

## ●特集2 電子政府・自治体のゆくえ

# 共通番号制度が拓く 社会保障・税一体設計の社会

森信茂樹 [もりのぶしげき]

中央大学法科大学院教授

社会保障・税共通番号導入が政治日程に乗ってきた。  
この番号制度は、意外にも所得の捕捉には限界がある。  
他方、税制を社会保障に活用する幅広い道を拓く。  
貧困への対応が急がれる今、  
番号制度の導入もまた、急がれるべきだ。

## 1 はじめに——始まった検討

2010年2月8日、菅直人副総理兼財務大臣をヘッドとし、官房長官、国家戦略担当大臣、総務大臣、厚生労働大臣等の主要閣僚をメンバーに揃えた「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」（以下、検討会）が、国家戦略室を事務局として始動した。

検討会の配布資料をインターネットで見ると、番号制度の目的・課題として「真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障の充実、国民負担の公正性、国民の利便性向上」等が掲げられ、検討に当たっての課題として「利用する分野・番号などの特定と個人情報保護を保護する仕組みの構築」等が掲げられている。今後、2週間に1回程度開催予定とされており、おおむね1年を目途にとりまとめが行われる予定である。

一方、番号導入のスケジュールとしては、2009年暮れの政府税制調査会の審議の過程

で提出された「『共通番号制度』を政権期間中に導入する場合のスケジュールのイメージ(案)」を見ると、税制調査会等の審議を経て、2010年中に政府における共通番号導入の決定、2011年中に法律の手当て、2012年中に実務的な準備作業、2013年に制度の導入、2014年1月から共通番号制度の利用開始、となっている。

上述のように、番号制度については、社会保障・税にかかわる共通番号制度として検討が始まっているが、本丸は、適正な課税所得の捕捉をどのように行うか、それをベースとして適切な社会保障制度をどのように構築するか、という点にあることは明らかである。

この点について、民主党の選挙マニフェストでは給付付き税額控除制度の導入が特掲され、昨年暮れの税制調査会における議論を経て、2010（平成22）年度税制改正大綱で、以下の記述がなされている。

「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。番号は基礎年金番号や住民票コードなどの既存番号の活用、新たな付番など様々な選択肢が考えられます。付番・管理する主体については……歳入庁が適当であると考えます。以上、徴収とも関連しますが、主として給付のための番号として制度設計を進めます。その際は、個人情報保護の観点が必要なことは言うまでもありません」

「給付付き税額控除は多くの先進国で既に導入されています。わが国で導入する場合には、所得把握のための番号制度等を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進めます」

「適格に所得捕捉できる体制を整え、課税の適正化を図るために、社会保障・税共通の番号制度の導入を進めます。ただし、一般の消費者を顧客としている小売業等に係る売上げ（事業所得）や、グローバル化が進展する中で海外資産や取引に関する情報の把握などには一定の限界があり、番号制度も万能薬ではないという認識も必要です」

このように、詳細に番号についての記述がなされている。

## 2 2つの観点からの検討

税・社会保障共通番号の導入に向けての検討は、基本的に2つの異なる観点に分けられる。第1の観点は、国民を一意に特定できる、つまり住所や名前が変わっても特定できる番号を活用しつつ全体の制度をどのように

設計していくのか、その際予想されるプライバシーの問題やコスト負担の問題をどう扱うのか、といった観点からの検討である。

現在、国民に付番されている番号制度としては、住民基本台帳番号と年金番号の2つがある。これをどう活用するのか、どちらかをマザーナンバーとしてそれと各番号をひも付けていくのかという点や、プライバシーの侵害に対する国民の権利をどう確保するのかという点が具体的な課題となり、国家戦略室主導で検討が行われている。

これまでの議論をホームページで見ると、社会保障を中心に分野を限定しつつ導入していこうというアプローチ（厚生労働省？）と、広く電子政府の構築を目指して、広範な国民サービスを念頭に置くアプローチ（総務省・内閣官房？）の2つがあるようだ。

もう一つの観点は、そのような統一番号を税務としてどう活用するか、つまり所得の正確な捕捉のためにはどのような情報を取っていく必要があるかといった問題で、政府税制調査会で検討が行われる。

本稿では、番号を税務に活用するということを念頭において、所得の適格な捕捉とそれを活用した新たな税制という、税務目的の番号制度について、その課題を論じることとしたい。

この問題は、これまで「納税者番号制度」として議論されてきたが、民主党政権下ではこの言葉を避け、社会保障・税共通番号ということで議論されていくのである。

## 3 番号を税務に使うという議論について

### (1) 2つの課題

税務に番号を使うに際しての論点・検討課

題は、大きく分けて次の2つである。

第1に、番号を活用して、どのような新たな社会保障政策や租税政策を導入するのかという点である。「大綱」の中には、給付付き税額控除制度の導入が明記されているが、それ以外にどのような租税政策が考えられるのか、ということである。

国民からすれば、より国民受益の大きい政策に使われるのであるのなら、より広範囲の番号制度を認めてもよい、ということになるであろう。

第2に、そのような制度に必要な「正確な所得の捕捉」を行うためには、番号を活用してどのような所得情報を収集する必要があるのか、という点である。正確な所得の捕捉が目的ではあるが、そのために莫大な行政コストがかかったり、国全体が徴税国家になったりしては、元も子もなくなる。

民主主義国家として、国民・納税者の権利に十分配慮しながら、必要かつ最小限の情報を国家が収集するということが基本的な考え方になるべきである。つまり、所得捕捉に必要なならばなんでもかんでも税務当局は把握することができる、という制度設計は行うべきではない。

以下、この2点について論じてみたい。

## (2) 課題1——番号を活用した新たな租税政策

何のために番号を導入するのか。この点について自民党政権下の旧政府税制調査会は、次の3点を掲げて検討をしてきた。第1に税務行政の機械化・効率化のため、第2に利子・株式等譲渡益課税の総合課税化のため、第3に相続税等の資産課税の適正化のため、である。

しかし、金融所得については、分離して低

率で課税する、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屈は、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、第3の資産課税の適正化のための番号導入論についても、国民のさまざまな資産を税務当局に報告させることが、近代国家の在り方として果たして適切か、という議論が出てきている。諸外国にも、資産課税を目的とした番号制度はない。

残る目的は、第1の税務行政の効率化だけとなってしまった。しかし、このような徴税側の理由だけでは、国民全員を巻き込むような巨大なシステムの導入は難しい。

そこで民主党政権は、新たな社会保障制度や租税政策の導入のために番号が必要、という発想の転換を行ったのである。この点が、旧政府税制調査会の議論と決定的に異なる点である。

では、番号を納税に活用した税制として、どのような政策が考えられるのか。

第1に、「大綱」が記述している「給付付き税額控除制度」の導入である。これは、社会保障制度と税制を整理統合して、一体的・効率的に運営する新たな制度で、一定時間就労する中低所得世帯に対して減税（税額控除）や給付を与え、勤労に向けてのインセンティブを供与しつつ、貧困対策にも役立つという制度で、勤労税額控除（EITC）と呼ばれるものである。民主党政権は、税額控除を低所得層の社会保険税負担の軽減にも活用しようという、社会保険料軽減税額控除も考えている。

そのほか、子どもの人数に応じて税額控除額を増加させることによって、母子家庭の貧困対策や子育て支援を行い、少子化対策にも役立つ児童税額控除（CTC）という制度も考えられる。

さらに、消費税率引上げ時の逆進性の緩和策として、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（消費税逆進性対策税額控除）も考えられる。この制度は、すでにカナダやシンガポールで導入されている。

このような給付付き税額控除は、税・社会保障を一体設計するものであり、広く欧米諸国では導入されている制度であるが、わが国への導入に際しては正確な所得の捕捉が必要で、納税者番号の導入は不可欠である。

第2に、金融所得一体課税である。税制の簡素化を図り、投資家利便の向上やリスクテイク能力を拡大していくという観点から、株式譲渡所得、配当所得、利子所得の税率をそろえつつ、損益通算を可能とする金融所得一体課税が進みつつある。2011年からは、投資非課税口座（日本版ISA）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、日本版IRA）も検討課題となる。このような税制を構築していくに当たっては、納税者番号の導入は不可欠である。

また、瞬時にグローバルな資金移動が可能な世界では、金融所得のように「足の速い」所得の捕捉はますます困難になっている。放置すると、労働・土地・消費といった、外国には逃避できない所得への課税が重くなり、経済に大きな負荷をもたらす。そのため、番号を導入し、国際的な資金の流れを可能な限

り正確に捕捉する必要性がますます高くなっている。

第3に、事前記入式申告方式の導入である。北欧や一部の欧州諸国では、申告時に税務当局が、番号により把握している納税者の所得情報・源泉徴収額をあらかじめ記載して納税者に送付してくる。納税者はこれをチェックし、間違いがあれば正したうえで、署名をして郵送することによって申告が終了する。

税務当局は、番号で納税者の情報を収集しているのであるから、収集した情報を納税者に還元することにより、納税申告の手間を省き、双方の間違いを少なくするという発想から行われている。記入済み申告制度（pre populated tax return system）と呼ばれるこの制度は、政府（徴税機関）と国民との関係・あり方を根本から考え直すものである。

わが国で、この制度がまず必要となる分野は年金受給者である。年金受給者の多くには年末調整がないので、年金から源泉徴収された税の還付を受けるためには、還付申告が必要となる。

記入済み申告制度を導入することにより、税務署から送られてきた申告書をチェックして署名捺印し、それを郵送することにより還付申告が終了することになれば、年金受給者は時間をかけて税務署に行く手間が省ける。納税者利便の立場から番号を活用する、という発想が必要だ。

第4に、自主申告制度を目標においた導入である。番号とe-Taxをうまく組み合わせれば、サラリーマンにも選択的な実額控除が可能となり、米国型の自主申告制度への道を拓くことになる。

現在、わが国の給与所得者に対する課税は、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している。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。この結果、大部分のサラリーマンは税務署に申告を行う必要がなく、利便性の高い制度となっている。

確かに、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。しかし、近時は次のような批判が行われている。

第1に、年末調整を行う会社に多大の事務負担をかけている。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。第2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かねないことである。

そこで、年末調整制度を廃止し、自らの税額を自らの申告により確定させる自主申告制度を導入すれば、そのような問題が回避される。それだけではなく、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用途を監視する目を養うという、民主主義の原点に立ち返る効果をもたらすことになる。

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でき、必要経費が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になっているが、わが国でもそのような制度を目指すべきである。

わが国のサラリーマンが、会社に雇用されるという従属的な形態から、会社に自らの知識を提供し、その対価を得るという対等な関

係になり、セルフエンプロイとして独立した業務形態に移行していくことを考えると、自らの知的価値を高めるための出費について、所得を得るための経費として認められる可能性も出てくる。つまり、自主申告制度の導入は、個人が自立する新しい時代の税制ということができよう。

このような考え方に対して、納税者自身の事務負担が増加するという反論や、税務当局の事務負担が急増するという反対が行われる。しかし、納税者の事務負担が増加することにより納税者という自覚が生まれ、無駄な歳出に対する厳しい目が涵養されるという大きなメリットが生じる。

問題は、税務当局の事務負担増であるが、これに対しては、最近のIT技術の発達を納税に活用するとともに、あまり活用されていないとは思えない個人納税者の電子申告制度を改良して使いやすくすることにより、乗り越えることのできる問題であると考えられる。納税者が税務・会計ソフトを使って簡単に申告書を書くことができれば、手間も省け、コンプライアンスも向上する。

ただし、これについては留意すべき点がある。それは、給与所得控除の水準を引き下げなければ、(選択的)自主申告制度の導入は絵にかいたモチになる、ということである。給与所得控除の水準が現在のように高すぎると、実額の経費がそれを越えることはないのので、実額の控除を選択する人はいないであろう。実額控除の導入は、税負担の増加という痛みを伴うものになるかもしれない。

この点で大いに参考になるのが、米国の方式である。米国では、給与支払時の源泉徴収が多めになされており、年1回の申告は、大部分の納税者にとって還付になるような制度

表 主要国における法定資料制度の概要

		日本	米	豪	英	仏
納税者番号		×	○	○	×	×
フ ロ ー ク	金融所得					
	・利子	× (源泉分離課税)	○	○	○	○
	・配当	○	○	○	○	○
	・株式譲渡	○	○	○	○	○
	事業所得	×	×	×	×	×
	給与所得	○	○	○	○	○
	不動産譲渡	○	○	×	○	×
	国内送金・ 預金の入手金	×	○	×	×	×
	海外送金	○	○	×	×	×
						(記録保存義務)
ス ト ック	金融資産					
	・預貯金口座開設	×	×	○	×	○
	・株式保有	×	×	×	○	×
	不動産	×	×	×	×	×
	貴金属	×	×	×	×	×
	×	○	×	○	○	

出所 税制調査会資料

- 注 1. 「法定資料」とは、取引の内容等を記載した資料を当局に提出することを義務付けている資料をいう。
2. 上記法定資料の有無は、主なものについて記載しており、一定の提出省略範囲等があることに留意する必要がある。
3. 英においては、納税者番号制度はないが、国民保険番号 (National Insurance Number) が税務目的に一部用いられている。
4. 独には、法定資料制度は原則として存在しないが、代替的役割を果たしうる制度として、関係者の情報提供、官庁間の相互協力、裁判所及び連邦、自治体の諸官庁の課税情報の通知義務がある。

設計がなされている。この方式では、納税者に自主的に申告させるインセンティブが働くのである。

### (3) 課題2—どのような情報を収集するのか

納税が適正かどうかという観点からは、税務当局はどのような情報を収集すべきか、という点が課題となる。

その前に、番号を活用して適正な納税を確保するということとは、一体どのようなことなのかを考えてみたい。これは、納税者の本人確認を、住所や氏名といった情報ではなく、番号を使うことによってコンピューター

で正確かつ効率的に行うことができる、ということである。

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、納税者自らの申告とマッチングさせることにより、適正な課税を執行している。これを情報申告制度とよび、そのための調書は法定資料と呼ばれている。

この仕組みは、調書に書かれた納税者の名義が真正な本人かどうかということと、本人ごとに名寄せをして本人の申告とマッチングさせる、という2つの作業を行うことによっ

そこで、「どのような情報を収集することが課税の適正化につながるのか」という問題になるわけだが、番号を導入している諸外国の例をみると（表参照）、資金のフローとストックの把握という面から、アメリカでは一定の国内送金、預金の入出金、海外送金、海外資産等について資料情報の提供を義務付けている。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国もある。

これらは、所得を間接的に捕捉していこうという観点からのものであるが、今後、番号の議論が進んでいくと、わが国でも金融資産関係のフローとストックの資料収集を拡充していこうという議論が出てくるであろう。

納税者の資産の残高情報が入手できれば、税務当局としては大変効率的な税務調査が行えるようになるだろう。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。また、金融資産関連の口座開設情報は無申告者を捕捉する格好の端緒となる。

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、金融機関の口座にある資産残高まで、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。当面は、口座開設情報に止めるべきではないか。

もちろん、一定の経済取引について、その内容等を記載した資料の税務当局への提出を求めていくことも検討課題となる。

## 4 おわりに

### —グリーンカードの二の舞を避け、政治決断を

番号の議論は、今後各論に入るに連れて、国民の間に「過剰な期待」と、逆に「疑心暗

鬼」を生じさせることが予想される。

「過剰な期待」とは、番号を付ければ事業者の所得が正確に捕捉され、職業による所得税負担の不平等、いわゆるクロヨン（9・6・4）がなくなる、というものである。

しかし、事業者のあらゆる所得を把握するためには、売上げと仕入れを番号で追跡する必要がある。そのためには、われわれ消費者が、店でものを購入するごとに番号を付けて、購入の金額や日時を税務当局に提出しなければならない。

また、たとえ番号をつけたとしても、1枚の高速道路の領収書をめぐって、事業者の経費なのかレジャーに使ったものなのか、その区別はできようがない。

さらに、株式譲渡益の正確な捕捉には、いくらで買ったかという取得価格も同時に捕捉しなければならないが、株式の売却ごとに個別に対応した取得価格を捕捉することは簡単ではない。

結局、番号は、限定された取引についての情報を求めることによって、正確な申告へのプレッシャーになるという間接効果を狙うものであって、全ての取引を捕捉するというようなものではない。

逆に「疑心暗鬼」とは、番号により管理されれば、国民の財産はすべて国家に掌握されてしまうという、徴税国家への不安・不満が生じる可能性があるということである。これは、プライバシーに対する漠然とした国民の不安に発展していく。

確かに北欧諸国のように、国民が政府を信頼し、高率の税負担に耐えている国においては、国家に様々な情報を捕捉されることを納税者は容認するであろうが、わが国のような国家と国民の関係の下では、国民の財産をす

べて把握するような番号制度を国民が容認する可能性は皆無であろう。

現に、米国やドイツ、イギリスを見回しても、銀行の残高情報まで番号で告知させるような徴税国家は存在しない。税務当局の取る情報は必要最小限に限定されているし、わが国でもそうすべきである。

さらに、番号を金融取引などに使うとなると、取引の相手方である金融機関に番号を告知する必要があるので情報が拡散し、プライバシーの問題が生じることが考えられる。

この問題については、局面を分けて考える必要がある。まず、納税者と民間企業という局面についてだが、米国では社会保障番号が身分証明代わりとして日常的に使われており、個人の信用情報等が民間の会社に蓄積され、名寄せされ、本人の知らないところで売買されている。

このようなことは起きてはならないことで、(目的以外の)民間利用は法律で罰則付きで禁止する必要がある。さらに、行政官庁の法律違反の情報収集や流用も、法律で禁じなければならない。また、適正な執行を監視する機関の設置や、プライバシーが侵害された時の救済策も考えておく必要がある。

他方で、納税者と税務当局という局面では、税務当局は適正な税務執行のために納税者の経済取引情報を収集する必要がある。その限りでは、納税者の権利は尊重しながらも、プライバシーの権利は制限されざるを得ない。このバランスを考えていく必要がある。

最後に、かつて1980年に、マル優制度(非課税貯蓄制度)の適正管理のためにグリーンカードが立法化されたにもかかわらず、施行直前に廃止法案が出されたという苦い前

例がある。

しかし最近では、透明性を求める世論に加えて、新たな社会保障制度や租税制度の導入が期待されていることから、状況は相当変化してきていると考えられる。このため、グリーンカード廃止の再現といったようなことは起こりにくいと思われるが、実行に移していくには国民を説得するだけの政治の力が必要となる。

冒頭の官邸の検討会で議論されているような電子政府といったコンセプトで大規模なシステムを構築するという方法では、議論を拡散させ、結果として導入の時期を遅らせる結果になるであろう。

まずは税と社会保障に的を絞って、官邸の検討会と政府税調の両方で地道な検討を行うことが必要ではないか。

政府税制調査会に提出された資料によると、番号が実際に動き始めるのは2014(平成26)年1月からとなっている。今から実に4年後である。それまでは、給付付き税額控除をはじめとする新たな税制は実施されないのだろうか。ワーキングプア対策の重要なツールである勤労税額控除は、4年間は導入されないのだろうか。

民主党政権に期待した国民の気持ちを汲み取る形で、もっとスピード感を持って番号制度の導入に向けた検討を行う必要がある。すべては政治的な決断にかかっている。

#### 参考文献

森信茂樹『日本が生まれ変わる税制改革』(2003年9月、中公新書ラクレ)

東京財団「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)

金融税制研究会「金融所得一体課税の推進と日本版IKAの提言」(2009年10月)

[www.japantax.jp/](http://www.japantax.jp/)