

諸外国における 社会保障・税の共通番号制度

先進諸国の番号制度

多くの先進諸国では、番号制度が導入されているが、その目的や活用方法はさまざまである。税務目的の納税者番号に限定する国（ドイツ、オーストラリアなど）や、広く電子政府の一環として、多目的に活用する国（オーストリア、スウェーデンなど）まで、自国の歴史や経済社会の状況に応じて、さまざまな行政目的に活用されている。ここでは、諸外国の番号制度の根拠・活用法を中心に比較してみたい。

どのような番号を使うのかという観点

からは、(1)住民登録番号を使うスウェーデン、オランダ、オーストリアなど、(2)社会保障番号を使うアメリカ、カナダなど、(3)納税者番号を使うドイツ、オーストラリアなどの3つに分けることができる。

(1)の住民登録番号は、すべての住民を対象とし、出生届を出して住民登録をすると同時に付番される。

番号は氏名、性別、住所、生年月日、世帯構成といった住民登録情報と関連づけられ、税や社会保障だけにとどまらず、統計、兵役なども最新の住民登録情報に基づいて行う必要があるため、幅広い行

政分野で使われる。

(2)の社会保障番号は、社会保障制度の保険料の徴収や受給者の管理、給付を目的として発行する番号で、社会保障制度の対象者に発行される。保険料を負担して受給資格があったり、その国で働いていれば外国人にも付番される。給付というメリットを得るために必要な番号なので、利用者の側に番号の発行申請をし、告知するインセンティブが高い。

(3)の納税者番号は、税務管理を目的とする番号で、納税者を対象としている。税務目的に限定して使われるが、オランダのように、他の行政分野で使われる番号

中央大学法科大学院教授
東京財団上席研究員

森信茂樹

もりのぶしげき 1973年京都大学法学部卒業後、大蔵省入省。英国駐在大蔵省参事（国際金融情報センターロンドン所長）、主税局総務課長、東京税関長等を歴任。財務総合政策研究所長を経て、2006年財務省を退官後、現職。法学博士（租税法）。著書に『日本の税制－何が問題か』（岩波書店、2010年）、『給付つき税額控除』（中央経済社、2008年）など多数。

に発展した例もある。ドイツの納税者番号は税務分野に限定して使われるが、住民登録情報に基づいて発行されている。

各国ともさまざまな番号活用

筆者は昨年夏、番号制度を導入しているスウェーデン、オランダ、ドイツ、オーストリアを訪れ、番号制度を活用した電子政府の状況を見てきたので、それらの国々の状況、ならびにアメリカの番号制度を比較してみたい。

最も番号制度が国民に浸透しているのはスウェーデンである。住民登録情報はデータベースとして、あらゆる行政サービスで電子政府として行っており、納税者番号もその一部に取り込まれている。氏名・住所等の個人情報、情報登録庁から民間に有料での提供もなされており、「丸裸国家」と言ってもよい状況にある。

そもそも16世紀にできた教会が振る番号をもとに、1947年に住民登録番号(Personal Identification Number: PIN)として導入し、共通番号として使っ

ている。住民に関する情報を的確に把握し、人口統計や兵役、税務の分野など幅広い行政分野で利用しようという目的のもとで番号が導入された。

PINを使ってほとんどすべての行政手続きができるだけでなく、銀行口座の開設時や賃貸住宅、携帯電話の新規契約時、就職や入学、奨学金の給付時などの本人確認など、社会生活で広く使われている。住民登録番号用のカードは特になが、運転免許証やパスポート、健康保険カード、各種IDカードなどに番号が記載されている。

国民が申請しなくても、国や自治体から通知が送付されたり、振り込みが行われる。例えば、病院で子どもを産むと、出生証明が病院から番号を管理する国税庁に提出され、出生証明が受理されると、国税庁が住民登録を行いPINを発行、両親に出生届の用紙を郵送する。両親が出生届を出すと、子どもの情報が国税庁から地方自治体や国民保険に自動的に通知され、児童手当が両親の口座に振り込まれる。

このような行政サービスを可能にしているのは、国税庁がもつ通知レジスターというシステムで、国税庁から関連する行政機関に最新の住民情報が定期的かつ自動的に通知される。行政機関がタイムリーに最新の住民情報をもつことで、必要な行政サービスが必要な国民に間違いなくそして迅速に提供される。

日本では年金給付など多くの社会保障は、本人の申請を要件とする「申請主義」のため、申請を忘れたために給付が受けられないという問題が生じるが、スウェーデンのような番号の使い方をすれば、そのような問題は解決される。わが国政府も、「マイ・ポータル」(仮称)を活用して、申請主義を乗り越えようとしている。

また、スウェーデンで特徴的なのは、税務における事前記入式申告制度である。すべての納税者が税務申告をする事になっていくが、申告書には申告に必要な情報が記入された状態で郵送され、記入内容に間違いがないかを確認し、必要があれば修正し送り返すと申告が完了

する。これを「記入済み申告 (pre-populated tax return)」という。このようなサービスが可能となるためには、利子や配当所得などの情報 (法定資料) が電子化されていることが条件である。

反対の極にあるのがドイツである。ドイツは、ナチスドイツの番号管理の記憶から、番号アレルギーが強く、統一的な国民番号は導入されていない。しかし、税務分野では、さまざまな議論を経て2009年に、課税の公平を実現するという目的のもと、納税者ID番号が導入された。これまで地方自治体ごとに住民登録簿を管理していたため、二重登録や登録漏れが発生していたが、課税目的に利用を限定したうえで、住民登録情報を連邦政府 (連邦中央税務庁) で一元管理し、納税者ID番号を発行した。番号は課税目的に利用を限定している。

オランダは、納税者番号から初めて、

20年近い年月をかけて社会保障・税番号から、市民サービス番号へと国民の了解を得ながら範囲を拡大した。国民に広く浸透している現在の市民サービス番号

(Citizen Service Number : BSN) は、住民登録番号を活用しているが、それまで使われていた社会保障・税番号 (SoFi Number) を置き換えるかたちで2007年に導入された。全住民に発行し、利用範囲を法律で明記したうえで全行政分野に広げた。行政機関は、市民にワンストップで行政サービスを提供することを目的に掲げている。最大の特徴は、市民サービス番号の導入や利用範囲の拡大に多大な時間をかけたことだ。

オーストリアでは、セキュリティの優れたセクトラルモデルと呼ばれる方法であらゆる行政サービスを電子的に行っている。もともと、こと納税に関しては、社会保障番号を活用している。本人が記載する納税者番号は、見える必要があるが、電子政府番号はICカードに格納され外から見えず本人が認識できないからである。

アメリカに目を転じてみよう。1933

6年に社会保障番号 (Social Security Number : SSN) が導入され、各種の社会保障制度における受給資格確認や給

付を行う際に活用された。当時は、プライバシーに対する意識が高まっていなかったことや、アメリカには戸籍制度や住民登録制度など全国で住民を把握する制度がないため、SSN番号を身分証明として活用することが全米に広まり、社会保障制度以外の手続きにおいても連邦政府で利用されるようになった。

税務分野では、1962年には所得把握による不正防止と税務効率の向上を目的に、納税者番号として利用されることになった。当時は、ケネディ大統領の理想主義のもとでの総合課税実現が柱であった。今では、銀行口座の開設やクレジットカードの申し込み、賃貸住宅契約就職など、民間でも広く本人確認に使われていると同時に、税務執行面では極めて強力な所得捕捉のツールとなっている。

わが国での導入への示唆

このような各国の状況を踏まえて、あえてわが国への示唆をくみ取るなら、次の3点であろう。

表 諸外国の番号制度の背景と概要

各種資料から筆者作成

| | アメリカ | スウェーデン | オランダ | ドイツ | オーストラリア |
|-------|--|---|---|--|----------------------------|
| 人口 | 約3億700万人 | 約900万人 | 約1,600万人 | 約8,000万人 | 約2,200万人 |
| 背景 | ・社会保障サービスを受けるために身分証明が必要だった ・身分証明用途が浸透した | ・番号の導入時期が早かった ・政府に対する信頼が厚い ・個人情報の公開に対する許容性が高い | ・政府による個人情報の一元管理に抵抗感あり ・連邦・州・地方自治体の機能の一体化が必要だった | ・政府による個人情報の一元管理に抵抗感あり ・データ保護に非常に敏感である | ・政府による個人情報の一元管理に抵抗感あり |
| 主な番号 | 社会保障番号(SSN) | 住民登録番号(PIN) | 市民サービス番号(BSN) | 納税者ID番号 | 納税者番号(TFN) ^(注2) |
| 利用開始年 | 1962年 | 1947年 | 2007年 ^(注1) | 2009年 | 1989年 |
| 付番機関 | 社会保障庁 | 国税庁 | 連邦内務省 | 連邦中央税務庁 | 国税庁 |
| 付番根拠法 | 社会保障法 | 個人登録に関する法律 | 市民サービス番号法 | 租税通則法 | 1988年度税制改正法 |
| 利用範囲 | 税務、社会保険、年金、選挙等 | 制約がないため民間を含めて幅広く利用 | 全行政分野で利用可能 行政機関間の情報連携時は利用が義務付けられている | 税務 | 税務、所得保障等 |

(注1) 税務番号は1986年に導入されている。1988年以後は社会保障分野に利用範囲を広げた(SoFi番号)。BSNはSoFi番号を置き換えた番号である。
 (注2) オーストラリアでは、個人および法人に同一体系の納税者番号が適用されている。

第1に、いずれの国も、番号における税務の活用が基本であるということであ

る。これは、「正確な所得のもとに、適切な社会保障給付が行われる」ということでもある。この点、わが国の番号の議論は、社会保障制度の給付のほうに検討の重点がおかれすぎているので、諸外国の制度をもう一度精査しながら考えていく必要がある。方向としては、「正確な所得把握」を行うためには、現行制度のままでの付番だけでは不十分で、番号を使つてどのような法定資料を「追加的に」集める必要があるのか検討する必要がある。

第2に、番号導入のコストを誰がどのように負担するのかという点である。政府のなかに、税、社会保障、災害福祉に限定してすすめるべきだという考え方と、将来的にあらゆる行政サービスが番号で行えるような電子政府をめざすべきだ、という2つの考え方があつた。番号制度の導入には国民負担(税金)だけでなく、関係する民間企業のコスト負担をもなう。特に金融機関は、すべての口座の持ち主を特定し、連絡を取り、番号の告知を求めるとなると、その事務コスト

や時間は膨大となる。

番号制度の導入は国民的・国家的事業だから、国民や企業の全員が導入に向けて協力するという、オール・ジャパンでの体制を敷く必要がある。

最後に、プライバシーについては、第三者委員会での監視が行われることとなったが、現在野放しに近い個人情報保護策を、充実する絶好の機会だという考えで検討してほしい。

どの国も歴史的背景の異なるなかで、IT時代に不可欠な番号というツールを活用し、税制や社会保障制度・行政を効率的・効果的に行っている。背景には、利便性の向上に加えて、社会保障給付のむだを排除し行政効率を高めたという国民の思いがある。今回公表された大綱は、番号制度という個人を特定し、情報は共有するためのシステム設計と個人情報保護の仕組みといった「ハード面」を定めるものである。番号制度をどう活用していくのかという、「ソフト面」での検討はまだ不十分で、これから国民全員が大いに議論して決めていく必要がある。