

共通番号制度と税務の活用

中央大学 法科大学院 教授／東京財団 上席研究員
森信 茂樹

1

共通番号制度導入に向けた検討の経緯

社会保障と税務に活用する番号制度（以下、共通番号制度）の議論が進んでいる。政府は、本年4月に「社会保障・税番号要綱（仮称）」の策定、本年6月に「社会保障・税番号大綱（仮称）」の策定、秋以降に法案提出、14年6月に付番、15年1月からの導入、というスケジュールを公表している。

共通番号の設計に欠かせないのは、税務に活用する番号の設計である。そもそも共通番号制度の議論の最大の背景・理由は、正確な所得の上に社会保障制度を構築することの必要性である。

振り返ってみると、番号の必要性が議論されたのは、自民・公明連立政権時代の、定額給付金の時である。所得制限を設けるべきか否か、麻生総理（当時）の発言がぶれたことは記憶に新しい。結局全国民を対象としたばらまき政策となったのだが、所得制限が困難な理由は、「番号がないので正確な所得が捕捉できない」ということであった。そこで、番号の必要性が大いに認識され、自公政権最後の税制改正大綱（08年12月）には、「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…」という記述が入ったのである。

しかし政権は民主党に移り、定額給付金は、子供手当となった。子供手当はその財源手当てが恒久財源でないので、所得制限を付けるべきだとい

う議論はいまだ続いているが、番号なしではそれも出来ない。

加えて民主党は、年金改革で、年金の一元化と最低保障年金制度の創設を主張している。年金の一元化には、個人事業者の所得を正確に捕捉することが必要だし、最低保障年金には、低所得者の特定が不可欠で、いずれも番号が必要となる。さらに、消費税率引き上げ時の逆進性対策として、給付付き税額控除（還付方式）で行うことを明言しており、番号による所得の捕捉が不可欠だ。つまり、消費税率の引き上げにも番号制度は必要ということになる。

このように、番号制度による正確な所得の把握は、適切な社会保障政策に欠かせないインフラである。

2

番号を税務に活用することの意義

番号を導入したら自動的に所得捕捉ができるというものではない。そこで、番号を導入しどのように活用すれば、正確な所得捕捉が可能になるか考えてみた。

現在税務当局は、納税者が所得を得る様々な取引について、相手方（給与支払者・証券会社等）から給与の源泉徴収票や支払調書や等を提出してもらい、納税者か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・資料情報制度とよび、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（本人確認）と、本人ごとに名寄せして、本人の申告と突合すること（マッチング）という2つを行うことによって初めて有効に機能する。そこで、各種の所得情報を、転居や結婚によって変わる住所や氏名ではなく生涯変わらぬ番号で管理することが必要となる。

しかしそれだけでは不十分で、正確な所得を調べるためには、どのような情報を収集する必要があるのか、必要に応じて資料収集の範囲を拡大する必要がある。

その際番号に期待される条件としては、国民一人一人に付番されていること、本人を一意に特定できること、民一民一官の利用（たとえば本人と証券会社の取り引きがあってそれを税務当局に報告すること）が可能ないように、目で見える番号であること（取引の相手方が納税者本人の番号を容易に確認できることが必要）である。

この点について「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築」（平成23年1月）は、4. 税務分野でできること、として以下の記述をしている。

- ・ 税務当局が保有する各種所得情報や扶養情報について番号を用いて名寄せ・突合することにより、所得の過少申告や扶養控除のチェックを効率的に行える。これにより社会保障の不正受給や税の不正還付等を防止することができる。
- ・ ①金融機関、雇用主等から提出された自己に対する支払情報
- ②社会保険料控除の対象となる国民年金保険料、国民健康保険料の支払情報、
- ③医療費控除額の算出に必要な市町村や保険者

等からの補てん金情報など国民にとって確定申告の際に有益な情報について、個人情報保護制度における対応が図られるほか、金融機関・雇用主等への電子的提出の義務付けや関係機関における情報処理の所要期間等を考慮した各種手続時期の見直しなど諸般の環境整備が図られれば、e-Taxで確定申告を行う際、国民がマイ・ポータル（仮称）で確認することができる。

- ・ 国税・地方税とも、自宅のパソコン等から自己の申告情報、納付履歴等を入手・閲覧できる。
- ・ 国と地方にそれぞれ記載事項が共通であることを提出する義務のある一定額以上の給与、年金の支払調書について、オンラインでの電子的な提出状況を踏まえ、電子的な提出先を一か所とするなど事業者負担を軽減する。
- ・ 納税地の異動届出書が不要となる。

この分野においては、国民が税務当局に直接、または法定調書の提出義務者（金融機関、不動産会社、従業員を雇用している事業者等）を通じて、自己の「番号」を告知し、税務当局（国税庁、都道府県、市町村）間で「番号」の利活用を行う。

しかし、この記述内容では、どのようにして正確な所得の捕捉が可能になるのか、必ずしもはっきりしない。

3

番号を活用して どのような情報を入手するのか

税務での活用に関して、最大の検討課題は、「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、つまり法定調書をどこまで充実するのかという点である。しかし、どんな情報でも集めればよいというものではない。そのために莫大な行政コストや納税者のコストがかかったり、一般納税者のふところに直接手を突っ込むような徴税国家になることは避けなければならない。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のが基本的な考え方となるべきである。

この点に関して、番号を導入している諸外国が、資金のフロー・ストックについて、どのような情報を収集しているのかを見るのが参考になる。

(図表参照)

まずフローの情報であるが、各国と大きく異なる点は、わが国では利子所得が源泉分離課税のため、法定資料制度の対象となっていないということである。年金の一元化、最低保障年金の導入、あるいは消費税逆進性対策のための給付付き税額控除の導入といった場合には、所得テストが必要となり、その際、金融所得も合算する必要が出てくるだろう。そこで、利子所得については、源泉分離課税を申告分離課税に改め、支払調書制度に載せることが検討課題になる。ただし、申告の手間を省く工夫は別途必要である。

図表 諸外国の資料情報制度（個人）

		日本	アメリカ	イギリス	オーストリア	オランダ	スウェーデン	
納税者番号		×	○	○ ^(注3)	○	○	○	
フロー	金融所得	利子	×	○	○	×	○ ^(注5)	
		配当	○	○	○	×	×	○
		株式譲渡	○	○	○	×	○ ^(注6)	○ ^(注8)
	事業所得	×	×	×	○ ^(注4)	×	×	
	給与所得	○	○	○	○	○	○	
	不動産譲渡	○	○	○	不明	○	○ ^(注8)	
	国内送金、預金の入出金	×	○	×	×	不明	不明	
	海外送金	○	○	×	×	不明	不明	
ストック	金融資産	預貯金口座開設	×	△ ^(注2)	×	×	○ ^(注7)	
		株式保有	×	×	○	×		
	不動産	×	×	×	不明	○	×	
	貴金属	×	×	×		不明		
	海外資産	×	○	○		不明		

(注1) 源泉分離課税

(注2) 記録保存義務あり。当局から要請があれば開示。

(注3) イギリスにおいては、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。法定資料提出義務者は、税務当局の求めに応じて、法定資料を提出しなければならない。

(注4) 特定の類似勤労者（Similar to Employees）に該当する場合は、関係する企業に提出義務がある。

(注5) 銀行の支払利子である。

(注6) 株式の報告対象は売却価格である。ファンド（投資信託と思われる）についてはキャピタルゲインが報告対象である。

(注7) 銀行は1月1日時点の貯蓄残高と株式保有情報を報告する義務がある。

(注8) 報告対象はいずれも売却価格である。

(注9) 2008年を最後に富裕税が廃止されたことから、貯蓄残高等、従来報告対象とされていた情報の提出義務がなくなった。

(出典) 財務省、OECD “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series” (28 January 2009) 及びヒアリングに基づき、筆者・金融税制・番号制度研究会が作成。

問題は事業所得である。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る、消費者は、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・日時を税務当局に提出・送付するシステムが必要となる。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ことは事実上不可能である。世界を見渡しても、事業所得の情報を把握している国はない。番号の導入により、事業者が適正な申告を行うことへのプレッシャーをかけるという効果（間接効果）に期待することになる。

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。また口座開設情報については、当局から要請があれば金融機関は情報を開示する義務がある。口座開設情報は、税務調査の際に活用でき、無申告者を捕捉する格好の端緒となりうる。

残高情報が得られれば、期首と期末の残高を比べることにより、年間の所得の推計が可能になるので、所得捕捉の精度は大きく改善されることになる。しかし、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。おそらくそこまでの徴税国家にはなるべきではないという国民側の意思表示の結果かもしれない。いずれにしても、早く具体案を提示して、国民的な議論を行う必要がある。

4

番号を活用した新たな租税政策

番号を導入する際に決定的に重要なことは、番

号を正確な所得の捕捉だけにとどまらず、それを活用して新たな社会保障政策や租税政策を導入することが可能になるという点である。国民からすれば、「そのような国民受益の大きい政策ができるのなら、番号制度を認めてもよい」という判断になる。

番号を納税に活用した税制として、以下のような政策が考えられる。

第1に、「平成22年度税制改正大綱」に記述されている「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一体的・効率的に運営する制度で、一定時間就労する中低所得世帯に対して減税（税額控除）を行い、減税しきれない場合には給付するという制度である。これは勤労税額控除（EITC）と呼ばれ、勤労インセンティブを供与しつつ、貧困対策にも役立つものである。また、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・還付する制度が、カナダやシンガポールで導入されている。

第2に、記入済み申告制度（pre populated tax return system）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、それを納税者に還元することにより、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。この制度は、政府（納税当局）と国民との関係・あり方を根本から考え直すものである。

第3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、利子所得について、税率をそろえつつ損益通算ができるようにする金融所得一体課税が進みつつある。複数の金融機関・特定口座に存在する利子・配当・株式譲渡損益を名寄せして損益通算するためには、納税者番号の導入は不可欠である。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。

第4に、自主申告制度の導入が可能になる。番号とe-Taxをうまく組み合わせて、サラリーマンにも、選択的な実額控除が可能となる、米国型自主申告制度への道が開けるのである。

現在わが国の給与所得者への課税は、年末調整によって完結する、大変簡素で効率的な制度となっている。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し、大部分のサラリーマンは税務署に申告を行う必要がない。

しかしこの制度は、年末調整を行う会社に、多大の事務負担をかけており、また年末調整を行うため、社員の家族に関する情報（たとえば配偶者の所得）の把握が必要となり、プライバシーの問題を生じさせている。年末調整制度を廃止し、自らの税額を自ら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だけでなく、タックスペイヤーとして税金の使途を監視する目が養われ、無駄遣いが減少し、民主主義の原点に立ち返ることになる。米国では、概算控除と実額控除が選択出来、7割近くの納税者が、実額で経費を申告することにより還付を受けている。

わが国でも、平成23年度改正で、特定支出控除（実額控除）の拡充、給与所得控除の縮小が予定さ

れている。仕事のスキルアップを図るために必要な書籍購入費や新聞代が控除できたり、仕事に関連した各種学校に通う費用が経費となるので、納税者や税務署の手間を、税・社会保障共通番号の導入と、e-Taxと組み合わせて簡素化すれば、自らの人的資本の価値向上が可能になる税制が上がる。将来的には、米国、英国、フランスなどで導入されている、ベビー・シッター代など子育てに必要な経費を実額控除できるようにして、少子化対策に役立つ政策税制の導入が可能となる。

5

おわりに —早く具体案を国民に提示—

番号の議論は、各論に入るにつれて、事業者の所得が正確に捕捉されクロヨンがなくなるという「過剰な期待」と、国民の財産はすべて国家に掌握されて丸裸になってしまうという「疑心暗鬼」を生じさせるだろう。

かつてマル優制度（非課税貯蓄制度）の適正管理のためのグリーンカードが、1980年に立法化されたにもかかわらず、施行直前の85年に廃止された苦い前例がある。しかし最近では、透明性を求める世論に加えて、前に述べたような新たな社会保障制度や租税制度の導入が期待されることから、状況は相当変化してきている。とはいえ、番号制度を実現するには、国民を説得するだけの政治の力が必要となる。まずは税と社会保障に的を絞って具体案を国民に提示し、地道に必要性を訴え納得を得ていくことが必要ではなからうか。

【参考文献】

「日本の税制 何が問題か」（森信茂樹著、岩波書店）