

「税と社会保障制度共通の番号」制度創設に関する意見書

2010年（平成22年）8月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

「税と社会保障制度共通の番号」制は、「給付付き税額控除制度」など、税と社会保障をリンクさせるという考えに立っているが、そもそもその前提とすべき、これから日本の社会保障制度のあり方に関する本質的で全体的な議論がなされていない。全体的な構想を定めないで、個別の対策を決めるのは、将来的に制度相互間の整合性を欠くことになりかねず、適切でない。

そして、「納税者番号」を創設しても、その目的である「正確な所得把握」の実現は、経済のグローバル化の下、国境を越えた取引などの回避手段を有する一部高額所得者や、小売業などの一部業種においては事実上不可能である。反面、

「税と社会保障制度共通の番号」制度を創設するならば、可視的で民間利用が前提となる同番号がマスターキーとなり、同制度の回避手段を有しない一般の国民と在留外国人の経済・消費活動に関する情報や、医療・福祉に関する情報など、生活全般に関する情報が正確・容易に名寄せ・突合されうることとなるなど、プライバシー保障上、重大な問題が発生する。また、同番号を利用することは、社会保障にかかる負担と給付に関する情報を、番号を用いて個人単位で名寄せ・突合して計算する仕組み（「社会保障個人会計」）につながり、社会保障が社会的な助け合いの制度であるという趣旨に反する結果ともなりかねない。さらに、同制度は費用対効果の面でも慎重な検討が必要である。

信頼できる税制と社会保障制度の構築が急務であり、また、「国民ID」や「番号」を活用した電子政府化の推進が各國で進められていることは事実であるが、それらの国と日本とでは、国情や国民性などに大きな違いがあるから、拙速に「番号制」の創設のみを進めるべきではない。特に、情報公開制度の充実、EU諸国やカナダなどに存在する独立の第三者機関の設立などを前提とした、プライバシー保護を踏まえた、国民・在留外国人に信頼される制度とすることが必要であり、慎重かつ根本的な検討が必要である。

第2 意見の理由

1 「税と社会保障制度共通の番号」創設の動き

2009年（平成21年）10月8日、鳩山首相は、新政府税制調査会におい

て、所得税を減税（税額控除）した上で、低所得者でもともと納税額が少なく減税の恩恵が少ない人には給付金を支給するという「給付付き税額控除」と共に、すべての納税者に番号を付けて所得を把握する「納税者番号制度」の創設に向けた検討を開始するよう指示した。平成22年度税制改革大綱（2009年（平成21年）12月22日閣議決定）では、「社会保障・税共通の番号制度の導入」を進める方向性が示され、これに基づき内閣官房国家戦略室内に「社会保障・税に係わる番号制度に関する検討会」が設置され、2010年（平成22年）2月8日以降検討を開始している。また、同年5月11日、政府のIT戦略本部は、「社会保障・税の共通番号の検討と整合性を図りつつ、個人情報保護を確保し府省・地方自治体間のデータ連携を可能とする電子行政の共通基盤として、2013年までに国民ID制度を導入する」との方針を発表した。2011年（平成23年）通常国会には「税・社会保障共通番号制度」関連法案が提出される旨報道されている。

与党・民主党は、2008年（平成20年）12月24日付け「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、「社会保障番号制度と歳入庁設置」を掲げ、「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る。このような考え方に対し、税と社会保障制度共通の番号制度の早急な導入を進める。利用する番号としてもっとも望ましいのは、「消えた年金」「消された年金」の再発を防ぐため国民全員に交付する「年金通帳」の番号であるが、早急な番号制度の導入が必要なことから、政府が現在検討している社会保障番号も含めて検討していく。」とし、2009年（平成21年）8月の衆議院選挙に向けたマニフェストにおいても、「所得の把握を確実に行うために、税と社会保障制度共通の番号制度を導入することを掲げた。

また、自由民主党や公明党も、その税制改正大綱において、「社会保障番号との関係を整理しながら、納税者番号の早期導入を目指す」と明記していた。自由民主党は、プロジェクトチームにおいて、社会保障番号・納税者番号制度の導入に向けて検討中である。

以上のように、「税と社会保障制度共通の番号」制度創設の動きが急速に具体化している状況にある。

2 国民ID制の議論との関係

上記したとおり、政府は、税と社会保障を併せて考慮することによって所得再分配の公平・公正を目指すことを謳い、所得の正確な把握ができなければ税制の公平・公正はおろか社会保障制度の公平・公正すら達成し得ないところから、所得の正確な把握のための手段として、「税・社会保障番号制度」の導入を打ち出したところである。しかしながら、その過程で、納税者番号制度に対する国民的反応（アレルギー）、プライバシーの保護に対する懸念を考慮して、「国民ID」の導入による電子政府の利便性、ひいては日本全体のIT化を促進する観点という大きな枠組みの中の一部として「共通番号制度」を導入することを検討するというスタンスに立つに至っているところである。

ところが、国民IDについてのもっとも大きな懸念である個人情報保護の観点において最重要である秘匿性の問題（分野ごとにデータベースを隔離して、国家による個人情報の全容の把握を阻止すること）について検討を深めるうちに、納税者番号制度は、まず民 民の取引において使用して、その後に法定調書の形で官に情報を吸い上げることになるという性質（民 民 官という構造）から、「目に見える番号でなければならない」、という個人情報保護の要請に反する要素を持たざるを得ないものであることを認識するに至ったように思われる。

このため、現在のところでは、税・社会保障共通番号制度と国民IDによる電子政府の利便性とは、一応切り離した形で検討を進めているように見受けられる（後に述べるセクトラル・モデルは、国民IDによる電子政府の利便性と個人情報保護の要請の矛盾を調整するアイデアとして優れており、オーストリアの採用する3層構造がその典型である）が、納税者番号に関する限りはその「目に見える番号」という性格のゆえに、オーストリアにおいてもセクトラル・モデルにおける番号制の外側にある、税務上の整理番号として位置付けられている。

そうすると、税・社会保障共通番号制度は、国民IDについての議論とは、一応は切り離して考察することが可能である。

以下、そのような前提で、税・社会保障共通番号制度の問題点について国民IDの問題とは一応切り離して論ずる。

3 制度創設目的やその合理性が不明確であること

(1) これからの日本の社会保障制度のあり方との関係

給付付き税額控除制度の創設は、貧困・低所得問題対策の一つの選択肢に過ぎない。貧困・低所得問題対策としては、本来的には雇用の確保、正規・非

正規雇用格差の解消、最低賃金の引き上げなどによる、働いた者は一定水準以上の所得が確保されているという所得保障政策が前提とされなければならない。また、年金・医療の各保険や公的扶助などの各制度をまたがる総合的な政策が必要となる。そのような議論なくして、なぜ部分的な一対応策に過ぎない給付付き税額控除制度の創設が必要であるのか、その目的が不明確である

また、給付付き税額控除には、勤労税額控除、児童税額控除、社会保険料負担軽減税額控除、消費税逆進性対策税額控除などの類型があり、何を目的にどの層を対象とするのかによって内容がまったく異なるが、この点に関する具体的な議論もまったくない。しかも、例えば、イギリスでは、給付付き税額控除制度を採用しているが、納税者番号制度自体は採用されていない。同制度を創設するとしても、本当に新たな番号制度が必要不可欠なのかの議論もなされていない。

さらに、給付付き税額控除制度を採用するとすれば、その財源をどこに求めるかという議論が必要不可欠であるが、その議論もまったくくなされていない。子ども手当の財源確保問題と同じ問題があるのに、その点が無視されている。

このようなことになるのは、これから日本の社会保障のあり方について本質的で全体的な議論検討がなされていないからである。本質的で全体的な議論のない番号制の導入は本末転倒である。

(2) 「納税者番号」制度を創設しても、その目的とする「所得の正確な把握」、「公平な税負担」の実現は事実上不可能である。

ア 「納税者番号制」とは、納税者に広く番号を付与し、各種の取引に際して、納税者が取引の相手方に番号を告知すること、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¹。

イ 上記「納税者番号」制度創設の目的は、「公平な税負担」や「給付付き税額控除」等を実現するためには所得の正確な把握が必要であり、「納税者番号制度」を創設すれば正確な所得把握が可能である、というところにある。しかし、そもそも、「納税者番号制度を創設すれば、正確な所得把

¹ 財務省 HP「番号制度」を税務面で利用する場合のイメージ

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/nouzei/n03.htm> 参照

握が可能である」という前提自体が、実現不可能である。

(ア) まず、経済のグローバル化を背景として、高額所得者においては、国境を越えた取引など様々な所得把握回避手段を有している。納税者番号制度を創設しても、すべての所得を正確に把握することは不可能であるのが現状である。

なお、高額所得者に対しては、把握された所得に対する課税も公平（累進的）とは言えない。政府資料である申告納税者の所得税負担率（平成19年分）によれば、申告所得額が5000万円から1億円の層の所得税負担率をピーク（26.5%）として、それ以上の高額所得者の所得税負担率は極端に減少している。しかも、この申告所得額には、源泉徴収で課税関係が終了した特定口座における株式譲渡所得や利子所得等は含まれていないのである。したがって、そもそも「公平な税負担」も実現していないと言わなければならない（しかも、金融性資産に累進税を課そうとするならば、資産の海外逃避を招くことから、直ちにその税制の変更を図ることもできないのが現状である）。

(イ) 売上げを把握するために、納税者番号制を運用することが事実上不可能な業種（一般消費者相手の小売業等）も存する。

この点は、既に、政府税制調査会 基礎問題小委員会が、2005年（平成17年）6月にまとめた「個人所得課税に関する論点整理」²においても、以下のように明確に指摘されている。

すなわち、第1に、「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」から、「納税者番号」制度を用いた事業所得の把握には自ら限界がある。第2に、「例えば、ある納税者の売上げの額が把握できたとしても、その売上げが取引相手方にとって仕入れであるのか家事関連経費であるのかまではチェックできない。」としている（この点は、仮に「納税者番号」によってすべての売上げ履歴を照合できるとしても残る問題である）。

上記文書は、「このように、納税者番号制度には、取引のすべてを把握できるかといった量的な面に加え、個々の取引の質的な把握という面でも限界があることを念頭に置き、官民を通じたコスト・ベネフィットの観点にも十分留意していく必要がある。」と、その限界と問題点を明

² 「個人所得課税に関する論点整理」

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/170621.pdf> 参照

確に指摘している。

(3) 確かに、「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「給付付き税額控除」制度を創設すること自体は検討の余地があり、その適切な運用のためには「正確な所得把握」が必要となる。しかし、「納税者番号制度」を創設しても、「正確な所得の把握」がすべての職種、所得形態の人に対して実現することは、事実上不可能であるということは大前提とされなければならない。税制全体の議論も含めて、社会保障制度の本質的で全体的な議論のない中で、同制度の創設と、そのための「納税者番号制度」の創設のみを目指すことは、将来的に制度相互間の整合性を欠くことになりかねず、拙速に議論すべきではない。

4 「税と社会保障制度共通の番号」制度創設によるプライバシー侵害の危険性

(1) 当連合会は、2002年（平成14年）10月11日の人権擁護大会「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」以来、一貫して、国民識別番号であるところの住民票コード及びこれを広く行政実務で利用する住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）に反対してきた。また、当連合会は、2007年（平成19年）10月23日にも、「『社会保障番号』制度に関する意見書」を公表し、「社会保障番号」制度を創設するならば、その民間での利用普及も相俟って住民票コード以上にプライバシーに対する重大な脅威をもたらすものであることを指摘して、その創設には反対であることを明らかにした。

「社会保障番号制度」ないし「納税者番号制度」についても同様の視点から問題とするものである。

(2) 「税と社会保障制度共通の番号」も、「当該番号が税務行政に活用される以上、法律上の根拠を持ち、全国一連の番号によって、大多数の国民を、二重付番なく生涯にわたってカバーし、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は最低限必要である」³とされている。したがって、同番号は、住基ネットの「住民票コード」や上述の「社会保障番号」と同様、国民と在留外国人の特定が確実になれるものとなる。

その上、「納税者番号」として利用する必要上、同番号は、目に見える、広範囲の民間利用が前提とならざるを得ない。

³ 「個人所得課税に関する論点整理」

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/170621.pdf> 参照

このような性質を有する番号が、前述（2(2)ア）の説明どおりに創設されたならば、個々の国民や在留外国人の勤務先や家族の状況、各種納税・社会保険料支払いに関する情報、社会保障給付に関する情報の他、各種経済取引活動・消費活動に関する情報（その制度設計によっては、消費の嗜好や思想傾向までも）が、正確・確実に名寄せされ突合されることになる（なお、取引相手先にも番号が付されているから、相手先も正確に特定されることになる）。

よって、上述したような同番号制の適用を回避する手段を有しない一般の国民や在留外国人は、同番号により、その生活活動全般に関する機微にわたるプライバシー情報を、丸ごと国に把握されてしまう危険性が、「社会保障番号」以上に高まることになる。

(3) さらに、このような番号を日常の経済活動や取引活動で開示する必要上、米国の社会保障番号（SSN）のように、同番号が事実上、身分証明番号化する可能性も高くなる。同国においては、深刻な「成りすまし」被害が発生しているが、我が国でも、例えば信用情報データベースなどにいわゆる「ブラック情報」として誤って登録され、深刻な被害が多発する危険性が高くなると言わざるを得ない。

(4) 確かに、諸外国においても「納税者番号」制度を創設しているところ、また、「国民ID」（国民を一意に特定する「番号」等）を利用して、電子政府化を推進しているところが存することは事実である。しかし、上記したとおり、「納税者番号」制度の創設の問題と、「国民ID」を利用した電子政府化の推進という問題とは、関連はするが一応別個の問題である。プライバシー保障の観点を踏まえるならば、両者を安易に同一視することはできない。また、イギリスでは、2010年（平成22年）5月総選挙による政権交代により、長年検討していた「IDカードスキーム」などを放棄する旨の方針をとると報道されている。このような諸外国の動向にも注意を払う必要がある。何より、そもそも推進している国々と我が国とでは、その国情や国民性が大きく異なる。特に、例えばEU諸国やカナダなどでは、我が国には存在しない独立の第三者機関（ドイツのデータ保護監察官、カナダのプライバシーコミッショナーなど）が存在し、国民等のプライバシー保護に関する監督機能を果たしているという実績が存することを抜きに考えられない。また、カナダや米国などでは、プライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment）制度が導入され、個人情報の収集を伴うITシステムの導入または改修にあたり、プライバシーへの影響を事前に評価し、問題回避または緩和のための運用的・技術的な変更を促す一連のプロセスが、2002年施行の電子政府法（米国）などで義務づけられている。

国民総背番号制を採用しているスウェーデンにおいては、民間で自由に個人のデータベースを作成することを禁止している上、第三者機関であるデータ検査院が監督をしている。また、情報公開制度も我が国以上に進んでいる。これらの前提があった上で、さらにドイツでは行政分野共通の番号制（フラットモデル）を採用せず、分野別番号制（セパレートモデル）を採用して、プライバシーの保護を重視している。また、オーストリアでは、日本の住民票コードに相当するCRR（Central Residents Register）番号から、第三者機関であるデータ保護委員会において、個人認証用の電子識別番号（ソースPIN）を作成し、さらに同番号から行政分野別番号（ssPIN）を作成するという3層制の分野別番号制（セクトラル・モデル）を採用している（このモデルでは、暗号技術を用いて各層の番号を生成しているので、ssPINからソースPINやCRR番号は推知されず、かつ、データ保護委員会を経由しなければ分野をまたがった情報のマッチングができないように制度設計されている。なお、同国の「納税者番号」はssPINではなく、「社会保障番号」を用いている）。

これらの国々に比べて、日本には、完璧とも言える戸籍制度がある上、既に国民に対して住基ネットにより住民票コードが付されており、同コードは相当数の行政事務において利用されているにもかかわらず、第三者機関すら整備されていない。このように、諸外国と日本とではその前提が明らかに異なっているのであり、これらの前提条件を抜きにして「番号制」の創設、特に住民票コードをそのまま利用した、もしくは同コードと安易に結びつけた納税者番号は導入すべきでなく、「国民ID」制を検討するにあたっても、「IDカードスキーム」などを放棄したイギリスの例や、推進している諸外国の前提条件を含めた慎重な検討が必要であって、拙速に「番号制」のみの創設を検討すべきではない。

5 「社会保障個人会計」導入の問題性

(1) ところで、さらに「税と社会保障制度共通の番号」制度は、公的年金、医療、介護、雇用保険について、負担と給付に関する情報を、番号を用いて個人単位で名寄せ・突合して明確にする仕組み（「社会保障個人会計」）の導入につながりかねない⁴。日本経済団体連合会などは、さらに、この制度を基に、本人の負担に比して給付の多い人には死亡時に遺産で精算してもらう仕組みを検討

⁴ 経済財政諮問会議 HP 2006年(平成18年)7月7日の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf> 参照

することなども提言している⁵。

(2) しかし、そもそも社会保障は、個人単位で負担と給付のバランスを考えるべきものではなく、社会的な相互助け合いの制度である。「社会保障個人会計」のような考え方は、例えば負担に比して給付の多い障がい者などを、社会的に排除することにつながりかねず、社会保障の理念を根底から崩す危険性を有するものと言わざるを得ない。

(3) この点については、既に2001年度(平成13年度)第9回経済財政諮問会議において、当時の厚生労働大臣であった坂口力臨時委員が、「『社会保障個人勘定』の創設について」(資料7)⁶を提出し、以下のように指摘している。
「社会保障の給付と負担を分かりやすく国民に示し、その理解を深める努力は重要。」

しかし、個人単位で給付と負担を明確にし、国が管理するという『勘定』をもうけることは不適当(『個人勘定』という名称は誤解を招くおそれ。)
国民が社会保障の給付と負担についての情報を得られるよう、年金相談やモデルケースでの年金額の試算を公表するなど情報提供に努めてきたところ(年金開始前の国民に対する給付額の提示等)。

今後も、IT技術の活用などを検討。

しかし、個人単位で勘定を設け、その給付と負担(差し引き)のバランスを示すことについては、

医療・介護などによる現物給付・短期給付は、個々の事例によって異なり、毎月など定期的に示すのは実務上困難であり、予測も不可能。さらにこれを年金と束ねて示すことは困難。

損得論を助長し、社会保障制度が『リスクに対して社会で共同して備える』ものであることへの理解を損なうおそれ。

社会保障番号制度の創設については、コストやプライバシー等の問題もあり、要検討。(なお、米国の社会保障番号は、戸籍等の代替として活用されており、我が国とは文化・歴史が異なる。)」

以上の指摘は極めて的確である。

6 費用対効果も慎重に検討する必要が存する

⁵ 2004年(平成16年)9月21日付け「社会保障制度等の一体的改革に向けて」など
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/074/index.html> など参照

⁶ 経済財政諮問会議 HP 資料7 坂口力臨時委員資料
http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0531/item6_4.pdf 参照

「納税者番号」制度を創設し、「正確な所得把握」のために情報申告書を作成・提出してもらい、それをコンピュータでデータ化した上で番号を用いて名寄せを行い、納税申告書の内容と突合を行うには、膨大な経費と手間がかかることが予想される。また、前述したように、自営業者などの場合、突合だけでは真の所得の把握はできない。「給付付き税額控除」の給付自体に膨大な財源が必要であることも合わせ考えて、本制度の費用対効果について検討しなければならないところ、その合理性を裏付ける根拠は示されていない。

したがって、費用対効果に関する慎重な検討を行わなければ、上述したように、一般の国民・在留外国人、特に給与所得者にとってはプライバシーに対する危険性が高まる上に、巨大なシステムを作ることによる膨大な税金の無駄遣いをされる結果になりかねない。

7 結語

以上述べたように、そもそもこれからの日本の社会保障のあり方についての検討が十分に行われるべきである。それをしないで、個別の対策の実現を急ぐのは拙速の謗りを免れない。

そして、仮に「税と社会保障制度共通の番号」制度を創設しても、その回避手段を有する一部の高額所得者や、自営業者などの一部業種においては「所得の正確な把握」という目的の実現が事実上不可能である。また、「公平な税負担」の実現もなし得ない。

反対に、同制度の創設は、一般の国民と在留外国人の生活活動全般に関するプライバシーに対する重大で深刻な脅威となるものである上に、社会保障制度の理念を崩しかねない危険性がある。そして、費用対効果の点でも慎重な検討が必要である。

信頼できる税制と社会保障制度の確立は急務であり、また、「国民ID」を活用した電子政府化の推進も検討すべき重要な課題ではある。しかし、本制度は国民と在留外国人全員の、プライバシーというもっとも厚く保障されるべき人権に関わる問題であり、かつ、一度創設したら容易に変更廃止ができない巨大なシステムであるから、その検討の前提として、国民と在留外国人のプライバシー保障を十分に確保することが必須であり、また、社会保障全体で給付と負担の関係を十分に論議する必要もある。そして、プライバシー保障のためには、まず、十分な機能と権限を有する独立の第三者機関が創設された上、プライバシー影響評価（PIA）を実施するなどして、制度検討の前提となる十分な情報の公開を行うことが必要である。また、医療・介護・年金等の現場、地方自治体の意見と要求

を十分に汲み上げた慎重かつ根本からの論議を早急に行うことが求められていると言わなければならない。

以上