



日本の納税者番号制度

淵, 圭吾

(Citation)

日税研論集, 67:33-65

(Issue Date)

2016-01-20

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100476956>



第2章 日本の納税者番号制度

神戸大学教授 渕 圭吾

I はじめに

本稿は、日本の納税者番号制度について、それをめぐる議論の変遷及びその理論的な問題点について概観するものである。2013年5月31日、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下、「番号法」と呼ぶ）が公布された⁽¹⁾。番号法は、自らを行政機関の保有する個人情報保護に関する法律（「行政機関個人情報保護法」）、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（「独立行政法人等個人情報保護法」）及び個人情報の保護に関する法律（「個人情報保護法」）の特例を定めるものである（番号法1条）と位置づけている。この位置づけによれば、番号制度について法的な規律を行う理由は、それが個人情報の保護をないがしろにしかねないからだということになる。

以下、日本における納税者番号制度についての議論の変遷を振り返った上で(II)、(このたび公布された番号法ではなく)もっぱら所得税制度との関係で利用されるような納税者番号制度にどのような問題点が存在するのか、という

(1) 番号法については、水町雅子『やさしい番号法入門』（商事法務、2014年）、宇賀克也『番号法の逐条解説』（有斐閣、2014年）参照。

ことを手短かに考察する(Ⅲ)。

なお、本稿は、番号制度が個人情報の保護との関係で問題になりうるという番号法の自己認識を受け入れた上で、(1) (番号法が定めている共通番号とは異なる) 単一の国家目的に関する番号制度 (多元的番号制度) としての納税者番号制度の問題点と、(2) 番号法が定めている共通番号のような一元的番号制度の問題点とを区別した上で、前者に重点を置いてごく簡単な検討を行うものである⁽²⁾。ここで、単一の国家目的に関する番号制度とは、一般的に単一と評価されるある特定の国家目的のために、当該国家目的の達成に必要な個々の個人 (ないし世帯・法人その他の団体) に関する情報につき数字を利用して同一性の管理をすること (identification), と定義しておく⁽³⁾。番号制度を用いなくても同一性の管理をすることは可能であり (例えば、氏名や生年月日・住所を用いればよい)、本稿では番号制度を用いない場合の問題点にも言及する。

Ⅱ 納税者番号制度をめぐる議論の経緯

1 納税者の同一性の管理と他人に関する情報申告

(1) 納税者の同一性の管理

租税制度においては、納税者である個人の同一性の管理をする必要があることがある。しかし、こうした個人の同一性の管理は、租税制度に必然的に伴うものではない。例えば、かつて国家の財源の中心をなしていた関税の場合、原則として、貨物が輸入されるに際して生じる納税義務の履行を確保する限りで納税義務者の同一性が管理されていれば足りる。すなわち、納税義務の成立・確定に際して、納税義務者である「貨物を輸入する者」(関税法 6

(2) 「一元的番号制度」と「多元的番号制度」を明確に区別する、金子宏「行政機械化の法律問題」成田頼明編『行政法の争点』(1980年)28頁に従った。
 (3) 「名寄せ」と言われることもあるが、意味内容を明確にするために、本稿ではできるだけ納税者(個人)の同一性の管理(確認)といった用語を用いることにする。

条)の属性が問題となることはない。また、間接消費税である酒税においても、納税義務の成立・確定に際しては、担税者である消費者の属性はもちろんのこと、納税義務者である「酒類の製造者」(酒税法6条)の属性が問われることはないのである。さらに、所得税であっても、一定の種類の利得のみを課税の対象として、しかも定率での租税を課すのであれば、納税義務者の属性を考慮する必要は、納税義務の成立・確定の段階では、存在しない。

これに対して、納税義務者の属性や人的事情を考慮して、それに応じて租税負担を課す、というタイプの租税⁽⁴⁾にあっては、納税義務者である個人の同一性の管理が不可欠である。現在日本に存在する所得税はこのタイプの租税であって、納税義務者の同一性の管理が欠かせない⁽⁵⁾。現在の日本の所得税法の背後仮説として有力である包括的所得概念によるならば、個人の「総財産」の変動こそが所得税にとって決定的に重要であるということになる⁽⁶⁾。そうだとすれば、個々の資産が誰に帰属するのか(誰の「総財産」に属するのか)ということが所得税法にとって極めて重大な関心事にならざるを得ない。なお、法人税の位置づけは難しいが、少なくとも、現在の日本で行われているように一定の中小法人への優遇措置が存在する場合には、やはり納税義務者の同一性の管理が必要となる。包括的所得概念が採用されていたかどうかはともかくとして、日本の所得税・法人税は古くから納税義務者の属性や人的事情を考慮してきた。このため、大まかに言って、源泉徴収によって課税関係が終了するようなタイプの所得(戦前の所得税法における「第二種所得」)を除いて、納税義務者の同一性の管理が極めて重要であった⁽⁷⁾。

(4) 神野直彦は、シュメルダースに倣って、このような租税を「誂え税」と呼んでいる。神野直彦『財政学』(有斐閣, 2002年)170頁。

(5) 瀧圭吾「所得の構成要素としての純資産増加」金子宏ほか編『租税法と市場』(有斐閣, 2014年)92頁。

(6) 「総財産」概念については、瀧・前掲注5及びそこで引用した幾つかの私の論文、さらに、瀧圭吾「財産権保障と租税立法に関する考察—アメリカ法を素材として」神戸法学雑誌65巻2号(2015年)を参照されたい。「総財産」概念への税法における言及として、「納税者の総財産」についての国税の優先を定める国税徴収法8条参照(この点、木村弘之亮教授のご指摘に負う)。

ところで、納税者の同一性の管理が肝要であるにもかかわらず、これまで、納税者の同一性の管理が実際にどのように行われているのか、ということについて、表立って書かれたり、話されたりすることはほとんどなかった。居住者の所得税については、確定所得申告に関する所得税法 120 条 1 項が申告書への記載事項を定めており、同項 11 号の委任を受けた財務省令は「申告書を提出する者の氏名及び住所」（所得税法施行規則 47 条 1 号）を記載すべきであるとしてきた⁽⁸⁾。このため、少なくとも、氏名及び住所を用いた納税者の同一性の管理が可能である。ところが、氏名及び住所が申告書に正確に書かれているとは限らない。また、氏名の漢字表記や住所の表記には、いずれも正しい複数の記載方法がある。例えば、筆者は「淵圭吾」という氏名であるが、少なくとも上記財務省令によれば、片仮名で「フチケイゴ」と書いても誤りではなさそうである。また、「淵」という字は元来「淵」という字の草書体が活字となったものであり、「淵」の異字体に過ぎない⁽⁹⁾。このため、「淵圭吾」という表記も誤りではない。住所についても同様であって、「東京都国分寺市東恋ヶ窪 2 丁目 13 番地 5 号」と書こうと、「国分寺市東恋ヶ窪 2-13-5」と書こうと、どちらも正しい。言うまでもなく、結婚等を機に改姓し、あるいは、転居して住所が変わることもある。「国分寺市東恋ヶ窪 2-13-5」に住んでいた「淵圭吾」が「神戸市灘区六甲台町 2-1」に住む「淵圭吾」と同一人物であると言い切ることは意外に難しい。

もっとも、こうした個人の同一性の管理は納税者番号がないとできないわけではない⁽¹⁰⁾。誤りや表記ゆれを含む大量のデータをもとに同一性の管理

-
- (7) 勝正憲『所得税の話』（千倉書房、1930 年）6-8 頁が率直に述べるように、納税義務者の同一性の管理が事実上不可能な類型の所得について源泉徴収によって課税関係を終了させることとした、というのが正確であろう。源泉徴収という手法の長短を論じている田中勝次郎『所得税法精義』（巖松堂書店、1930 年）79-81 頁も参照。
- (8) 番号法の施行に伴う改正により、個人番号が記載すべき事項として附加される（2016 年 1 月 1 日から施行）。
- (9) 諸橋轍次ほか著『大修館新漢和辞典〔三訂版〕』（大修館書店、1991 年）529 頁では「淵は〔淵の〕俗字」と書かれている。

を行う（「データ・クレンジング」）ソフトウェアが存在している⁽¹¹⁾。国税庁でも、かねてより同一性を管理するための仕組みが（恐らくは、当初は手作業でのそれとして）存在していたに違いないし⁽¹²⁾、現在ではデータ・クレンジングのソフトウェアが導入されていると考えられる。なお、国税庁では、1954年から加算機、計算機、簿記会計機、電子式統計機等を使って機械化を行っていたものの⁽¹³⁾、1961年から電子計算機（コンピュータ）の導入を検討し、1966年には初めてコンピュータが用いられるようになった（ADPセンター）⁽¹⁴⁾。コンピュータの利用は当初大都市圏を管轄する国税局（都市局）にとどまっていたが、1983年には国税庁事務管理センター⁽¹⁵⁾が設立され、1987年度には地方局の電算化も完了した⁽¹⁶⁾。さらに、1988年から導入が検討されていた⁽¹⁷⁾ 国税総合管理システム（KSKシステム）が2001年までに完成している⁽¹⁸⁾。

ところで、納税者番号制度が存在しないからと言って、国税庁が納税者の同一性を管理するために数字を用いていなかったというわけではない。2009

(10) 逆に、納税者番号が存在するからといって個人の同一性の管理が完璧にできるわけではない。

(11) 例えば、富士通株式会社は「Interstage Information Quality（インターステージ・インフォメーション・クオリティ）」というデータ・クレンジングのためのソフトウェアを販売している。

<http://interstage.fujitsu.com/jp/infoquality/>

(12) 国税庁『国税庁三十年史』（大蔵財務協会、1979年）335-349頁は、1970年代までの管理事務の状況を手際よく要約している。なお、同書335頁で指摘されているように、戦前の国税の徴収事務は市町村に委託されていた。

(13) 国税庁・前掲注12、337-342頁及び国税庁『国税庁二十年史』（大蔵財務協会、1969年）127頁参照。

(14) 国税庁・前掲注12、523-533頁、国税庁・前掲注13、126-133頁。

(15) これは、元来、グリーン・カード制度に対応するものとして構想されていた。

(16) 国税庁『国税庁四十年史』（大蔵財務協会、1990年）203頁。

(17) 国税庁『国税庁五十年史』（大蔵財務協会、2000年）471-477頁。

(18) 国税庁『日本における税務行政（平成15年度版）』（2003年）第2、13。

<https://www.nta.go.jp/kohyo/katsudou/report/2003/japanese/text/02/11-14.htm#a-13>

高野幸大「電子申告」租税法研究27号（1999年）16頁、18-19頁、占部裕典「資料情報制度」租税法研究27号（1999年）48頁、61頁も参照。

年5月12日の税制調査会第1回スタディ・グループに国税庁が提出した資料⁽¹⁹⁾によれば、国税庁が事務処理のために使用している番号として、「整理番号」というものがある。これは、税務署別・納税者別に納税地を所轄する税務署が付番しているものである。これとは別に、e-Tax利用者識別番号も存在し、一定の機能を果たしている。こちらは転居等により所轄税務署が変わっても番号は変わらない。

租税以外に目を移すと、国または地方公共団体が個人の同一性管理を行っている制度は少なくない⁽²⁰⁾。

まず、戸籍制度がある⁽²¹⁾。日本の戸籍制度は、出生・婚姻・死亡という事件を立証する「西欧法の身分証書制度」とは異なり、国民登録、親族登録、住民登録という三つの機能を合わせ持つ、比較法的には特異なものである⁽²²⁾。そして、伝統的には戸籍について「公開原則」が採用されており⁽²³⁾、戸籍に関する届け出や戸籍に関する証明書の交付に際して本人確認が必要になったのは2008年になってからであった⁽²⁴⁾。

住民基本台帳も、個人の同一性を管理する仕組みである⁽²⁵⁾。住民基本台

(19) 国税庁「税務行政における資料情報制度の運用実態（国税当局が事務処理のために使用している番号等）」（2009年）。<http://www.cao.go.jp/zeicho/siry-ou/pdf/sg1kai1-2.pdf>

(20) 以下に述べるものの他に、警察による巡回連絡カードによる個人の把握、出入国管理における個人の把握、自動車及び原動機付自転車の運転免許（道路交通法84条以下）において免許証に記載される事項（道路交通法93条。第1号では「免許証の番号」が挙げられている）を通じた個人の把握等、番号の使用のいかんにかかわらず個人の同一性を管理する仕組みは数多く存在している。番号を使用している例の一覧として、水町・前掲注1、17頁（図2-2）。

(21) 国家による国民の把握という観点からの考察として、齊藤笑美子「戸籍による国民の把握とその揺らぎ」公法研究75号（2013年）117頁。

(22) 水野紀子「戸籍制度」ジュリスト1000号（1992年）163頁。

(23) これを強く批判する水野・前掲注22のほか、二宮周平「個人情報保護と戸籍公開原則の検討」立命館法学304号（2005年）2560頁参照。

(24) 戸籍法の一部を改正する法律（平成19年法律第35号、2007年5月11日交付、2008年5月1日施行）。

(25) 住所を通じた個人の把握という観点からの考察として、遠藤美奈「住所による個人の把握と人権保障」公法研究75号（2013年）129頁。

帳法は、それまでの住民登録法（昭和26年法律第218号）に代わって1967年7月25日に公布された⁽²⁶⁾。住民基本台帳法7条によれば、住民票⁽²⁷⁾には、氏名、出生の年月日、男女の別、世帯主であるか（世帯主でない場合は、世帯主の氏名及び世帯主との続柄）、戸籍の表示、住所、住民票コード等が記載されている⁽²⁸⁾。なお、住民票コード（住民基本台帳法7条13号）は1999年の住民基本台帳法の改正によって導入されたものである⁽²⁹⁾。住民基本台帳法施行規則1条によれば、住民票コードは、無作為に作成された10桁の数字と1桁の検査数字から成る11桁の番号である。

公的年金（国民年金⁽³⁰⁾及び厚生年金保険⁽³¹⁾）に関しても、年金記録を保険者が正確に把握していること、すなわち、個々の被保険者の保険料拠出実績等を保険者が把握していることが、制度の根幹となっている。歴史的には、公的年金制度は独立した複数の制度から成り立っており、いわゆる国民皆年金体制が実現⁽³²⁾してからも制度間の連絡が行われるようになったものの、被保険者の同一性の管理が十分にはできていなかった⁽³³⁾。そこで、1997年1月から、各種公的年金を横断する共通の番号である基礎年金番号（10桁）が導入された⁽³⁴⁾。しかし、実際には、2007年に発覚した「年金記録問題」⁽³⁵⁾に明らかのように、基礎年金番号の導入後においても、被保険者の同一性の管理が必ずしも十分に行われていなかった例があるようである。

(26) 昭和42年法律第81号。遠藤文夫「住民基本台帳法と住居表示法改正」ジュリスト379号（1967年）38頁。

(27) 個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成して作成されるのが住民基本台帳である。住民基本台帳法6条1項。

(28) このうち、氏名、生年月日、性別、住所が「基本4情報」と呼ばれる。遠藤・前掲注25, 129頁。

(29) 住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成11年法律第133号）。久保信保「『改正住民基本台帳法』の概要」ジュリスト1168号（1999年）72頁及び（その導入当時の評価につき）ジュリスト同号に収められている諸論文を参照。

(30) 国民年金法（昭和34年法第141号）。

(31) 厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）。

(32) 公的年金の変遷については、例えば、菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）124-128頁参照。

(33) 制度ごとにそれぞれの年金番号は存在していた。

(2) 他人に関する情報申告

租税制度においては、他人に関する情報を国または地方公共団体に申告する義務が課されていることがある⁽³⁶⁾。正確に言えば、納税義務者による納税申告（「申告書」を提出）の内容の正しさを確認するために、納税義務者に対する何らかの「支払」を行う者等（第三者）が行う申告が「情報申告（information reporting）」であり、そこで提出されるのが「支払調書」（所得税法 225 条等）、「源泉徴収票」（所得税法 226 条 1 項等）、「調書」（所得税法 228 条 1 項等）ないし「計算書」（所得税法 227 条等）である⁽³⁷⁾。

情報申告は、（納税者でも課税庁でもない）第三者による証明⁽³⁸⁾の仕組みであり、以下の二つの機能を有する。第一に、情報申告によって課税庁が得る情報が課税庁による税務調査の効率性を高める。第二に、情報申告制度があること自体が、自己の情報を課税庁が把握していることを納税義務者に認識させるので、納税義務者が正しく申告するための誘因となる⁽³⁹⁾。

-
- (34) 岩村正彦「基礎年金番号の意義と課題」ジュリスト 1092 号（1996 年）22 頁。岩村（27-28 頁）が指摘するように基礎年金番号には法令上の根拠が存在しなかったが、「国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 19 年法律第 110 号）において国民年金法が改正され（この部分の施行は 2010 年 1 月 1 日）、基礎年金番号が法律上規定されるようになった。国民年金法 14 条によれば、基礎年金番号とは「政府管掌年金事業（政府が管掌する国民年金事業及び厚生年金保険事業をいう。）の運営に関する事務その他当該事業に関連する事務であって厚生労働省令で定めるものを遂行するために用いる記号及び番号であって厚生労働省令で定めるもの」である。
- (35) 岩村正彦「公的年金給付をめぐる法的諸問題」日本社会保障法学会編『これからの医療と年金〔新・講座社会保障法 1〕』（法律文化社、2012 年）236 頁、樋口修「年金記録問題の経緯と課題」調査と情報 654 号（2009 年）。
- (36) 杉村章三郎ほか『所得税法』（大蔵出版、1953 年）は、「所得税手続法」の一環として「納税に関する第三者の協力等」という章を立てている。
- (37) アメリカでは、「情報申告書（information return）」と呼ばれる。See Bittker & Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates, and Gifts*, ¶111.1.9.
- (38) 裁判における証明という厳密な意味ではない。
- (39) 情報申告が、納税者と課税庁の間にある二つの情報の非対称性を解決すると指摘する文献として以下のものがある。Leandra Lederman, *Reducing Information Gaps To Reduce the Tax Gap: When Is Information Reporting Warranted?*, 78 *Fordham L. Rev.* 1733 (2010), 1735-1736.

情報申告を行う義務を課されている者の多くは支払者であるが（「支払調書」・「源泉徴収票」を提出すべき者）、むしろ支払を受ける者が提出すべき場合（所得税法228条が規定する名義人受領の場合）や「支払」が伴わない場合もある（信託の受託者が提出する「信託の計算書」等）。

情報申告という概念を広く定義すれば、他の納税者による確定申告も一種の情報申告と言えるかもしれない。このように考えるならば、反面調査が許容される条件⁽⁴⁰⁾や他の納税者に関する情報を用いることが許される条件⁽⁴¹⁾といった事柄を法律で規定している上記のような情報申告と対照して検討することができる。

ここで、法定調書制度の歴史と現状を簡単に見ておくことにする。

戦前の所得税法においても、支払調書は存在していた⁽⁴²⁾。給与に関する支払調書、配当に関する支払調書及び信託の計算書である（所得税法56条1・2項、所得税法施行規則20条乃至22条の3）。大変興味深いのは、これらの調書又は計算書を提出した者に対して、「交付金」が支払われていたことである（所得税法56条3項、所得税法施行規則23条）。1件1人ごとに5厘、1信託ごとに3銭、という具合である。相続税法（1905（明治38）年法律第10号）においては、1938（昭和13）年法律第47号による改正（このとき、生命保険金に対するみなし相続財産としての課税が始まった）により、「本法施行地に於て生命保険（徴兵保険を含む以下同じ）の保険金を支払ひたる者は命令の定むる所に依り支払調書を政府に提出すべし」（相続税法12条の2）と定められた。戦後になって、法定調書を提出すべき範囲は徐々に拡大していった⁽⁴³⁾。現在では、およそ60種類の法定調書が存在している。

(40) 反面調査に補充性が必要かという論点につき、注解所得税法研究会編『注解所得税法〔5訂版〕』（大蔵財務協会、2011年）1231-1233頁参照。

(41) この点については後述する。

(42) どの書物にも載っているが、ここでは勝・前掲注7、230-235頁を参照した。なお、金子宏「わが国の所得税と源泉徴収制度：その意義と沿革」同『所得課税の法と政策』（有斐閣、1996年）125頁（初出1991年）、137頁は大正末期の段階で支払調書提出義務等が存在していたことを指摘している。

法定調書制度の現状として、報酬・料金（所得税法 225 条 1 項 3 号）を例にとって、法定調書の存在によって納税者の同一性の管理ができているかどうか検証してみよう。

例えば、大学教員 T（居住者）が法律雑誌に原稿を執筆し、出版社 W から報酬（原稿料）を受け取ったとする。T にとって、この報酬は雑所得の収入金額であって、それを得るのに要した必要経費を控除した金額が所得税の課税の対象になる。ところが、所得税法は報酬の全額を T が受け取ることを認めない。所得税法 204 条 1 項は、W にこの報酬についての源泉徴収義務を課しているのである（1 号の「原稿 […] の報酬」に該当する）。源泉徴収額は、同一人に対し 1 回に支払われる金額が 100 万円を超えない限り、支払われる報酬の 10 パーセントである（所得税法 205 条）。さらに、所得税法 225 条 1 項は、W に税務署長への支払調書の提出を命じている。W は同項 3 号にいう「居住者 […] に対し国内において第 204 条第 1 項各号に掲げる報酬 […] につき支払をする者」に該当するからである。支払調書に記載すべき事項は所得税法施行規則 84 条 1 項が定めており、そこには報酬の額（2 号）や源泉徴収される所得税額（3 号）の他に「その支払を受ける者の氏名又は名称及び住所若しくは居所又は本店若しくは主たる事務所の所在地」（1 号）が掲げられている⁽⁴⁴⁾。税務署（そして国税庁）は、支払調書に記載された氏名及び住所を手掛かりに、T がこの報酬を雑所得として正しく申告しているかどうか、確認することができる。ところが、W が支払調書に記載した氏名及び住所は T から W に伝えられた情報に基づいているところ、T が W に正しい情報を伝えているかどうか、また、W が伝えられた情報を正し

(43) 所得税法における法定調書制度の沿革については、武田昌輔監修『DHC コンメンタル所得税法』（第一法規，加除式）8963 頁以下参照。相続税法について言えば、1947（昭和 22）年の相続税法において、生命保険金を支払った者の支払調書提出義務（相続税法 68 条 1 項）、退職手当金を支給した法人の支払調書提出義務（相続税法 68 条 2 項）、他益信託の受託者の信託に関する証書の提出義務（相続税法 68 条 3 項）が定められている。1950（昭和 25）年の相続税法 59 条 1 項もほぼ同様である。

(44) 2016 年 1 月 1 日からは、ここに個人番号または法人番号が付け加えられる。

く記載しているかどうか、については保証がない。とりわけ、TがWに正しく氏名及び住所を伝えなくてはならない、という点については、実定法上の根拠があるわけでもないし、それゆえ本人確認が行われるわけでもない。このことは、所得税法 224 条を見ればわかる。同条は、利子、配当等の「支払を受ける者」がその者の氏名及び住所⁽⁴⁵⁾を「支払をする者」に対して告知すべきことを定めている。さらに、同条後段は、支払を受ける者による支払をする者が告知した氏名及び住所の真正性を確認すべきことを定めている。もちろん、このような真正性の確認が正しく行われるかどうかは、(国税通則法 74 条の 2 第 1 項 1 号ロが定めているような質問検査権が存在するとはいえ)最終的にはそれぞれの支払をする者の良識に依らざるを得ない面がある⁽⁴⁶⁾。いずれにせよ、今検討した報酬の場合には、所得税法 224 条に対応する規定が

(45) 2016 年 1 月 1 日からは、ここに個人番号または法人番号が付け加えられる。

(46) 1949 (昭和 24) 年の所得税法 59 条では、支払を受ける者による告知義務が定められていたに過ぎなかった(以下、詳しくは、武田監修・前掲注 43, 8893-8893 の 3 頁を参照)。1973 (昭和 48) 年改正で、支払をする者による限定的な場面での本人確認義務が定められた。これは、既に先行して無記名公社債の利子等について源泉分離課税の選択がない場合につき当時の租税特別措置法 3 条の 3、租税特別措置法施行令 2 条の 3 に基づいて住民票の写し、国民健康保険の被保険者証等を用いた氏名及び住所の真正性の確認を求めていた取扱いを源泉徴収の有無を問わず一般的に拡張したものである(内川澄男「所得税法の一部改正」税経通信 28 巻 7 号(1973 年)17 頁, 29 頁)。少額貯蓄等利用者カード制度(グリーン・カード制度)が実施されないまま廃止された 1985 (昭和 60) 年の改正では、少額貯蓄非課税制度の利用にあたり(氏名及び住所に加えて)新たに生年月日を告知すること、住民票の写し等の一定の書類を提示すること、また、金融機関の営業所等の長が「確認した旨の証印」をすることが定められた(所得税法 10 条 3 項以下。現在もこの規定は障害者等の少額預金の利子所得等の非課税との関係で生きている。改正の内容につき、鈴木速人「所得税法・租税特別措置法(所得税関係)の一部改正について: 利子配当課税関係の改正」税経通信 40 巻 8 号(1985 年)26 頁, 29-30 頁及び金子宏ほか(座談会)「マル優制度のゆくえ」ジュリスト 858 号(1986 年)10 頁, 11-12 頁〔金子宏発言〕参照)。2004 (平成 16) 年の改正では、本人確認書類の範囲に住民基本台帳カード等が加えられている(所得税法施行令 337 条 2 項参照)。なお、前述の少額貯蓄非課税制度等、利子所得への優遇の歴史については、金子宏「利子所得課税のあり方: グリーン・カードの問題を含めて」同『所得概念の研究』(有斐閣, 1995 年)241 頁(初出 1982 年), 243-256 頁を参照。

ないため、TがWに誤った氏名及び住所を伝えても、Wはそれらが誤っていることを認識しないかもしれないし、認識したとしても正しい氏名及び住所を申告させる手立てがない。そして、Wから報酬を得たTがこの報酬を雑所得として申告していなくても、Tが正しい氏名及び住所をWに伝えなかった以上、税務署がTの同一性を確認する手段はもはや存在しないのである。もっとも、WがTから氏名及び住所に関する正しい情報を得るインセンティブが全くないわけではない。Wが法人税の申告にあたりTへの支払いを損金算入するためにはこの支払いが真正であること（本当に金銭が支払われたこと）を主張しなくてはならず、Tの氏名及び住所が実在することが支払いの真正性を裏づけるからである。以上のような状況は、番号制度の導入後であっても、TがWに故意に誤った個人番号を伝えるのであれば、ほとんど変わらない。

2 一元的番号制度に関する動向

個人の同一性を管理するために番号を用いることは、古くから行われていた。自動車等の運転免許や健康保険・年金との関係で、個人に番号が振られることは決して珍しくなかった。ところが、1970年代初頭から、個人の同一性を管理するために番号を利用することに対して警戒を示す議論が登場した。その端緒は、1968年8月30日の政府の電子計算機利用の高度化に関する閣議決定及び1969年7月11日の第二次計画の閣議決定に基づいて行政管理庁が始めた事務処理用統一コード設定への動きであった⁽⁴⁷⁾。1968年8月30日の閣議決定により関係各省庁の連絡会議が始まったが、行政管理庁としては、各種コードの統一標準化の一環として、国民に様々な行政目的に応じてそれぞれ付されている番号を統一することを考えていた⁽⁴⁸⁾。その理由

(47) 以下、一元的番号制度に関する構想の最初期については、第63回国会参議院内閣委員会会議録9号7-9頁（1970年4月15日）に掲載されている、山崎昇参議院議員（日本社会党）の質問に対する河合三良政府委員（当時、行政管理庁行政管理局長）の答弁に依拠して（ただし適宜敷衍して）記述する。

は、「統一した方が行政上便利ではないか」という点にあった。例えば、公的年金や医療保険において加入者が他の種類の年金・保険に移った場合に、その通算をする際に番号が統一されているとすればリファーできる。また、失業保険の番号が府県別・地域別になっているが、これを統一すれば重複支給をしないようにするための確認作業が容易になる。さらに、地方公共団体が委理事務を処理するに際して、各省庁が個人につけている番号がバラバラであるが、これが統一されると受け入れる側の地方公共団体として便利である、というのである。

このような政府の動きに対して、反対論が盛り上がり、最終的に、1973年4月7日の参議院予算委員会第一分科会において、「行政管理庁も国民の反対があるために、このいわゆる国民総背番号制と申しますか、統一個人コードについては、これはもうストップしたと、私はそう判断しているわけですが、その点はどうですか」という質問⁽⁴⁹⁾に対して、福田赳夫行政管理庁長官は次のように答弁した⁽⁵⁰⁾。すなわち、「統一背番号制度につきましては、北欧四ヶ国が大体そういう制度を使っておる。しかし、その他の国におきましては、検討しておる国もありますが、その行き方というものを部分的に採用しておるといふ国も出てきているわけでありまして、つまり、アメリカ、カナダなんかで、社会保険という分野におきまして、統一といふか、一部背番

(48) 行政管理庁による検討に際して出された報告書のうち筆者が参照し得たものとして以下のものがある。第1に、「事務処理用各省庁統一コード」研究開発会議「事務処理用各町長統一個人コード設定に関する研究 報告書」(財団法人日本経営情報開発協会、1971年)。1971年2月27日付のこの報告書に先立って、1970年11月30日には同研究会議が「中間報告書」を出して「個人コード一斉付与の方法と問題点」及び「個人コードに対する国民の認識状況の把握と問題の確認」について問題点を列挙し解説を加えていたようであるが(前掲報告書1頁)、参照することができなかった。第2に、行政管理庁行政管理局(情報システム担当管理官)「情報社会におけるプライバシー保護に関する調査研究報告書」(行政管理庁行政管理局、1971年)。9-18頁では当時の輿論における個人コードへの反対意見を紹介・分類している。

(49) 質問者は塩出啓典参議院議員(公明党)。

(50) 第71回国会参議院予算委員会第一分科会会議録第3号19頁(1973年4月7日)。

号というか、そういうような形のものを使っておりますが、その辺は、あるいはこれはわが国におきましても検討すべき問題でもあるまいかと、そんなふうを考えておりますが、北欧三国がやっておるような広範な、いわゆる統一国民コードというようなものにつきましては、これは問題も多々あるだろうと思うのです。まあ国民のコンセンサスが熟すればということを考えてみるわけでありますが、そう急ぐ問題じゃない。世界の大勢、国民コンセンサスの流れ、そういうものをよく見た上、結論を得べきものだと、かように考えております」と。

当時の統一個人コード（ないし、批判する側からの呼称として「国民総背番号制」）に対する反対論⁽⁵¹⁾の中には、コンピュータに対する漠然とした危惧感に基づくものがあつたことは否定できない。おしゃべりなコンピュータが何もかもしゃべってしまうかもしれない、というような意見である⁽⁵²⁾。他方で、当時はプライバシーの問題と呼ばれていたものの、後に個人情報保護の問題として整理されることになる問題提起が、当時の反対論には含まれていた⁽⁵³⁾。すなわち、個々の国家目的のために集められた情報を他の目的に転用することは当然には許されない、という考え方が形成されてくる⁽⁵⁴⁾。

もっとも、「国民総背番号制」すなわち一元的番号制度への反対論は、次のような議論にもつながった。それは、ある国家目的のための番号制度（多

(51) 行政管理庁行政管理局（情報システム担当管理官）・前掲注 48, 9-18 頁, 朝日ジャーナル 1972 年 1 月 28 日号 4 頁以下の「特集・個を否定する国民総背番号制」を主として参照した。

(52) このような考え方がすっかり過去のものになったわけではない。朝日新聞 2015 年 7 月 24 日朝刊 17 面は、人工知能が人間にとって脅威になりうるというニック・ポストロムの見解を伝えている。なお、「人工知能が人類を征服したり、自分の意思を持ったりする可能性はない」という松尾豊（東京大学）のコメントも紹介されている。

(53) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第 4 版〕』（有斐閣, 2013 年）1 頁は、事務処理用個人コードの検討が国民の間で個人情報保護の必要性の認識を高める契機になったことを指摘している。

(54) 実定法に即して言えば、行政機関個人情報保護法 8 条 1 項（利用目的以外の目的のための利用を原則禁止）、及び、番号法 9 条（利用目的を限定）に対応する考え方である。

元的番号制度)が構想されているとしても、それを導入することが一元的番号制度(「国民総背番号制」)を導入するための端緒となりかねない(政府はその魂胆を隠している)、それゆえ当該多元的番号制度の導入にも反対する、という論理である⁽⁵⁵⁾。これは一種の陰謀論であって、そのような陰謀があると信じる人には説得力があるが、信じない人には説得力がない。しかし、こうした論理が、1970年代後半からの納税者番号制度に関する議論へも負の影響を及ぼすことになる⁽⁵⁶⁾。

3 金融所得を把握する方策としてのグリーン・カード制度の挫折

納税者番号制度に関する議論が日本で行われるようになったのは、統一個人コードへの動きが頓挫してしばらく経ってからであった。政府税制調査会の答申で「納税者番号制度」という言葉が登場するのは1979(昭和54)年度の税制改正に関する答申に始まるが⁽⁵⁷⁾、それに先立って、1978年に金子宏が「納税者番号制度と納税者の秘密の保護」という論文において、納税者番

(55) 例えば、医療情報システムとの関係で論じる、奥平康弘「国民総背番号制と人権侵害」ジュリスト548号(1973年)78頁。納税者番号制度との関係での同様の議論として、石村耕治「課税庁保有情報の開示制度」同『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1995年)95頁、96-97頁(初出1992年)、佐藤幸治「プライバシーの権利と個人情報の保護」同『現代国家と人権』(有斐閣、2008年)459頁、521頁(初出1996年)。

(56) ここで負の影響というのは、本文で述べたような論理が、納税者番号制度の導入によって単に不利益を被る人々(事実上課税されないという利益をこれまで享受していた人々)によって利用されてしまい、本文で述べたような論理を唱導する者たちがそのような(意に反するはずの)利用を受け入れてしまうことで、納税者番号制度に関する客観的な議論が成り立ちにくくなることである。本文で述べたような論理を唱導する者たちは、国民総背番号制によってあらゆる個人情報が一元的に管理されることを危惧している(この危惧自体は、正当である)のに対して、単に不利益を被る人々は国家が脱税に関する情報を把握することを危惧している(この危惧は、正当化し難い)のであって、たとえ両者が「プライバシー侵害の恐れ」という同じ言葉を使っているとしても、それによって意味されている内容は全く異なるはずである。

(57) 岩田陽子「納税者番号制度の導入と金融所得課税」調査と情報475号(2005年)、2頁。

号制度の意義と機能の紹介、そして「納税者の秘密の保護」という観点からの検討を行っていた⁽⁵⁸⁾。

金子は、アメリカにおける状況を見た上で、一般論として、「納税者番号制度は、所得をより正確に把握するための手段としてきわめて有効である」と結論づける⁽⁵⁹⁾。そして、日本においても、仮名預貯金の所得を隠蔽するための手段としての利用を防いで、(源泉分離選択制度がとられていた) 利子所得・配当所得を総合課税の対象に含めること、また、(所得税法10条に基づき非課税とされていた) マル優制度や郵便貯金の濫用⁽⁶⁰⁾を防ぐこと、さらに、(所得税法9条により原則として非課税とされていた) 有価証券の譲渡益を課税の対象に含めること、これらの目的のために納税者番号制度が大きな機能を発揮することが期待される、と述べている⁽⁶¹⁾。

金子は続いて、「納税者の秘密の保護」を検討する。そこで論じられているのは現在であれば納税者の個人情報保護と呼ばれるべき事柄であるが、金子は実定法に従って「秘密」という言葉を用いている。金子によれば、実定法上、租税職員の守秘義務についての一般的規定として国家公務員法100条があり、所得税法・法人税法・資産再評価法及び相続税法には「もっぱら、税務調査に関連して得られた私人の秘密の保護を目的とする」特別の規定が存在していた。こうした実定法の定めを前提として、金子は以下の二点を検

(58) 金子宏「納税者番号制度と納税者の秘密の保護」同『所得課税の法と政策』(有斐閣, 1996年) 180頁(初出1978年)。

(59) 金子・前掲注58, 186頁。

(60) 当時、本人確認が行われていなかったため、仮名での預貯金を行うことは容易であった。当時ののどかな状況を良く伝えるのが、以下の井上ひさしの小説の一節である。「真坂時太郎というのは架空の名前だ。明君とほくと、それから庄平君の三人で、半日かかりで考え出した名前なのだ。ほくらが通帳にお金を積むのは「まさかのときのため」だから、それで「真坂時太郎」という名前で通帳をこしらえたわけだ。だから、明君もほくも庄平君もそれぞれ真坂時太郎なんだ。ハンコは駅前のハンコ屋さんで作ってもらった。」井上ひさし『偽原始人』(新潮社〔新潮文庫〕, 1989年改版) 19頁(初出は、朝日新聞社, 1976年。新聞連載としての初出は1975年)。なお、郵便貯金は所得税法上非課税であり、郵便貯金法で1人あたり300万円という総額制限がかかっていた。

(61) 金子・前掲注58, 186-188頁。

討する。第一に、保護の対象となっている「秘密」の意義である。この点につき、金子は「個人であると法人であるとを問わず、私人の生活範囲に属する事実のうち、まだ一般に知られておらず、知られないことがその人の利益に合致すると認められる事実をいう」とした上で、個人的秘密のみならず経済的秘密も含まれる、と主張する。第二に、「租税資料の開示の禁止」である。金子は、個々の租税職員の守秘義務という角度のみならず、「租税行政庁は、納税者に関する租税資料またはそこに含まれている各種の情報を、どこまで外部に開示できるか」という角度からも検討すべきである、という極めて重要な指摘を行っている。そして、「この点について、現行法は何らの定めをおいていないが、納税者の租税資料及びそこに含まれている情報は、原則として門外不出であって、租税行政庁はそれを外部に開示してはならないという原則が、現行法上妥当していると解すべきではないだろうか」と述べて、「租税資料開示禁止原則」を提唱する⁽⁶²⁾。

このように、租税職員ではなく租税資料自体、さらに進んで「情報」に着目したこと、そして、原則（デフォルト・ルール）が「開示禁止」であるということ提唱したこと⁽⁶³⁾、この二点において、金子論文は行政機関個人情報保護法や番号法の理念を先取りしていた。

さて、前述のとおり1979（昭和54）年度の税制改正に関する答申で納税者番号制度の導入を検討すべきという意見が盛り込まれたものの、翌年、1980（昭和55）年度の税制調査会の答申は現実的な選択肢を提示した。当時の租税特別措置法が定めていた利子所得・配当所得についての源泉分離選択制度の適用期限が1980年末に到来することから、理屈の上では総合課税という原則に戻るはずであり、また総合課税の実をあげるためには本人確認と名寄せが必要であった⁽⁶⁴⁾。しかし、税調答申及びそれを受けた1980（昭和55）年

(62) この部分で金子は、原著『租税法〔初版〕』（弘文堂、1976年）346-347頁を引用している。「門外不出」という言葉はすでに同347頁に登場している。

(63) もちろん、金子自身もこの原則に対する例外が存在しうることは認めている。金子・前掲注58、193頁。

度税制改正⁽⁶⁵⁾では、マル優制度に基づく非課税特典及び郵便貯金の非課税特典を利用するための本人確認制度（少額貯蓄等利用者カード制度（グリーン・カード制度））を提言するにとどまり、利子所得・配当所得の総合課税化という課題は先送りされたのである⁽⁶⁶⁾。グリーン・カード制度においては、1984年1月1日以降、マル優制度や郵便貯金を利用するにあたって、国税庁長官から交付を受けた少額貯蓄等利用者カードを金融機関等の店舗の庁に提示し、記載事項の確認を受けなくてはならないとされた⁽⁶⁷⁾。

グリーン・カード制度の導入には、単により公平な税制の実現という面のみならず、これまで事実上非課税扱いを受けてきた資金の移動が生じるといふ問題が伴っていた⁽⁶⁸⁾。すなわち、第一に、グリーン・カード制度が実施されると、郵便貯金法に基づく限度額の管理がされていなかった郵便貯金が銀行預金をはじめとするそれ以外の金融商品に流れることが予想された。第二に、マル優及び郵便貯金という非課税貯蓄から、本来非課税の扱いを受けることができなかつたはずの資金が、それ以外の金融商品に流れることが予想された。このため、郵政省及び郵政関係者を有力支持者とするいわゆる郵政族の議員たち（金丸信等）は、グリーン・カード制度の実施の延期及び廃

(64) 泉美之松・高橋元・石原信雄「特別鼎談／55年度税制改正をめぐる」税経通信 35 巻 7 号（1980 年）2 頁，9 頁〔高橋元発言〕。

(65) 所得税法の一部を改正する法律（昭和 55 年法律第 8 号）。

(66) 税制調査会の答申では、「いわゆる納税者番号制度が最も有効な方策である」とされつつも、その導入のための十分な環境整備が行われていないので、現実的な解として少額貯蓄等利用者カード制度の採用が提案された。二ノ宮英敏「所得税法の一部改正について」税経通信 35 巻 7 号（1980 年）30 頁，31-32 頁。

(67) それまでは、マル優制度の利用に際しては、金融機関等の営業所を経由して住所地の所轄税務署長に非課税所得申告書を提出することとされていた。また、郵便貯金については、前掲注 60 で述べたような郵便貯金法に基づく限度額が遵守されていることを担保する税法上の手続は存在していなかった。グリーン・カード制度の詳細については、二ノ宮・前掲注 66 参照。

(68) なお、グリーン・カード制度の公布当初は、銀行預金よりも郵便貯金の方が本人確認・名寄せの面で有利と思われたため（実際、郵政省は本人確認・名寄せの両面で、大蔵省への抵抗を示していた）、郵便貯金への貯蓄の大量シフトが生じたようである。金子・前掲注 46，279-280 頁注 47 参照。

止を求めて精力的に運動を行った。自民党及び一部野党の圧力でグリーン・カード制度は徐々に骨抜きにされ（グリーン・カード以外での本人確認を認める等）⁽⁶⁹⁾、1983年には同制度はその実施が3年間延期され、最終的に1985年の税制改正で廃止された⁽⁷⁰⁾。

グリーン・カード制度の挫折の後も、政府税制調査会では納税者番号制度についての検討を続けていた。そして、金子宏が小委員長を務める「納税者番号等検討小委員会」が1988年12月⁽⁷¹⁾と1992年11月⁽⁷²⁾にそれぞれ報告書を提出した。これらの報告書については、金子自身による的確な紹介と検討が行われているので⁽⁷³⁾、詳細はそちらに譲る。

しかし、次の点は指摘しておきたい。それは、「納税者番号とプライバシーの保護」⁽⁷⁴⁾ないし「プライバシーの保護」⁽⁷⁵⁾という項目において、税務当局による個人情報の当該個人からの取得の可否の問題、税務当局による個人情報の他の行政機関からの取得の可否の問題、税務当局が収集した個人情報の他の行政機関による利用の可否の問題、という3点が、しっかりと区別されているということである。

そして、第一の点については、「税務当局は納税者の所得等を正確に把握する上で納税者に関する課税資料を収集することが必要となる。税務調査は

(69) この段階での、グリーン・カード制度を含めた利子所得課税のあり方に関する検討として、金子・前掲注46がある。

(70) 経緯につき、泉美之松・大山綱明・吉住俊彦「60年度税制改正をめぐって」税経通信40巻8号（1985年）2頁、6-8頁〔泉・大山発言〕参照。

(71) 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13日）」金融503号（1989年）21頁以下に収録。

(72) 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）」金融549号（1992年）29頁以下に収録。

(73) 金子宏「納税者番号制度の意義と機能：税制調査会小委員会報告書の紹介と検討」同『所得課税の法と政策』（有斐閣、1996年）196頁（初出1993年）。当時までに現れていた文献のリストとして、同198頁注1参照。なお、両報告を丹念に読み解いた論文として、川上宏二郎「納税者番号制度におけるプライバシー保護の問題」西南学院法学論集26巻1・2号（1993年）69頁がある。

(74) 税制調査会・前掲注71、28-30頁。

(75) 税制調査会・前掲注72、34-35頁。

個人の経済的秘蔵そのものに関する調査だと言ってもよいであろう。したがって、適正・公平な課税を実現するため必要な限りで個人のプライバシーの権利は制限されざるを得ない」とはっきり述べている⁽⁷⁶⁾。第二の点についても、「税務当局が他の行政機関から情報を収集することについては、税務執行の目的に必要な範囲で広く認められるべきである」と明確な態度が示されている⁽⁷⁷⁾。第三の点については、1988年の報告で、共通番号を利用する行政目的の範囲の問題と納税者番号を利用して集めた個人情報の目的外利用のそれぞれについて適切な制度が必要だという認識が示されている⁽⁷⁸⁾。1992年の報告では、納税者番号制度が導入された暁には「番号データにより特定の個人が識別され、かつ、番号データを保有・使用する主体が国の行政機関である場合には、同法〔引用者注：個人情報保護法〕が適用されると考えられる」として、本稿の冒頭で示したような番号法の自己認識が先取りされている⁽⁷⁹⁾。また、今後の課題としては、「ある行政機関が特定の行政目的のために番号を利用して収集した個人情報は、特別の法令上の措置なく本来の行政目的以外に利用することは適当でないと考えられることから、共通番号制度を導入する場合に、どの行政機関間でどのような情報をどのような要件の下で開示することを認めるのかという点については十分な検討が必要である」と、個人情報保護法の考え方に従った問題提起が行われている⁽⁸⁰⁾。

これら2つの報告は、従来漠然とプライバシーの問題と言われてきた事柄をしっかりと分節して論じている。それだけに、もう一歩踏み込んで、そもそも税務官庁がある納税者に関する情報を集めてよいのかという上記第一の点と、税務官庁が取得した納税者に関する個人情報を他の国家目的のために利用してよいのかという上記第三の点とが区別されるべき問題であることをもっと強調してもよかったように思う。もっとも、金子宏は1994年に公表し

(76) 税制調査会・前掲注71, 28-29頁。税制調査会・前掲注72, 34頁も同旨。

(77) 税制調査会・前掲注71, 29頁。

(78) 税制調査会・前掲注71, 29頁。

(79) 税制調査会・前掲注72, 35頁。

(80) 税制調査会・前掲注72, 36頁。

た論文⁽⁸¹⁾で、前者の問題を「税務情報の収集」、後者の問題を「税務情報の保護」としてしっかり区別して論じている。また、税務情報の収集の問題を「古典的・伝統的意味におけるプライバシー」との関係で、税務情報の保護の問題を「自己情報管理権」との関係で、それぞれ論じている。このような分析枠組みは今日でもなお維持することができるものであり、本稿も基本的にはこの枠組みにのっとって分析を行っているところである。

1988年と1992年の小委員会報告の後、納税者番号制度は具体化することのないままにとどまった⁽⁸²⁾。その間、かつて目標とされていた利子所得・株式譲渡所得の総合課税化はもはや諦められ、貯蓄から投資へというスローガン及び「金融所得」というカテゴライゼーションに基づく「金融所得課税の一体化」が進められた⁽⁸³⁾。また、前述のように、基礎年金番号や住民票コードといった番号制度が導入されていった⁽⁸⁴⁾。住民票コードに関してはいわゆる住基ネットに関してその違憲性を主張する者による訴訟が提起されたが、最高裁判所は、最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁において住基ネットは合憲であると判断した。ただ、最高裁判所は、国及び地方公共団体による個人情報（本人確認情報）の共有システムについて、その合憲性を基礎づける事情を丹念に認定している⁽⁸⁵⁾。このため、この判決はのちの番号法の下案にあたって参照されることになった⁽⁸⁶⁾。

(81) 金子宏「税務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」同『所得課税の法と政策』（有斐閣，1996年）231頁（初出1994年）。

(82) 2003年時点での議論の状況を的確に示すものとして、宇賀克也「納税者番号制度」同『個人情報保護の理論と実務』（有斐閣，2009年）411頁（初出2003年）。

(83) 経緯及び課題につき、吉村政穂「金融所得課税の一体化」金子宏編『租税法の基本問題』（有斐閣，2007年）351頁を是非参照されたい。

(84) 原井直子「社会保障・税に関わる番号制度の概要」レファレンス735号（2012年）17頁。

(85) 具体的な審査基準が明示されているわけではない。山本龍彦・憲法判例百選Ⅰ〔第6版〕（2013年）46頁，47頁。

(86) この点の指摘として、山本龍彦「番号制度の憲法問題：住基ネット判決から考える」法学教室397号（2013年）49頁，49頁注5参照。

4 社会保障と租税とを一体的な目的と理解する番号法の登場

これから施行されようとしている番号法の直接の祖型は、2009年8月30日に執行された第45回衆議院議員総選挙における民主党のマニフェストに盛り込まれた「税・社会保障共通の番号の導入」に求められる⁽⁸⁷⁾。同年12月の「平成22年度税制改正大綱」には、「社会保障制度と税制を一体化し、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障を充実させるとともに、社会保障制度の効率化を進めるため、また所得税の公正性を担保するために、正しい所得把握体制の環境整備が必要不可欠です。そのために社会保障・税共通の番号制度の導入を進めます」という記述がある⁽⁸⁸⁾。2009年9月から2012年12月までの3年3ヶ月の民主党政権下では、番号法に向けた検討が進められていった⁽⁸⁹⁾。2010年2月に「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」が設置され、同年6月29日には同検討会が「中間とりまとめ」を公表した。同年11月には政府・与党社会保障改革検討本部の下に「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」が設置され、2011年4月には同検討会が「社会保障・税番号要綱」を決定、さらに同年6月30日には政府・与党社会保障改革検討本部が「社会保障・税番号大綱」を決定した。2012年2月には、番号（マイナンバー）関連3法案が第180回通常国会に提出され、同国会では衆議院で閉会中審査とされたものの、結局、2012年11月16日の衆議院解散に伴い廃案となった。

自由民主党・公明党への政権交代後、第183回通常国会に番号（マイナン

(87) 『民主党政策集 INDEX 2009』（2009年）19頁。原井・前掲注84、24頁が指摘するように、この選挙のとき、自由民主党は「社会保障番号・カードの導入」をマニフェストに盛り込んでいた。

(88) 『平成22年度税制改正大綱：納税者主権の確立に向けて』（2009年）11-12頁。

(89) 以下、内閣官房マイナンバー社会保障・税番号制度ホームページ「番号制度の基礎となった議論」

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/process/giron.html>

特に、マイナンバー法成立までの経緯 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/seiritsukeii.pdf>

に依拠している。

バー) 関連4法案が提出された。2013年5月24日に番号(マイナンバー) 関連4法案が成立し、5月31日、これら4法、すなわち、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成25年法律第27号)、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成25年法律第28号)、地方公共団体情報システム機構法(平成25年法律第29号)、内閣法等の一部を改正する法律(平成25年法律第22号)が公布された。その後も、これらの法律についての細かい改正が続いている他、関係政省令も公布されている。

5 番号の記載によって何が変わるのか

番号法及びその関連法についての詳細は省略するが⁽⁹⁰⁾、番号法は、個人について言えば、要するに、住民基本台帳で管理されている基本4情報(氏名、住所、性別、生年月日)と12桁の個人番号とを一対一に対応させた上で、社会保障、租税、災害対策の分野で個人番号を個人の同一性を管理するために用いるという仕組みである。そして、租税に関しては、(1)申告書・法定調書等の記載事項への「番号」の追加、(2)告知事項・本人確認事項への「番号」の追加、(3)本人確認書類の整備、という3つの措置が講じられた⁽⁹¹⁾。例えば、所得税について言えば、これまで氏名と住所のみをもって個人の同一性の管理が行われてきたが⁽⁹²⁾、これらに個人番号が付け加えられることになる。

(90) 水町・前掲注1、宇賀・前掲注1の他、松汐利悟=藤崎直樹「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う国税通則法等の改正(平成28年1月マイナンバー利用開始)」『平成27年度税制改正の解説』(2015年)1013頁参照。

(91) 松汐=藤崎・前掲注90、1026頁。

(92) 所得税の確定申告書には、氏名及び住所を記載することとされているが(国税通則法124条1項; 所得税法120条1項11号の委任を受けた所得税法施行規則47条1号)、実際の確定申告書には、恐らくは所得税法施行規則47条19号にいう「その他参考となるべき事項」として、生年月日を記入する欄が存在する。

「番号」の記載及び「番号」を通じた本人確認が義務づけられたことにより、納税者の同一性を管理する制度は確かに向上するはずである。しかし、前述のように、納税義務者＝金銭受領者から源泉徴収義務者＝金銭支払者への告知義務が存在しない場合には、納税義務者＝金銭受領者についての情報の伝達は任意のものにとどまり、それゆえこの情報の正確性を担保するのは納税義務者＝金銭受領者の良識に限られる。

Ⅲ 納税者番号制度に関する論点

1 どのような論点があるのか

金子宏は、納税者番号制度に関して、個人情報取得に関する問題と取得された個人情報の目的外利用の問題をしっかりと区別して論じていた(II3参照)。このような態度は、情報の取得段階での適法性の問題と情報の流用・利用の可否の問題とをしっかりと区別して論じる近時の憲法・刑事訴訟法の業績につながるものであり⁽⁹³⁾、筆者も支持するところである。ところで、租税制度を「単一」の国家目的であると評価してよいのだろうか。この点につき、筆者は、イギリス法におけるコンフィデンシャルティ (confidentiality) の考え方⁽⁹⁴⁾に示唆を得て、ある納税者のある年度のある税目についてある国家(または地方公共団体)のある行政機関が取得した情報は、当然には、他の納税者、他の年度、他の税目、他の行政機関によって利用できるわけでは

(93) 笹倉宏紀「行政調査手続と捜査」井上正仁＝酒巻匡編『刑事訴訟法の争点』(有斐閣、2013年)100頁、山本龍彦「監視捜査における情報取得行為の意味」法律時報87巻5号(2015年)60頁等参照。

(94) イギリスにおけるコンフィデンシャルティについては、内藤り「私生活上の事実の保護における秘密保持の法理の活用：イギリス私法上のプライバシー保護の一展開」国家学会雑誌122巻1・2号221頁(2009年)。アメリカにおけるコンフィデンシャルティについては、池田公博『報道の自由と刑事手続』(有斐閣、2008年)181-183頁、241-247頁。また、日本法の文脈でもコンフィデンシャルティの考え方をい用いることの有用性を指摘する見解として、山本龍彦ほか「〔座談会〕日本国憲法研究第10回プライバシー」ジュリスト1412号(2010年)91頁、97頁〔阪本昌成〕。

ない、という厳格な立場から考えてみたいと思う。そうすると、単一の国家目的についての番号制度（多元的番号制度）である納税者番号制度においても、一元的番号制度の場合と同様に、収集された情報の使用・利用の可否の問題が出てくることになる。

そこで、単一の国家目的に関する番号制度としての納税者番号制度に関する問題点として、次の諸点を検討することとする⁽⁹⁵⁾。

第一に、そもそも、ある個人に関する情報につき数字を利用して同一性の管理をすることが、当該個人の憲法上の権利との関係で問題ないか。この点につき、筆者は、数字を利用すること自体には憲法上の問題は存在しない、と考える。そこで、以下の検討では、数字の利用ではなく、個人に関する情報の収集及びその利用の問題について考えていくことになる。

第二に、租税制度との関係で個人に関する情報を国家が収集するとして、その内容につき当該個人の憲法上の権利との関係で限界は存在するかを検討する。

第三に、ある者に対して他人についての情報申告義務、あるいは源泉徴収義務を課すことに、当該他人の個人情報の保護の観点から、問題がないかどうかを検討する。情報申告義務や源泉徴収義務は、場合によっては、この者に対して当該他人についての取引上当然に知りうる情報を超えた情報を収集する義務を負わせる可能性があるからである。

第四に、国家がある個人に関する情報がある税目との関係で収集したとして、この情報を同一の個人の別の税目について、あるいは、同一の個人の将来の租税について、さらには、別の納税者に関する課税関係を確定するために利用することに問題はないか考えてみる。また、国家がある個人に関する情報を国税に関する限りで収集したとして、その情報を自治体の租税担当部局に提供することはいかなる条件のもとで許されるか、ということも考えてみる。

(95) これから論じる事柄については、別の論文で詳論する予定である。

最後に、本稿で言及できなかった幾つかの点についてコメントする。

2 個人の同一性の管理と数字

数字を用いて個人の同一性の管理を行うことには、憲法上、何らかの問題があるのだろうか。

アメリカでは、ネイティブ・アメリカンが社会保障番号の利用について、番号の利用は（社会保障給付の対象である）子供の精神（spirit）を傷つけかねず、自由な宗教活動を保障する第1修正に違反する、と主張した事案に関する合衆国最高裁判所の判決が存在する⁽⁹⁶⁾。最高裁判所（バーガー首席裁判官が法廷意見を執筆）は、政府が番号を用いないことを求める訴えについては、それが信教の自由条項の命ずるところではないとして棄却した。また、社会保障給付の条件として社会保障番号を記入しなくてはならないことは違憲であるとの主張も、理由づけは様々であって法廷意見が形成されなかったものの、結論として退けられている。

日本では、前述のようなコンピュータへの漠然とした危惧感、さらに、番号で管理されたくない、という心情が吐露されることがある。囚人のように番号で管理されたくない、という主張には筆者自身も同意せざるを得ないところではある。しかし、問題は、憲法上の問題として、すなわち、憲法上保護された人権あるいは憲法が予定している仕組みからの帰結として、番号を付することが憲法違反となりうるかどうかである。この点につき、内野正幸は、番号を付されないと憲法上の権利は存在しないことを前提に、「番号化されない人格的利益」を立法政策上尊重すべきことを主張していた⁽⁹⁷⁾。また、住基ネットに関する最判平成20年3月6日も、付番それ自体によって憲法上の権利が害されることはないことを前提としていると解される⁽⁹⁸⁾。

(96) Bowen v. Roy, 476 U.S. 693 (1986). 本判決の紹介として、石村・前掲注55, 158-160頁。

(97) 内野正幸「プライバシー権論と住民基本台帳番号制」ジュリスト1092号（1999年）30頁。

(98) この点の指摘として、山本・前掲注86, 50頁。

以上のような日米での議論状況に基づいて、筆者としては、個人の同一性の管理を数字を用いて行うこと自体は憲法上の問題を惹起しない（立法政策上の配慮が必要かもしれないとしても）、と考えておきたい。

3 国家が収集しうる個人情報

租税制度を運用する上で、国家（または地方公共団体）が収集しうる個人情報の内容には、憲法上の限界が存在するだろうか。筆者は、国家が収集しうる個人に関する情報の内容は、租税実体法の制度設計に依存すると考えている。他方、国家が収集することが許されないような情報（例えば、思想や信仰）を課税要件とすることは、そもそも租税実体法として憲法上許されないだろう。そうすると、租税実体法が憲法に反しないような内容である場合には、租税実体法と独立に、租税実体法によって要求されるはずの情報を国家が収集することが憲法違反になるということは、あり得ないのではないかと思う。

なお、国家が収集しうる個人情報については、金子宏が「収集すべき情報の範囲」として論じている⁽⁹⁹⁾。この点については、筆者は、金子の考え方には必ずしも賛同できない。金子は「古典的・伝統的意味におけるプライバシーに属する情報は、原則として収集の範囲から除かれると解すべきである」と述べている。しかし、このように解してしまうと、家族構成や病歴、趣味に関する支出等、様々な私的事項が申告及び税務調査の対象となってしまう現行所得税法は違憲だと言わざるを得なくなってしまうのではないだろうか。また、一般に、個人の担税力＝保有する全財産の価値の増減に着目する所得税制度、また、それに依存する福祉国家は憲法違反ということになってしまうのではないだろうか。

むしろ、筆者としては、国家が収集しうる個人情報の内容は、租税実体法の制度設計に依存することを強調しておきたい。国民の代表によって構成さ

(99) 金子・前掲注 81, 233-237 頁。

れる国会が包括的な所得税を導入し、それを維持している以上、国民は国家が個人のプライバシーに関わる情報を集めることを甘受したと看做さざるを得ないのである。国民がこの意味でのプライバシー侵害を望まないのであれば、分類所得税や源泉分離課税によって課税関係が終了するようなタイプの所得税、あるいは、付加価値税のような租税に頼らざるを得ない。

さらに、「古典的・伝統的意味におけるプライバシー」と言っても、人々がプライバシーと考える情報の範囲は時代や法域によって大きく異なる。現在の日本では、都市に住む人々の多くは、自宅の電話番号を電話帳に載せていない。しかし、およそ40年前には、「国民総背番号制」に強硬に反対する論者ですら、電話帳に電話番号を載せるのはプライバシーの侵害になりうるとは考えていなかった⁽¹⁰⁰⁾。現在でも、例えば、アメリカ合衆国においては、かなりの著名人であっても電話帳に名前と電話番号を載せているようである。

以上のことから、国家（または地方公共団体）が収集しうる個人情報、原則として、ある税目に関するある納税義務者の納税義務を確定するために必要なものに限られるが、必要であると言えるならばこの納税義務者のプライバシーに関わるものであっても構わない、と考えるべきである。ただし、前述のような租税実体法と収集される個人情報との相関関係を考慮するならば、国民のプライバシーに関する感覚が変遷することによって、従来であれば問題のなかった租税制度（例えば、包括的所得概念に基づく所得税制度）がもはや維持できなくなる、ということがありうることに注意すべきである。

4 他人についての情報申告義務

他人についての情報申告義務や他人の租税についての源泉徴収義務を負わせることには、何らかの憲法上の問題があるだろうか。本来の納税義務者と源泉徴収義務者との間に特に密接な関係が存在しない場合には源泉徴収義務を課すことは許されない旨を述べる最高裁判決⁽¹⁰¹⁾があるが、そこに言う特

(100) 高木真歩「番号をつける側の論理」朝日ジャーナル 1972年1月28日号10頁。

(101) 最判平成23年1月14日民集65巻1号1頁。

に密接な関係の意味については、必ずしも明確にされていない⁽¹⁰²⁾。

そこで、国家（または地方公共団体。以下同様）が納税義務者から直接情報を取得する場合と国家が情報申告義務者（多くの場合、源泉徴収義務者でもある）を通じて納税義務者の情報を取得する場合とを比較して、その優劣を考えてみよう。

情報申告義務者を通じた間接的な情報取得の場合、納税義務者の個人情報情報が情報申告義務者によって保有されることになる。納税義務者が被用者であり情報申告義務者が雇用者である場合には、社会保険等との関係で雇用者が被用者の（所得税法上必要な）個人情報情報をすでに把握していることが多く、国家以外の主体が個人情報を保有することに伴う危険（例えば、個人情報の漏洩の危険）に関する追加的コストは小さい。また、雇用者と被用者といった日々接する関係にある場合には、納税義務者と国家という関係と比べて、情報申告義務者である雇用者が被用者＝納税義務者についての情報を取得するのが容易であって、かつ、情報の正確性を確認しやすいという利点もある。

他方で、情報申告義務者が収集すべきとされる情報の質・量によっては、（国家とは異なり）個人情報保護に関する法規制とアーキテクチャー⁽¹⁰³⁾を十分に備えていないかもしれない多様な主体に対して情報申告義務を課すことの危険が生じる。すなわち、こうした主体が個人情報を保有することで、個人情報が外部に漏洩したり、関係者により興味本位で閲覧されたり、あるいは、個人情報を利用してこうした主体が納税義務者を威嚇したりする、といった事態が生じる危険性が出てくる。

以上のことから、前述の国家が個人情報を収集する場合と同様に、一定の個人情報について情報申告義務を課すことがアプリアリに憲法違反となるこ

(102) 筆者自身の検討として、瀧圭吾「破産管財人の源泉徴収義務」（最判平成23年1月14日民集65巻1号1頁の評釈）判例時報2136号（2012年）170-177頁（判例評論637号24-31頁）。

(103) アーキテクチャー概念については、以下の文献を参照。Lawrence Lessig, Code Version 2.0, Basic Books, 2006. 笹倉宏紀「捜査法の思考と情報プライバシー権」法律時報87巻5号（2015年）70頁、76-77頁も参照。

とはなさそうだとはいえ、法規制（そしてその執行）とアーキテクチャーの水準によっては⁽¹⁰⁴⁾情報申告義務を課して私人に個人情報収集させることが憲法違反になる可能性があると考えられる。

5 税目間・年度間の情報の融通、他の納税者に関する情報の利用

国家がある個人に関する情報がある税目との関係で収集したとして、この情報を同一の個人の別の税目について、あるいは、同一の個人の将来の租税について、さらには、別の納税者に関する課税関係を確定するために利用することに問題はないのだろうか。

従来、国税庁が保有する情報についてそれを国税庁内部で（租税の賦課・徴収の目的で）利用することについて特に問題があるとは考えられてこなかった。例えば、次のようなことは、許容されると考えられてきた。ある納税者の消費税に関する情報を同一の納税者の所得税の課税関係を確認するために利用する。納税者 A の取引相手である別の納税者 B についての情報を納税者 A の課税関係を確認するために利用する。ある納税者の 2010 年の所得税に関する情報を同一の納税者の 2011 年の所得税に関する課税関係を確認するために利用する。

(104) 最判平成 20 年 3 月 6 日は、単に法規制の状況のみならず、アーキテクチャーの水準をも勘案して、個人情報が漏洩する危険性の存否を判断していた。すなわち、「住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと、受領者による本人確認情報の目的外利用又は本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていることなどに照らせば、住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずには又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない」と述べていた。山本龍彦「プライバシーの権利」ジュリスト 1412 号（2010 年）80 頁、86-87 頁、山本・前掲注 86、52 頁のいう「構造審査」である。なお、宇賀・前掲注 82、415 頁も納税者番号制度の文脈で同様の指摘を行っている。

これらの情報の利用について、筆者は結論としては問題がないと（暫定的に）考えているが、行政機関個人情報保護法の趣旨からは、白地から、ある納税者についてのある年度のある特定の税目についての情報を別の年度・税目及び別の納税者のために用いることが許されることの根拠を考え直す必要がありそうである⁽¹⁰⁵⁾。さらに、プライバシーの権利が提唱される前から存在しており、イギリスでは今でも有用な法的枠組となっているコンフィデンシャリティの考え方によれば、ある主体が納税義務者からある特定の目的で取得した情報は、当然には他の目的には流用できないはずである。そして、ここである特定の目的とはある納税義務者のある年度のある税目に関する納税義務の確定である、と考えるならば、この特定の目的以外に情報を利用することは許されないということになるはずである。

ところで、現在の日本の所得税・法人税・消費税・相続税の仕組みからして、ある納税義務者についてのある年度の情報が翌年度以降に意味を持つということは少なくない。例えば、譲渡所得に関して言えば、過去の（場合によっては相当昔の）資産の取得時における取得費を認定することが所得算定のために必須のものとなっている。そうすると、少なくとも、同一の納税者について、年度間で情報を融通する必要性は極めて高い。また、ここでは詳細を述べないが、税目相互間、他の納税者との間での租税情報の利用についても、基本的には、その必要性は高いといつてよいと思われる。

そこで、やや形式的な議論と思われるかもしれないが、ある納税義務者の情報を年度、税目、納税者を超えて国税庁内部で利用することを認める、法律上の規定が必要だということになる。現行法では、行政機関個人情報保護法8条2項2号の規定が存在するので、こうした国税庁内部での利用が可能になっている、と考えられるかもしれない。ところが、番号法の施行後は、個人番号をその内容に含む個人情報である「特定個人情報」（番号法2条8項）については、行政機関個人情報保護法8条2項2号の適用は排除されて

(105) 行政機関個人情報保護法3条、同8条にいう「利用目的」が何かという問題である。

しまう（番号法29条1項）。そして、番号法19条8項が国と地方公共団体の間の税務情報の提供を認めている。この規定ぶりからすると、少なくとも番号法制定にあたって、立法者は国税庁内部（そして地方公共団体内部の税務部門）の税務情報の利用にあたっては、特に法律の根拠を要しないと考えていたことがうかがわれる。しかし、前述のように、国税庁内部・地方公共団体の税務部門内部での納税者に関する情報の利用にあたっては、法律の根拠が必要であると考えられるべきではないだろうか。

国税と地方税の間での情報の融通についても、上記と同様に考えられるが、こちらについては今述べたように番号法の下でも法律上の根拠がはっきり書かれている。

6 本稿で検討できなかった問題

本稿では、第一に、一元的番号制度の一環をなす納税者番号制度について検討することができなかった。ここでは、国家の他部署・部局に納税者に関する情報を提供することの可否が問題となり、既に優れた研究が多いところであるが⁽¹⁰⁶⁾、筆者としては本稿で言及したコンフィデンシャリティの考え方に基づいて考え直したいと思っている。

第二に、国家がある個人のある租税に関する情報を収集したとして、この情報を同一の種類の子税の賦課・徴収のために他国の課税行政庁に提供することはいかなる条件のもとで許されるか、という問題がある。この点については、既に優れた研究が多数現れているところであるが⁽¹⁰⁷⁾、筆者としても検討する機会を得たいところである。

(106) 金子・前掲注81, 241頁以下, 吉村政穂「行政内部における租税情報の共有と制限」税大ジャーナル14号29頁(2010年), 吉村政穂「租税法における情報の意義」金子宏編『租税法の発展』(有斐閣, 2010年)161頁, 今岡直子「個人番号による情報連携とセキュリティ」調査と情報873号(2015年)等。

-
- (107) 増井良啓「租税条約に基づく情報交換：オフショア銀行口座の課税情報を中心として」金融研究 30 巻 4 号（2011 年）253 頁，吉村政穂「国際課税における金融口座情報の共有体制の確立」金子宏ほか編『租税法と市場』（有斐閣，2014 年）532 頁，増井良啓「非居住者に係る金融口座情報の自動的交換：CRS が意味するもの」論究ジュリスト 14 号（2015 年）218 頁等。