに、コンピュータが登場し、自己情報コントロール権として理解することが提唱されるに至るのであるが、この考え方をどのように受容していくべきか、その理論的基礎をどのように固めるかも十分に詰めた議論がなされているわけではない。

そして、現在はインターネットに代表される情報ネットワークの時代である。現代的な検討は、デジタル情報（コンピュータ処理情報）かアナログ情報（マニュアル処理情報）か、データベース管理情報か散在情報かといった情報の性質にも着目しながら、主権をまたいだ越境データの問題も見据えた議論を展開している。

現行個人情報保護法制は、こうした難度の高い議論をあえて回避し、プライバシーの権利を強く意識しながらも、それを明言することを避けることで起草されているものである。今日の様々な法解釈上の問題や法の適用における事実上の混乱の原因は、法の哲学が十分に練る時間がなかったことに起因している。半年という短い起草期間内に一定の成果物（法案）を仕上げる制約の中での作業であったからであるが、一段落した今日、

⁸⁷ 納税と社会保障の一体化を推進し、行政の効率化と国民の福利の向上を図るといった政策もこうした枠組みの中で、はじめて前向きな議論をすることができるようになるだろう。

再度、プライバシーの権利を軸に構成しなおすことが必要である。

なぜなら、憲法から導かれる原理的な制約を明らかにすることができずにいるからである。なんのために規制するかの趣旨がわからない以上、対立する他の法益との調整は不可能である。

法改正をすればいかようにも利用目的を拡張しえる余地を残したことも問題があり、特定個人を識別できるか否かという客観的で没価値的な指標で個人情報を定義付け、手続き的な情報の取扱いルールとして起草したことによって、手続を履行すればよいという形式的な規律に止まったところにも問題が残された。同様に開示等請求権もその根拠を憲法 13 条に求める説明をすることはない。自己情報コントロール権を具体化した趣旨だと明言するだけの裏付けにも乏しい踏み込みの甘さの中でできあがっている。

行政機関個人情報保護法からプライバシー保護基本法への転換は、まさにこうした踏み込みの甘さから決別することを意味している。これは非常に高いハードルを課す決断であるのは確かである。プライバシーの権利を日本の法制度の中で、定義付けるという意味で、米国法におけるプライバシーの権利といったん切断して、日本における「情報プライバシー権」を再構成するという作業でもある。また、そこでは、自己情報コントロール権という考え方を採用するかどうか、採用する場合は、民間部門を規律する法制にも反映させるべきどうかの検討も必要である。

さらには、こうした「情報プライバシー権」を補強する派生的な権利としてのデジタル化禁止権、データベース化禁止権、利用目的管理規制との関係で、データベース間の結合（横断的照合）禁止権、データベースへのアクセス（検索、参照、照合等）禁止権、または最近の RFID などの関係において、オンライン追跡調査（リアルタイム監視・記録）禁止権といったアイデアをどう立法政策に反映させていくか、現代の情報ネットワーク社会における病理現象を踏まえながら、現代的な日本法における「情報プライバシー権」を構想していかなければならない。

その上で、「情報プライバシー権」の対象となる情報とは何か、「情報プライバシー権」の限界と調整法理について行政情報化の問題を踏まえて検討を加えていかなければならない。

法定の利用目的の制限では、事後的な法改正で利用目的の範囲が拡大していくおそれがある。これに対する憲法的な歯止めが必要である。また、データベースのオンライン結合禁止、番号の統合化の禁止の思想の硬直さにも対応していかなければならない。要するに、データを照合すべきものと、照合、結合してはならないものの判断基準の明確化に取り組む必要がある。情報化を推進すべき国民の情報とデジタル化してはならない国民の情報の峻別の思想、情報の判断基準の明確化も必要である。特に、世代をまたいで蓄積される国民のプライバシー情報のあり方、消去のルールの必要性などの検討が重要である。そして、これらが遵守されているかどうか、行政を監視し検査または監査すべき独立機関の創設も重要な論点となるのである。

(3) 「プライバシー情報保護基本法」で確認すべき事項

① 「情報プライバシー権」の定義と評価基準、監査基準の策定

こうした基準を策定するためには、自明のようであるが、実はまったく捉えどころのないプライバシーの権利の内実を明かにするという作業が欠かせない。

それには、米国におけるプライバシーの権利の生成と展開の歴史と米国での混沌とした判例、学説の状況を理解することを通じて、日本法の現状の問題点を認識することからはじめる必要がある。もちろん日本の判例をリステイトメントする作業や、内外の学説を整理し紹介する作業も重要である。

しかし、最終的には、「プライバシーの権利」の包括性、多義性に決別し、日本法の体系の中で憲法 13 条を基礎とする人格的権利として、「情報プライバシー権」の内実を定め、「プライバシー情報」を定義し、立法的な対応を行う決意をすることが何より重要である。

現在の政府の立場は、総務省行政管理局監修、社団法人行政情報システム研究所編集『行政機関等個人情報保護法の解説』に明確に現れている。そこでは、個人情報保護法制と「プライバシー権」及び「自己情報コントロール権」との関係について、次のように記述している。少々長いが引用してみたい。

(参考) 「プライバシー権」及び「自己情報コントロール権」⁸⁸

「プライバシー権」という文言は、我が国社会において定着しつつあり、また、プライバシーとして議論されるもののうち、前科等をみだりに公表されない利益などを法的保護に値する利益と認める判例（ノンフィクション「逆転」事件等）もみられる。

しかしながら、「プライバシー権」について、判例から一義的な法概念を見出すことは困難である。プライバシーといわれるものの中には個人情報の取扱いに直接関係しないものも多く存在しており、近年では、「プライバシー権」として主張される内容は極めて多様かつ多義的なものとなっている（例えば、勝手に写真を撮られて雑誌に掲載されない、覗き見されない等。論者によっては、墮胎といった私事についての「自己決定権」や、地下鉄内の商業宣伝放送といった聞きたくない音を聞かされない事由もプライバシー権として議論されている。）

「自己情報コントロール権」は、情報化の進展した社会において、個人情報の保護を十分なものとするため、従来消極的な権利として理解されてきたプライバシー権を、より能動的、積極的に理解しようとするものであるが、これについても、論者によって様々な考え方がみられる。

本法は「プライバシー権」や「自己情報コントロール権」という文言を用いず、あくまで個人情報の取扱いに伴い生ずるおそれのある個人の人格的、財産的な権利利益に対する侵害を未然に防止することを目的として、個人情報の取扱いに関する規律と本人関与の仕組みを具体的に規定するものである。

⁸⁸ 総務省行政管理局監修、社団法人行政情報システム研究所編集『行政機関等個人情報保護法の解説』9-10 頁（ぎょうせい、平成 17 年 1 月）

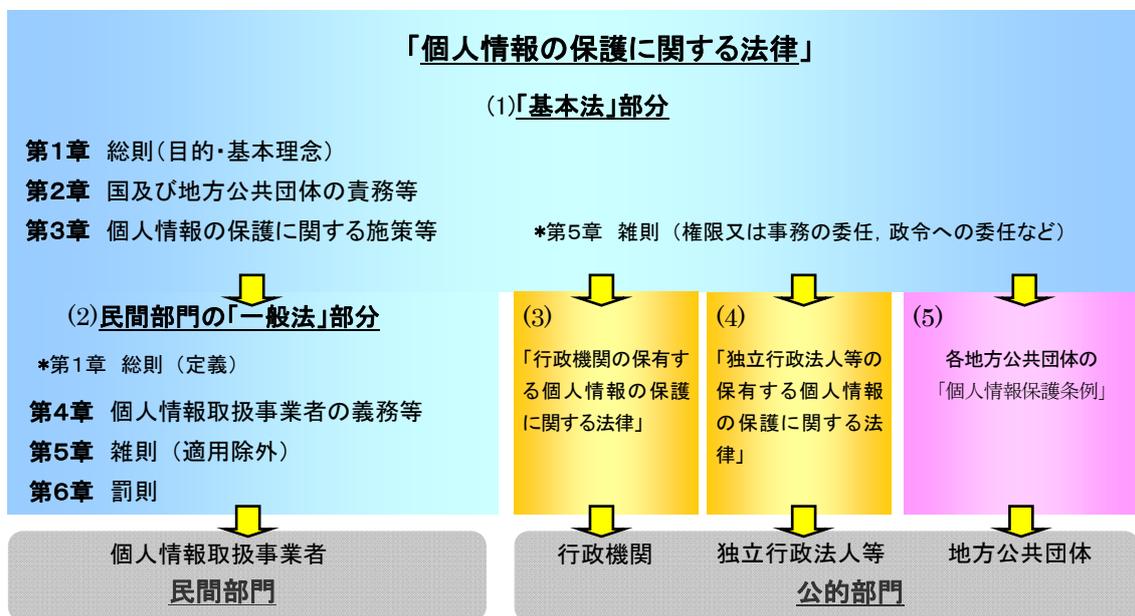
「情報プライバシー権」の内実を明らかにすることなしには、個々の立法や行政行為やその他の事件に、憲法上の原理的制約が及ぶのか否かも判然とせず、対立する価値や利益との衡量もできない。一方の内実が曖昧である限り、比較はできず、調整の法理を探ることはできないのであるが、政府は、こうした作業をあえて回避するという立場でしのいできたのである。

しかし、現行個人情報保護法制に止まる限り⁸⁹、現在の法の運用の混乱からは永遠に脱することはできないことを認識すべきであろう。曖昧な中に逃げ込むことでは、国民の不安と不信からは脱却することができないのである。

② 「個人情報」保護法制から「プライバシー情報」保護法制へ情報法（公法系）の再構成

「個人情報の保護に関する法律」、「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法律」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」など個人情報保護法関連法の抜本的改正に着手すれば、自ずと個人情報保護条例のあり方にも見直しが必要となる。人権保障に直結する法規制は国会の専権事項であることを踏まえ、個人情報保護条例は、法律の上乗せ横出しが認められる範囲で許容されるよう考え方を改めるべきである。⁹⁰自治体の保有するプライバシー情報は、プライバシー情報保護法の適用を受けなければならない。

また、情報公開法制や公文書管理法など公法系の情報法制全般の再構成が必要となる。



⁸⁹ 政府の側は、プライバシーの権利は学説、判例とも混沌としており早急な結論を出すべきではないとする立場にある。審議会の委員でもあった藤原静雄教授は、「プライバシーの権利は、これを近時の有力説のように自己情報コントロール権と構成したとしても、その包括性ゆえに、何がプライバシーかの判断基準は成立し難い」とする(藤原静雄『逐条個人情報保護法』(弘文堂)1頁参照)。

⁹⁰ あわせて情報公開法制もその基本的考え方の変容を迫られることになる。道州制の議論なども踏まえて、公的部門の情報の管理のあり方について、国と地方の役割分担について検討を要することにもなる。まさに基本法が担うべき課題である。

③ 公開型の番号と秘匿型の番号の統合共通化の禁止

ICカード等の券面から番号が明らかになる番号制度と、内部に格納され一般には秘匿されている番号とを統合共通化することは、秘匿による本人保護の趣旨が没却されるので認められない。

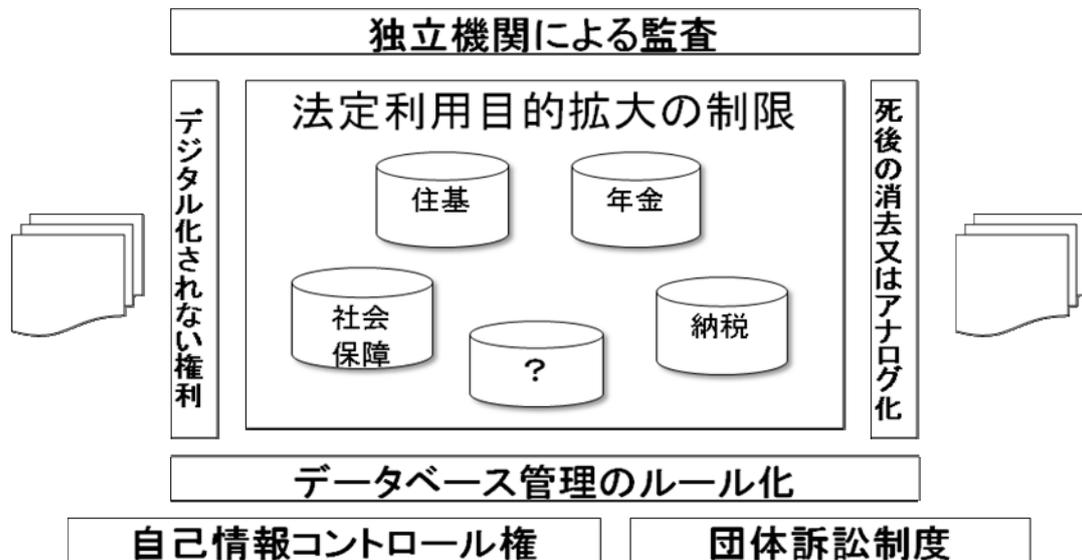
④ 民間利用と法定利用目的の制限

納税者番号制度のように、民間事業者の利用を前提とするものであっても、また公開番号であったとしても、その番号の民間事業者における利用目的を制限することは必要である。法定利用目的の制限のあり方についての考え方を整理する必要がある。

⑤ プライバシー情報の消去—世代をまたいだコンピュータ処理情報の保有の禁止

親の世代のデジタル化された情報（戸籍、犯罪歴、学歴、職歴、収入、納税額、思想、信条、宗教などの情報）がデータベースと統一番号によって容易に検索可能であることによって、次世代にあたる子孫の社会生活（就学、就職、結婚、不動産購入など）に影響を与える事態が発生すること、またはそのおそれがあることであろう。現実の世の中では緊密な人間関係を構築しようとするとき、親がどのような人物であるかは重要な情報である。それを個々人が通常のコミュニケーションの範囲で知ることについては基本的に問題なく、少なくとも国家が関与すべき領域の話ではない。ここで問題にされなければならないのは、国家がこうした個人データを取得し管理し活用することであり、特に特定個人の情報を容易に網羅的に統一的に管理することが可能になることに対するおそれとその脅威である。それが国民の潜在的な不安と不信にもつながっているようにも思われる。

まさに今日が情報化元年にあたるのであれば、その基本設計の中にそうした事態を未然に抑止する制度を明確に構築しておくことが求められる。国民の漠然としながらも直感的に察知している脅威に対して、わかりやすくその対策を示すことは、納税番号制度をはじめとする各種の行政情報化に係わる個別政策を建設的に議論し実現していくための前提として非常に意義のあることでもある。



6. まとめ

行政情報化を速やかに強力に推進していくためには、その前提として「情報プライバシー権」が人権として確立されている必要がある。

そのためには、「情報プライバシー権」の内実を基本法というかたちで明らかにすることが必要である。それは国会が自覚的な憲法解釈を行うことにほかならない。

また、人権としての「情報プライバシー権」が保障されるためには、憲法の統治機構のレベルと対応した強い保障の手段が講じられなければならない。これも基本法の役割である。本稿では、会計検査院へのプライバシー情報の検査権の付与を提案する。当然ながら会計検査院法の改正と人員の増加、応分の予算措置、そして会計検査院の抜本的な組織改革も伴う。こうした取り組みは政治主導でない限り実現しない。

こうした措置の下で、はじめて、国民の「プライバシー情報」の取扱いに関する種々のルールを明確化する作業を行うことが可能となる。個人情報保護法制はプライバシー情報保護法に発展的に改正されるべきである。⁹¹

その他、プライバシー・インパクト・アセスメント（PIA）の導入、なりすまし等の被害者の救済制度の創設、行政のデータベース管理者・内部利用者のモニタリングの徹底、指定NGOの創設と団体訴権の付与、オンブズマン制度の創設など複層的な権利保護制度を構想し、行政情報化の推進に向けた環境整備を行うことから始めるべきである。

納税者番号制度は、こうした全体の政策の一部として提案されることで、はじめて国民の理解を得ることができるものと思われる。

⁹¹ 基本法とするか、その下の個別法とするかは法技術的な問題にすぎない。

参考文献

戒能通孝・伊藤正己編『プライバシー研究』（日本評論社）

伊藤正己『プライバシーの権利』（岩波書店）

堀部政男『現代のプライバシー』（岩波新書）

佐藤幸治『現代国家と人権』（有斐閣）

坂本昌成『プライバシーの権利』（成文堂）

坂本昌成『プライバシー権論』（日本評論社）

竹田稔著『増補改訂版プライバシー侵害と民事責任』（判例時報社）

榎原猛編『プライバシー権の総合的研究』（法律文化社）

岡村久道『個人情報保護法〔新版〕』（商事法務）

宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第3版〕』（有斐閣）

新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』（成文堂）

夏井高人『ネットワーク社会の文化と法』（日本評論社）

鈴木正朝『個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム』（商事法務）

第1章で、納税者番号は、国民の利便性に配慮した税制とは何かという観点から柔軟に設計していく必要があると指摘したが、具体的にどのような税制なのか、以下考えてみよう。

1. 税と社会保障の一体設計—給付付き税額控除の導入

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、検討課題であることを明記、⁹²付則には、「給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討」が明記されている。

この制度には、4つの類型がある⁹²。

第1類型は、勤労税額控除（EITC）で、一定時間就労する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、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し、職業訓練と連動して運営されている。

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、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一つに、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。

⁹² 森信ほか（2008）

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ままでの間もない。

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優れた制度で、OECDは、2008年4月に公表されたEconomic Surveys Japanの中で、我が国への導入を勧告している。この制度の導入にあたっては、正確な所得の捕捉や給付のための社会保障番号や納税者番号の導入が不可欠であるといえる⁹³。

2. 金融所得への適切な課税

2番目は、金融所得への適切な課税との関係である。我が国では、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、抛出時課税・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。

さらに、国境を超えた資金取引を補足するという観点から番号制度の必要性を説く見解もある。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し課税する必要性はますます高まっている。

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もいえるということである。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も

⁹³ 英国やフランスは納税者番号ではなく、社会保障番号（国民保険番号）で給付付き税額控除を執行している。

確実に捕捉され源泉徴収され税の取り漏れは生じない。そこで、金融所得一体課税を、特定口座制度を活用しつつ進めていくにあたっては、番号制度はあった方が効率的だが、なければ金融所得一体課税ができないというものではない。

ただし金融所得一体課税が進み、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不要の下で認めていくためには、何らかの番号制度が必要になる。

3. 自主申告制の導入に向けて

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自主申告制度への道を開くことになる。

全員自主申告制をとる米国では、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出来、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いるが、わが国で自主申告制度を導入するに際しては、概算控除を超える者について選択的に導入していくことが現実的であろう。その際には、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越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。

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⁹⁴。

この点に関して、税制調査会基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」（平成17年6月21日）は次のように記述している。

「給与に対する納付の手続について見ると、源泉徴収義務者である給与の支払者は、給与の支払時に一定の税額をあらかじめ源泉徴収して納付し、その年の最後の給与を支払う際に年末調整を行い過不足を調整する仕組みとなっている。この年末調整により税額が精算されるので、一般のサラリーマンは通常、確定申告を要しないこととなる。

給与の源泉徴収は、適正な課税を担保し、納付の便宜、平準化などに資するために必要な制度である。給与所得について確定申告を行うこととすれば、源泉徴収は不要になるのではないかとの主張が行われることがある。しかし、年末調整を行うか確定申告を行うかという論点と源泉徴収を行うことは別の次元の事柄であり、主要国においても、年末調整の有無に関わらず、適正で確実な課税を担保する観点から源泉徴収が広く行われている。

ただ、給与所得者が自ら確定申告を行うことは、社会共通の費用を分かち合う意識向上の観点からは重要である。税務執行面にも配慮しつつ、こうした機会を拡大していくことが望ましい。給与所得控除の見直しとあわせ、特定支出控除の範囲が拡大されることとなれば、こうした機会は増大すると見込まれる。同様の観点から、年末調整のあり方についても、諸控除の適用のために必要となる個人情報取り扱いとの関係にも留意しつつ、引き続き議論を行っていく必要がある。確定申告を求める機会を拡大していくのであれば、申告を行うメリットとして、適切な源泉徴収と組み合わせて、確定申告にあたって還付を受けられるといった仕組みとすることも考えられよう。」

その際ネックとなるのは、税務当局や納税者自身の事務負担の増加である。そこで、これについて、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対応を図ることが可能となる。

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。納税者番号を電子証明書に代わる本人確認のために 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、納税者の手間も省け、コンプライアンスも向上する。

⁹⁴ 森信（2003） p68

4. 記入済み申告制度

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、記入済み申告（pre-populated returns）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⁹⁵。

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。

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。

このような記入済み申告制度をわが国に導入することには次のような意義がある。

第1に、我が国において個人納税者、とりわけ、年金受給者の申告負担を軽減する意

⁹⁵ 森信・小林（2009）

義は大きい。年金受給者の多くは、生命保険料控除、地震保険料控除、医療費控除等を受けるために還付申告をするが、給与所得者の年末調整のような申告負担の軽減措置がない。実際、およそ2,400万件にのぼる所得税の（還付申告を含む）申告件数の半数以上は60歳以上の高齢者による申告が占めている。そこで、まず年金受給者から記入済み申告を導入することが考えられる。

なおこの点に関し、先述の報告書は「高齢化の進展に伴って年金受給者が年々増加していくことを踏まえれば、公的年金等に係る源泉徴収のあり方については、受給者・納税者の側に立って、わかりやすい制度となるよう不断の見直しを行うことが必要である。納税者の便宜等を考慮すれば、最終的には、公的年金等について、源泉徴収のみで課税関係が終了するような仕組みへの移行も検討課題となろう。」としている。

また、給与所得者の年末調整について、源泉徴収義務者の過大な事務負担やプライバシーの問題が指摘されていることは先述の通りである。そこで、税務当局が既に把握している資料情報に基づいて納税者に申告書を提示すれば、不足している情報を追記するだけで簡易に申告が終了する自主申告制度の導入が可能となる。このような納税者サービスは我が国において未知のことではなく、例えば納税者利便のために税務署が前年実績に基づいて当年分の予定納税基準額と予定納税額を計算して通知する予定納税や毎年確定申告を行う納税者に対して氏名、住所や予定納税額を記入して申告書を郵送している例がある。

さらに、記入済み申告に用いる納税者番号を電子証明書に代わる本人確認のために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ことは現実的ではないと想定されるが、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も検討できる。記入済み申告は電子申告（e-Tax）の簡素化の観点からも意義が見出せるのである。

第2に、記入済み申告によって、税務当局の事務負担の軽減に繋がる。電子申告は徐々に浸透してきたとはいえ、いまだ利用率は17%程度である。とりわけ個人の利用者への普及が課題とされており、紙ベースの申告がまだ大半を占めている現状において、税務署で申告書を収受した後、記入漏れ、添付書類からの転記ミス、計算間違いといった納税者のミスをチェックすることに膨大な事務負担がかかっている。さらに、所得税の確定申告書は住民税額を確定するための課税資料として使われていることから、市区町村にも同様の事務作業が発生している。そこで、記入済み申告が導入されれば、国税当局の申告書の収受に伴う事務が大幅に効率化され、事務コストが軽減されることに加えて、市区町村は納税者が確認を終えて確定した申告情報を国税当局からデータで受け取ることが可能となるため、申告書のチェックに係る事務コスト、申告書のコピー代、データ化（パンチ入力）コスト等を削減することができ、国税当局と地方自治体の申告書に伴うコストが大幅に削減されることになるのである。

5. さまざまな政策税制

このように実額で経費控除を行うことが可能になれば、多様な政策税制の導入が可能となる。諸外国には、実額の経費をもとに税額控除する政策税制が多くみられる。

たとえば、米国の、個人の高等教育を支援する、HOPE 奨学税額控除制度 (Hope Scholarship Credit)、生涯学習税額控除 (Lifetime Learning Credit) である。HOPE 奨学税額控除制度 (Hope Scholarship Credit) は、大学の 1、2 年次の授業料及び必要経費のうち、最初の 1100 ドルに対して 100%、次の 1100 ドルに対しては 50%、最大 1650 ドルの税額控除が受けられる制度である⁹⁶。自らの税額控除を、配偶者や子供に適用することができ、自らの所得がそれほど多くない場合 (例えば会社を辞めて大学に通う場合) に家族単位で活用できるようにしたものである。給付 (還付) は行なわれない。調整後所得が 5.5 万ドル (夫婦共同申告の場合 11 万ドル) 以下という所得制限があつて、4.5 万ドルを超えたところから控除額は逡減する。

生涯学習税額控除 (Lifetime Learning Credit) は、キャリアの向上や技能の上達を考えている社会人を主たるターゲットにした制度で、初年度の授業料と教育に必要な経費のうち 5000 ドルまでの 20% までについて (つまり 1000 ドルを上限として) 税額控除を受けることができるという制度である。自らの税額控除を家族単位で活用できる点は、前者と同様である。最大控除額は 2003 年より 2000 ドルに拡大された。前者と同様に、給付はされない。

またフランスでは、幼年者扶養経費控除があり、単身者、離婚者、寡婦・寡夫等、共稼ぎの夫婦で、6 歳未満の児童を託児所、保育園等に託している者は、その費用 (児童一人当たり 2,300 ユーロが上限) の 25% の税額控除が認められる。控除しきれない部分は、給付される。さらに、家庭内労働者控除で、自宅 (別荘を含む) で、家事・育児・介護を行うものを雇用している者は、支払報酬額の 50% の税額控除が認められる。ただし、支払報酬額は、12,000 ユーロ (年間 15,000 ユーロを限度に、扶養子女一人につき 1500 ユーロ加算) を上限とする制度である。このように、ワークライフバランスを踏まえ家庭内保育と自宅外保育の両方に対して支援税制が構築されている⁹⁷。

同様な税制は、英国や米国にも存在しており、今後わが国でも、ベビー・シッター代など子育てに必要な経費を実額控除・税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る少子化対策税制が考えられる。

また、事業者の正確な所得捕捉が可能になれば、現在国民年金は定額制、厚生年金等は定率制となっている我が国の公的年金制度を、定率制に一元化することが可能になることもメリットとして挙げられよう。

このように、納税者番号制度の導入は、新たな税制を可能にするものであり、この点

⁹⁶ 森信 (2006)

⁹⁷ 森信 (2007a)

にこそ番号導入の最大のメリットがあると考えていいのではないか。

6. 最後に一導入に向けた議論の方向

すでに我が国では、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。国民一人一人に生涯変わらぬ付番が政府によって行われているという現実がある。このような状況下で、IT の発達の結果を税務行政にも活用し、効率的な行政を進めるとともに、適正・公平な課税の実現を図るということは、ごく自然なこと、もっといえば政府に課せられた使命である。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。国民的な議論によりプライバシーへの対応を考えることによりこの問題をクリアし、さらには、納税者の利便に立った番号制度について具体論を議論することによってはじめて重い扉が開かれるのではないだろうか。

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 Vol 4 3 No. 3

森信ほか（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

1. はじめに

救急や産科・小児科の医師不足、救急受け入れ拒否の問題は社会問題の域を越え、政局にまで影響する事態となりつつある。迅速かつ適切な政策的対応が求められるのは当然であるが、具体的に政策決定のためにどのような情報が必要なのだろうか。まずどれほど医師の数は不足しているのだろうか、不足しているのは都会なのか地方なのか、難しい症例を受け入れる高次救急施設なのか、それとも2次救急を担う地域中核病院なのか。昨今の医療問題では、感情的な議論が先行しており、実態を正確に把握した上での医療政策の立案に結びついていない。その大きな要因は、データが第三者への情報公開に資するように整備されていないからである。

公的統計の高度利用が進まない理由はいくつかある。第一に、それぞれの統計調査は同じ厚生労働省内部でも異なる所管で実施・管理されているために、リンクして分析することを意識して設計されていない。サンプルの取り方や質問の仕方が異なるため、リンクできない情報もある。第二に、旧統計法では、政府統計はあらかじめ定められた公表統計を出す目的以外では利用することを禁じられていた。第三に、医療施設調査などは統計法の定める「指定統計」になっており、最終的なデータ利用の許認可は総務省が握っている。たとえば厚生労働省が政策分析を外部研究機関に依頼するような場合でも、総務省の許可が下りなければ「目的外」でデータ利用は許されない。目的外利用の申請手続きは大変煩雑で時間がかかり、結局利用できないケースもある。

客観的なデータがあることはフェアでオープンな議論するための必要条件だ。医療問題に限らず、わが国では政策論議をする時に、データに基づいた議論がなされないことが、大きな問題の一つとされている。しかしより根深い問題は、データが存在していないわけではなく、さまざまな調査はされているのに、それらが実際の立案に役立つように整備・活用されていないことにある。これらの問題は医療統計に限らず、経済統計・農林水産統計などすべての官庁の公的統計が共通に抱える問題である。その根は旧統計法にあった。こうした背景のもと、60年ぶりに公的統計の大改正が行われたのである。

2007年5月に全面的に統計法が改正され、同年10月には公的統計整備の司令塔としての統計委員会が発足した。新統計法は本年4月より施行される。この小論では、新統計法改正の背景やその目的、そして昨年10月に発足した統計委員会の役割に関して概観したあと、医療に関する統計を新統計法の下でどのように整備、体系化していくべきか、いくつか問題提起を行いたい。

2. 新統計法の背景

今回の統計法改正は 60 年ぶりの抜本的改革と言われている。まず、大きな特徴として、法の目的が抜本的に書き改められたことがある。旧統計法では、統計行政が遂行すべき課題を列記しただけであった。しかし、新統計法では、国民経済の発展並びに国民生活の向上のためにその整備を行うことが法の目的となっている。

2 点目の特徴として、旧統計法が事実上統計調査とそれに基づいて作られた調査統計（一次統計）のみを想定していたのに対して、新統計法はそれを加工した統計（加工統計）または行政記録や登録などにもとづいて作られた統計（業務統計）も広く明示的に公的統計として捉えることになった。つまり、加工統計、業務統計といった調査統計以外の統計についても明確な規律を定めた点が大きな特徴である。医療分野の行政記録としては、診療情報明細書（医療機関から保険者への請求レセプト）データや、急性期病院を中心に進められている診断群分類による調査データの活用が重要テーマとして挙げられる。

新統計法の 3 点目の特徴として、患者調査や医療施設調査などの指定統計や、医療経済実態調査などの承認統計といったマイクロデータを政策評価に十分に活用するための基盤整備を行うことである。マイクロデータの使用に関しては、今まで「目的外使用」として制限が大きかったが、新統計法のもとでは、二次利用の対象となる統計調査やサービスが拡大されることになる。

分散型システムをとる日本の統計行政には多くの問題点が指摘されてきた。例えば、医療関係の統計は、総務省の統計局がすべてを把握しているわけではなく、厚生労働省や地方自治体が主に把握をしている統計もある。統計行政に共通している問題点として、作成者の都合が優先し、利用者の利便性に十分配慮がされていない、統計同士の明確な役割分担や質問項目の整合性がかけているために比較や統合が図れない、行政費用削減の影響により資源が不足し統計の質が低下しているなども指摘されてきた事項である。これらを統括的に整理し、重複を省き互換性・比較可能性を高めるためのコーディネーションが必要となっている。また昨今、統計調査に非協力的な人が増えたことから、統計調査に頼って統計を作成することの非効率性が指摘されている。すでに行政が業務上得ている記録をうまく活用すれば、既存の調査の負担が多いに軽減されるであろうし、場合によっては新たな調査が必要でなくなる。

医療・介護・健康に関しては、国民経済に占める割合が増えてきているにも関わらず、さまざまな統計・調査の相互の役割分担・機能が必ずしも明確でなく、回答者負担がかかる割に社会のニーズに答え切れていない。

3. 医療統計の現状

医療制度改革の議論において、実態の正確な把握が重要である。しかし現状では定量面で十分に実態が理解されているとは言いがたい。データ自体が第三者への情報公開に資するように整備されていないのである。医療に関する重要なデータとしては、経済協力開発機構（OECD）の「Health Data」が毎年発表されている。近年では医療の質に関する指標も加わるなど、OECD加盟国の医療データとしては信頼性が高いとされている。ところが日本の欄は空欄が目立つ。また医療費の定義が異なるとはいえ、公的医療費の支出額などは厚生労働白書のデータと比較すると数値にかなりの差がある。

国際的な標準の手法で財政収支を集計、発表する国際通貨基金（IMF）の『政府財政統計』（GFS: Government Finance Statistics）でも他の先進諸国に比べると空欄が目立ち見劣りがする。つまり、日本の医療産業や政策のパフォーマンスの実態を客観的に国際比較しようにも、信頼のおける集計されたデータが手に入らないのである。

GFSは、公会計と国民経済計算をつなぐ重要な統計である⁹⁸。GFSの整備において、現行のように、中央政府は財務省、地方政府は総務省、一般政府は内閣府という分散体制は機能せず、調整部局を一元化するべきという議論もある。社会保障費統計はESSPROS (European System of integrated Social Protection Statistics)を基幹として再編・整備が必要で、医療費に関しても、国民医療費推計と、2000年にOECDが発表した国民保健計算の国際基準であるSHA (System of Health Account)の推計手順との間で整合性を図ることが求められている。

国民医療費、社会保障給付費、SHAの関係を示したものが図1である。国民医療費は緑色で示された範囲である。国民医療費の推計に関しては、データソースやどのようなアルゴリズムで推計しているのか詳細が公開されてこなかった。平成18年度国民医療費推計からは、報告書や厚生労働省のホームページにおいて従来よりは丁寧な解説が掲載される予定である。

推計の計算方法についてOECDのSHAによる推計である総保健医療費支出は、点線で囲まれた範囲である。ここで問題となるのが、白地の部分で、SHAの算出で必要とされているが保険適用外であるため、把握できない医療費情報である。具体的には、1) 自由診療費部分：例、歯科自由診療費、美容整形費等、2) 特別料金（入院時の室料差額料、特定療養費分、紹介状を持たないで病院を初診する時の初診代など）、3) 入院中の食事代の一部、4) 予防・健康管理サービスとして、医師の指示以外によるあん摩・マッサージ料など、5) 出産（正常分娩）に関わる費用（現在は出産時に支給される「出産育児一時金」を正常分娩費に要した費用として推計）、6) 先進医療における患者負担分などである。

⁹⁸ この段落の議論は、岩本(2008)の資料に基づいている。

4. 医療統計の体系化

経済統計では「経済センサス」の導入が決まり、ビジネスレジスターを作成し、その名簿情報をもとに企業・事業所統計を統一的に構築していくという方向が打ち出された。ビジネスと生活は違うという考えもあるが、個人情報統計の統計利用に関する法整備もしたうえで、人間の生活の質的向上のために人口・社会統計の体系化が必要だということを国民に訴えていく必要がある。また、レジスターをしっかりと作り、医療、教育、福祉、消費などの人間の生活にかかわる統計を相互補完的、整合的に作っていくためには社会保障番号のような個人の共通番号が不可欠となる。

新統計法でのさらなる転換は、各種統計の互いの役割を明確にした「体系」を明らかにすることを求めたことだ。現行では厚生労働省主管の各種統計がそれぞれどう関連しているのかを説明できる体系がないばかりでなく、どのような体系化にするかについていまだ議論がまとまっていない。経済学的にはいえば、日本の医療制度を包括的にモニタリングし政策立案するには需要・供給・コストの三つの面から見るのが妥当である。

まず需要面に関しては、地域にどの程度の疾病があるか、個人ベースでどのくらい医療費がかかるのか、重複受診の実態などを知るためには、これまで「社会医療診療行為別報告」が用いられてきた。これは、毎年六月審査分の国民健康保険・組合健康保険などの医療給付情報を抽出したもので、疾病別の治療件数や支払い医療費などがわかる。しかし調査数が少ないこと、特定の1ヶ月の診療実績分に限定されているため季節変動がつかめないなど、需要分析のデータとしては不十分である。診療報酬明細（レセプト）の電子化や疾病情報の標準化が進めば、全数調査をタイムリーに行うことができるようになるり、地域・疾患など属性別の詳細な医療給付の状況が把握できるようになる。

次に、供給面であるが、医療計画の立案に関して、どのような提供体制が必要かといった、地域の医療資源の充足状態を知るためにも、全数調査である医療施設調査は今後も供給面のデータ把握のためには重要な調査である。改善点としては、保健所や社会保険事務局への施設基準の届けの状況など行政情報を併せて利用することで大幅に回答者の負担を軽減し、より詳細な情報を入手することができるという点であろう。

コストのデータは、将来の給付の範囲を決めるうえでも重要である。現在、医療のコストに関する数少ない調査として、医療経済実態調査がある。病院、診療所、保険薬局における医業経営等の実態を調査したものである。中央社会保険医療協議会に提出するための調査であるが、サンプル施設数が少なく、経営主体が自治体病院に偏るなど問題点は多い。また病院会計準則が存在するものの大学病院をはじめ、この準則に即した情報が構築されていないことも問題として挙げられる。医療のコスト面を把握するためには必須の調査であるため、サンプル数を増やすことが必要である。例えば保険診療機関に関しては全数調査にするとか、医療法の下で経営している医療機関をすべて対象にす

ることも議論されるべきであろう。

山口（2008）が指摘するように、レセプトデータを有効に活用することは、国民が安全にかつ安心して医薬品などを使用するためにも必須である⁹⁹。そのためには、個人情報保護の観点から匿名化は当然必要だが、十分に注意した上で連結可能性を残しておくことも重要な点である。

レセプト情報から得られる数年から十数年前の特定の医薬品の使用者のデータと最近のがん登録データや心血管疾患・その他の疾患の登録データを組み合わせることで、通常は長期間の追跡調査が必要なコホート研究を実施するのに必要な経費の1%以下で、特定の医薬品の使用とアウトカムに関する時宜にかなった調査を実施することも可能となる。もっとも、日本では全国規模の公的ながん登録が確立していないためこうした研究は二重の意味で実現が難しくなっている。

日本の医療統計の大きな問題点は、主に公的な医療保険でカバーされている医療行為のみしか把握できない点である。レセプトデータを電子化してもこの問題は解決されない。しかし、レセプトデータベースから直接これらの情報が得られなくとも、レセプトデータを連結可能にする道を残しておけば、たとえば、ある薬で奇形発生が問題になった時に、特定の薬を使用した母親から生まれた子供に何%で問題が起きたかなど、正常妊娠や分娩でも把握することができる。もちろん、十分な倫理審査を受けることは必須である。

5. 地方分権における統計データの在り方

2008年4月から各都道府県に医療費適正化計画を作成することになった。しかし、都道府県庁であっても医療政策の立案のための基礎データへのアクセスは、驚くほど貧困である。たとえば2次医療圏レベルでの有病率、心筋梗塞の1年以内の死亡率、年齢別・科別の医師数の分布など容易に（特に電子媒体で）入手することができない。医療関係の統計は、保険者がレセプトデータを所有しており、その保険者が政府管掌健康保険、組合健康保険、国民健康保険と分散しているため、医療のレセプトデータ・自治体が所有する健診や介護保険のデータ・救急隊のデータ・医師や看護師の調査を地域レベルで有機的に結びつけることができない。現在地域医療の問題は喫緊であるが、地域医療計画に役立つようなデータがほとんど整備されていない。

医療統計に関してはアクセスだけでなく、保存に関しても大きな問題がある。医療のレセプトデータは各国民保険連合会によってデータの保存年限を独自に決定できることになっており、保存年限を超えたデータは消去されている。また、レセプトデータのフォーマットが統一化されておらず地域ごとに異なるため、共通化が難しくなっている。国民健康保険のデータ利用に関しては保険者である市町村に、健康保険組合のデータ利

⁹⁹ 以下は山口（2008）において指摘されている具体例である。

用に関しては各健康保険組合にそれぞれ許可を得ることになっており、都道府県レベルで医療制度に関する様々な分析を試みるが非常に困難になっている。国と地方の望ましい統計行政の在り方を抜本的に見直していく必要がある。

6. 最後に

現行の日本の医療統計の問題の一つは、明確な体系性が欠如している点である。患者調査、医療施設調査、社会医療診療行為別報告、国民生活基礎調査など厚生労働省主管の統計がそれぞれどのように連関しているのかを説明できる体系がなく統一性に欠けている。また、指定統計を始め、承認統計や届出統計として行われている調査統計が政策評価に十分に活用されていないのではないだろうか。たとえば、現在医療分野のデータとしてDPCで膨大な情報が得られているが、その活用は不十分である。政策部局において、例えば、DPC調査データと医療施設調査、介護保険と医療保険のデータなど関連するデータの連携が必要である。そのためにも社会保障番号などの共通番号の導入は不可欠である。その上で政策部局が明確な政策的目的をもち、調査実施部局と連携を深めるとともに、調査間の整合性・国外の公的統計との比較可能性などにも配慮した調査設計のマネジメントが重要となろう。日本では、医療政策のみならず、最低賃金や税制といった国の重要な政策が、基本的な情報や統計分析に基づくことなく決まってきた。こうした分析は集計データでは不可能なため、マイクロデータの分析に基づいて政策を提言、決定することは、先進国だけでなく途上国でも通常の手続きとなっている。莫大な公費を投じて作成されたデータは国民全体の貴重な財産であり、この財産を、公正で有効に活用できる体制を整備することは、国民生活の質の向上に大いに寄与することになる。

参考文献

井伊雅子 「期待される医療統計のあり方」『病院』68(2):98-102, 2009

井伊雅子 「医療統計の体系化:統計委員会の基本計画に向けて」『医療経済研究』20(1):3-13, 2008

今中雄一 「健康関連データベースの構造化と結合:戦略的な医療保健福祉システム構築へ向けて」『海外社会保障研究』winter:18-26, 2000

岩本康志 統計の重点的・戦略的整備(財政統計)論点メモ. 2008年3月5日 統計委員会基本計画部会第2WG提出資料

鈴木亘 「社会保障関係の統計における課題」NIRA 研究報告書『統計改革への提言』 2008年10月

橋本英樹・井伊雅子 「医療再生へ統計整備急げ」日本経済新聞 経済教室 2009年3月20日

山口拓洋 厚生労働省 薬害肝炎事件の検証及び再発防止のための医薬品行政のあり方検討委員会提出資料(2008年11月11日)

納税者の立場からの納税者番号制度導入の提言

2009年6月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、ハガ性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>