

金融税制・番号制度研究会

社会保障・税番号の導入と  
今後の課題

2011年11月



## まえがき

我々は、2006年以降5年間にわたって、金融所得一体課税と社会保障・税に関わる番号制度の導入に関する研究と提言を行ってきた。金融所得一体課税については、ペースは遅いものの、配当の一体課税などが実現し、報告書が何らかの貢献をしたのではないかと自負している。

今後、証券優遇税制の期限が終了する2013年末以降に、最大の課題である利子所得、公社債等の一体課税の進展が期待されている。その際には、2009年、2010年の当研究会の報告書で具体案を提示した「金融所得確認システム」を活用することにより、金融機関にまたがる所得について損益通算を確実にかつ効率的に行う特定口座制度を活用することを提言してきた。今回は、証券優遇税制の終了に伴い激変緩和措置として導入が予定されている日本版ISAに変わり、自助努力で老後の資産形成を支援する税制・年金制度である日本版IRAを、制度概要だけでなく具体的な制度設計も含めて提言している。

政府における番号制度の検討は、昨年の報告書以降大きな進展を見せた。本年4月、政府による社会保障・税番号要綱の公表を経て、6月には社会保障・税番号大綱が決定され、2015年1月からの番号制度の導入開始に向けての具体的な法案作りが始まっている。当研究会でも、それを踏まえた様々な検討を行ってきたところであるが、今回、社会保障・税番号の導入に関するコストの問題や民間利用の在り方についての考え方を示すと同時に、納税者の立場に立った社会保障・税番号の活用法について、これまでの検討を踏まえた提言を行っている。

議論には、これまでと同様、学界、法曹界、シンクタンク、経済界の方々だけでなく、証券・銀行両業界の方々、システムの専門家が参加し、実務を踏まえた内容となっているので、ぜひ御一読いただきたい。

最後に、当研究会の事務局として、研究会の運営、報告書の作成について、全面的にご尽力いただいた、NTT データ経営研究所の小笠原泰さん、市村勇樹さん、小林洋子さん、田島瑞希さん、助田雄也さんには、厚く御礼申し上げたい。

2011 年11 月

金融税制・番号制度研究会 座長 中央大学法科大学院教授  
森信茂樹



## 本報告書の要約

### 1. 番号制度の理念

いわゆる番号制度については、現在、内閣官房社会保障改革担当室を始めとして政府内外で議論が行われており、本年6月30日に、「社会保障・税番号大綱」（以下「大綱」という。）が政府・与党社会保障改革検討本部において決定された。

番号制度は、「公平な社会」、「効率的な行政」さらには「効果的な政策」の3つを実現するために不可欠のものである。

番号制度を活用して、正確な所得を把握し、その上に正確な社会保障給付を行うことは、国家運営の大前提であり、「公平な社会」の基礎となる。また、税務や社会保障分野において「効率的」・「効果的」な行政を実現するためには、番号制度を活用することが不可欠である。

大綱の決定によって、こうした番号制度の導入に向けた準備が着実に進んでいることを、大いに支持するところである。

### 2. 本年度の提言

ただし、番号の導入には、相当のコストが民間にも行政にも生じる。そこで、番号を導入する以上、民間や行政に生じるメリットは、そのコストを超えるものでなければならない。そのためには、利用者の利便性が高まる「効率的」な番号の利用や、「効果的」な政策の実現が必要となる。

こうした観点から、今般の大綱について、更に検討を要する課題として、

- ① 「効果的」な政策を実現するための番号制度のユースケース
- ② 「公平な社会」を実現するための正確な所得の把握と法定調書の拡充
- ③ 「効率的」な民間分野での番号の利用
- ④ プライバシー保護策と第三者機関の在り方

が考えられることから、本報告書では、番号制度の議論を更に深めるために、これらの課題についての提言を行う。

### 3. 「効果的」な政策を実現するための番号制度のユースケース

番号制度の導入によって、下記のような、様々な「効果的」な政策を導入することが可能となる。

- ① 金融所得一体課税に係る番号の利用

金融所得一体課税は、金融資産から生じる所得（以下「金融所得」という）を勤労所得と分離して、その中で損益通算を行い、同一の税率で分離課税するとい

うものである。

金融所得一体課税において、利子所得が損益通算の対象となれば、銀行と証券会社の間など複数の金融機関の口座間での損益通算が行われるようになる。このような複数口座間の損益通算のためには申告が必要となるが、納税者、金融機関、税務当局それぞれにおいて、大量の申告に対応することは大きな事務負担となる。

そこで、当研究会では、複数金融機関の口座間で、申告不要で損益通算を行うための仕組みとして、「金融所得確認システム」を提案してきた。本システムは、①各金融機関が提出した資料情報を元に、税務当局が名寄せし損益通算を自動的に行う機能、②損益通算結果を納税者がインターネット上で確認し、申告不要で済む機能、からなる。

このシステム構築において、番号を利用することにより、口座間の名寄せが確実且つ効率的に実施できる。また、インターネット上で自身の損益通算結果を確認する場合、本システムにログインする際は、大綱において示されたＩＣカードを利用することができると思う。

また、本システムは、申告納税制度の在り方や保有する情報の機密性から、税務当局の管轄のもとに設置すべきである。税務当局にとっても、本システムによって損失繰越や還付申告に係る業務が自動化されるため、事務負担の軽減につながるというメリットがある。

## ② 日本版ＩＳＡから日本版ＩＲＡへ

現在の証券優遇税制は2013年（平成25年）末に廃止され、2014年（平成26年）に税率を本則（20%）に戻すとともに、その際に激変緩和措置として日本版ＩＳＡを導入するとされている。日本版ＩＳＡは、資産形成を支援する目的ではあるが、暫定的な措置（非課税口座開設は制度導入時から3年）という位置付けであり、金融機関のコスト等を考えた場合、本格的に資産形成を促進する制度として、これから述べる日本版ＩＲＡを導入することが望ましいと考える。

日本版ＩＲＡは、20歳以上65歳未満の者を全て対象とした非課税口座を設け、老後の生活のために行う投資について一定の限度額の範囲で、「個人単位」で拠出時課税、運用・給付時非課税とするもので、現行の公的年金や企業年金の問題点を補完し自助努力での資産形成を支援することが特徴である。

この制度の運用に当たっては、既存の特定口座の中に、非課税対象の資産や所得を別管理できる勘定を設けることが考えられる。複数の金融機関に口座を分散させた場合、業際問題から金融機関を跨いで限度額管理を行う必要がでてくるが、国民一人ひとりに重複なく付与された番号を利用することで、拠出総額が限度額を超えないように正確に管理することが可能となる。

また、口座管理に当たっては、番号を活用することで、個人の口座管理や限度

額管理を効率的に行うことが可能となるので、確定拠出年金におけるレコードキーピング会社を設立することなく、各金融機関において口座管理・限度額管理を行うことが可能となり、当局においても口座の一括管理・限度額管理が可能となる。そうなれば、各金融機関は利用者への口座開設を促すため、日本版IRAの運用のための商品として、自前の金融商品を幅広く用意することとなり、また利用者も自分のニーズに即した金融商品の選択が可能となり、双方の利便性が高まることとなる。

### ③ 記入済み申告制度

番号制度が導入されれば、税務当局が、番号を活用することで個人の所得情報を、効率的且つ正確に収集・名寄せすることが容易になる。そこで、当研究会が以前から提言してきた、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する仕組みである「記入済み申告」の導入に向けた検討を開始すべきである。

記入済み申告を導入している国の一つにスウェーデンがある。スウェーデンでは、すべての個人納税者に、申告に必要な情報が記入された申告書が送られてくる（紙又は電子申告）。納税者は、記入されている内容に間違いがないかを確認し、必要があれば修正・追記して、申告が完了する。

スウェーデンの例から、記入済み申告がうまく機能するポイントとして、「法定調書の電子化」「簡素な手続き（個人認証）の実現」といった点があげられる。これは、導入が予定されているマイ・ポータル機能を拡充しつつ、電子申告（e-Tax）の利用を一層推進していくことにより可能となる。

## 4. 「公平な社会」を実現するための正確な所得の把握と法定調書の拡充

「公平な社会」を実現するためには、正確な所得の把握が必要であり、番号制度の導入によって、法定調書の名寄せ・突合の精度は向上し、それにより正確な所得の把握に向けての一定の効果が期待される。しかしながら、それだけでは不十分で、必要に応じて所得情報を把握するためには法定調書の拡充が必要となる。

諸外国の資金のフローやストックに関する資料情報制度を見ると、フローについては、利子所得の取扱いに違いが見られる。我が国では、利子所得は、源泉分離課税となっており、法定調書の対象となっていない。今後、最低保障年金の導入や消費税率引上げ時の逆進性対策等の低所得者対策を実施する際には、一定の所得以下を対象とするためのインカムテストが必要となると考えられ、その際には、金融所得も合算する必要が出てくるだろう。金融所得一体課税において、利子所得を株式の譲渡損失と特定口座で相殺させるためには、源泉分離課税から申告分離課税に移行することが必要となり、利子所得も法定調書の対象とする必要がある。

一方で、海外資産の取扱いについては、法定調書の充実を検討する必要がある。海外のいわゆるタックスヘイブン等への金融資産の逃避事例に見られるように、経済取引のグローバル化により、納税者が課税の執行逃れのために資産を国外に移転するリスクが高まっている。今後、我が国から海外への資金移動や海外資産についての把握の必要性が課題となる。

なお、先進諸国の制度を見ると、オランダを除き、法定調書の対象として、金融機関の口座残高まで税務当局に報告させる国は見られない。

## 5. 「効率的」な民間分野での番号の利用

今回の大綱においては、番号制度導入のコストがどの程度か、また、国と民間でどのようにコストを分担するのか明らかではない。しかし、民間分野での利用に先立って利用が開始される税務に活用する番号は、民一民一官での利用になることから、番号の利用に当たっては、相当のコストが民間事業者にも求められることとなる。

その場合、金融機関については、既存口座への番号の登録を直ちに一律に実施することは、例えば銀行の既存口座数が約8億口あると言われていることを考慮すると現実的に難しいといった事情がある。今後、民間分野における番号制度の在り方を考える場合には、例えばICカードを本人確認で用いる際に必要な端末の設置や事務・システム対応をはじめとする、金融機関の事務・システム対応の容易性やコスト、番号登録の実現性等に十分配慮した制度設計と導入スケジュールとすることが重要である。

相当のコストをかけて、番号制度を導入する以上、民間分野においても、そのコストを上回るメリットを享受するものでなければならない。したがって、民間分野での番号の利用（いわゆる「民間利用」）についても、こうした観点からの検討が必要である。

一般に番号の「民間利用」といった場合には、金融機関を含む民間分野（企業）での番号の幅広い利用を指していると思われる。金融機関等の民間分野での番号の利用については、様々なバリエーションがある一方で、こうした利用を「民間利用」として一括りにして、プライバシー上の懸念から、その是非を論じてしまう傾向にあった。

大綱においては、番号制度の利用範囲について、当面は主に社会保障分野と税分野における利用を開始し、平成30年（2018年）を目途に、利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを行うことを引き続き検討するとされているが、一部の民間分野での利用については、平成30年を待たずに、利用を開始すべきと考える。

こうした民間分野での番号の利用については、①法律上番号の利用が義務化されるもの（税務利用等）、②法律上の金融機関等に課せられた事務における番号の利用、③営業目的での利用の3つに分けたうえで、①については、当然認められ、②については、利用目的を一つ一つ議論しながら法令によりその利用を認める「ホワイトリスト・アプローチ」をとり、③については、プライバシー上の懸念を理由に慎重な意見もあ

ることから基本的に認めるべきではない、と考える。

## 6. プライバシーの保護策と第三者機関の在り方

番号制度の導入に当たっては、国民のプライバシーに対する懸念に対応する必要がある。大綱では、国民の懸念を類型化したうえで、制度上の保護措置やシステム上の安全措置を講じることとしている。例えば、国家により様々な個人情報が一元管理されるのではないかと国民の懸念が明示され、そのための方策として個人情報の分散管理、番号を直接用いない情報連携等も記載されている。

その他具体的な措置として、法令上の規制等措置や罰則強化、第三者機関による監視等が記載されている。第三者機関は、番号に係る個人情報の取扱いの監督、番号に係る個人情報の取扱いに関する苦情の処理、情報連携基盤及びその他の機関と接続する部分の監査等の業務を行うとされている。

当研究会でも、昨年度の提言において、第三者機関の必要性を強く主張してきたところである。

また、個人情報の一元管理を回避するためには、情報保有機関である個別の省庁が、情報連携基盤やマイ・ポータルの運営機関となることは適当でなく、情報保有機関ではない第三者機関や省庁が適当であると考え

さらに、プライバシーの問題に配慮しながら検討が進められてきた番号制度の導入を、個人情報保護策を充実する絶好の機会だととらえ、現行の個人情報保護法の枠組みの中だけでなく、個人のプライバシー保護全般にわたっての議論を行うべきである。

以 上



社会保障・税番号の導入と  
今後の課題  
(本編)



## 目 次

|     |                                      |    |
|-----|--------------------------------------|----|
| 1   | 金融税制・番号制度研究会について.....                | 1  |
| 2   | はじめに.....                            | 1  |
| 3   | 社会保障・税番号大綱について.....                  | 2  |
| 4   | 番号制度の理念と本年度の提言.....                  | 4  |
| 4.1 | 番号制度の理念.....                         | 4  |
| 4.2 | 本年度の提言.....                          | 4  |
| 5   | 「効果的」な政策を実現するための番号制度のユースケース.....     | 5  |
| 5.1 | 金融所得一体課税に係る番号の利用.....                | 6  |
| 5.2 | 日本版ISAから日本版IRAへ.....                 | 9  |
| 5.3 | 記入済み申告制度.....                        | 16 |
| 6   | 「公平な社会」を実現するための正確な所得の把握と法定調書の拡充..... | 20 |
| 7   | 「効率的」な民間分野での番号の利用.....               | 22 |
| 8   | プライバシーの保護策と第三者機関の在り方.....            | 25 |
| 9   | 金融税制・番号制度研究会 メンバー.....               | 30 |
| 10  | 研究会の開催内容.....                        | 31 |
| 11  | 金融税制・番号制度研究会の活動.....                 | 32 |
| 12  | 引用・転載について.....                       | 32 |

## 1 金融税制・番号制度研究会について

当研究会は、森信茂樹中央大学法科大学院教授を座長として、金融所得一体課税、日本版 IRA、番号制度の実現に向けた提言を行うことを目的とした研究会である。

委員は、銀行・証券などの金融機関、法曹、税法学者、経済団体、シンクタンク、情報システム専門家などの有識者で構成し、税理論の観点だけでなく、制度を導入・運用するための実務的な検討を行う点が特徴である。

平成 18 年 9 月より金融所得一体課税の実現に向けた検討を行うことを目的に「金融税制研究会」として活動を開始し、平成 22 年 1 月より、名称を「金融税制・番号制度研究会」に改称し、現在に至る。

## 2 はじめに

いわゆる番号制度については、現在、内閣官房社会保障改革担当室を始めとして政府内外で議論が行われており、本年 6 月 30 日に、「社会保障・税番号大綱」（以下「大綱」という。）が政府・与党社会保障改革検討本部において決定された。

昨年度、当研究会では、スウェーデン、オランダ、オーストリア、ドイツの 4 ヶ国において現地視察を行い、昨年度の提言の中では、こうした諸外国の番号制度の導入状況等も参考にしながら、我が国における番号制度の導入を主張し、その在り方について提言を行った。

また、昨年度の提言では、今まで必ずしも十分に議論されてこなかった番号制度の民間利用に焦点を当て、利用範囲について具体的な提言をするとともに、プライバシー保護策や第三者機関の設置といった具体的、建設的な提言を行ってきたところである。

こうした中で、本年示された大綱における番号制度の枠組は、当研究会が行ってきた提言や議論の内容に近いものであり、今後とも、番号制度の導入に向けた検討が更に進むことを期待してやまない。

### 3 社会保障・税番号大綱について

社会保障・税番号については、2010年2月から、政府の内閣官房国家戦略室が「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」を開催し、番号制度の導入について検討を行い、その結果を踏まえ、同年6月に、番号制度に係る複数の選択肢とそれらのメリット・コスト等を整理した中間取りまとめが発表された。

その後、担当が国家戦略室から内閣官房社会保障改革担当室に移行し、同年11月に、「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」が設置された。本年1月には「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」が公表され、2月からは、個人情報保護については個人情報保護WGが、情報連携基盤等については情報連携基盤技術WGがそれぞれ設けられ、より専門的な議論が進められた。

そして、4月28日に「社会保障・税番号要綱」が公表され、6月30日に「社会保障・税番号大綱」（以下「大綱」という。）が、政府・与党社会保障改革検討本部において決定された（別添参照）。また、政府の番号制度創設推進本部では、「番号」の名称を一般公募し、番号の名称を「マイナンバー」とすることとした。

大綱では、今後2015年を目途に個人と法人に付番し、個人については、国民一人ひとりに、住民基本台帳と紐づいた番号を割り振り、年金、医療、介護保険、福祉、労働保険、税務などの分野に活用することを予定している。

個人には、氏名、生年月日、性別、住所と顔写真とともに、番号を記録したICチップが内蔵されたカード（券面に番号を記載することを予定）が交付され、それを利用して利用者が、対面及びオンラインで、本人であることを証明することとされている。

また、情報保有機関（番号に係る個人情報を保有する行政機関、地方公共団体及び関係機関をいう。以下同じ。）が保有する自己の番号に係る個人情報等を確認できるように、個人一人ひとりに合わせて表示することができるマイ・ポータルを設け、個人がマイ・ポータルを通じて、①自己の番号に係る個人情報についてのアクセス記録の確認、②情報保有機関が保有する自己の番号に係る個人情報の確認、③電子申請、④行政機関等からのお知らせの確認を行うことができるとされている。

番号制度は、複数の機関に存在する個人や法人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤であり、「付番」「情報連携」「本人確認」の3つの仕組みで構成される。

将来的には幅広い分野での利用も目指しつつ、当面は、主に社会保障と税分野にお

いて番号制度を活用することで、下記のような制度の実現、利便性やサービスの質の向上、行政事務の効率化等を実現することを想定して検討を進めるとされている。

**【番号制度の利用例】**

- 社会保障の給付や負担の状況に関する情報を、国・地方公共団体等相互で、正確かつ効率的にやり取りすることで、給付漏れや給付過誤、二重給付等を防止し、個人や世帯の状況に応じたきめ細やかな社会保障給付の実現が可能になる。
- 税務当局が取得する各種所得情報や扶養情報について、番号を用いて効率的に名寄せ・突合することが可能となり、より正確な所得把握に資する。
- 防災福祉の観点から、災害時要援護者リストの作成及び更新、災害時の本人確認、医療情報の活用、生活再建への効果的な支援といった取組に活用する。
- 国民が、社会保障・税に関する自分の情報や、利用するサービスに関する情報を自宅のパソコン等から容易に閲覧可能となり、必要なサービスを受けやすくなる。
- その他、国・地方公共団体等間で、申請等に必要な情報を適時やり取りすることで、所得証明書、住民票といった添付書類の削減等事務・手続きの簡素化が図られ、国民及び国・地方公共団体等の負担が軽減され、利便が高まる。
- 医療・介護等のサービスの質の向上等に資するものとして、例えば、保険証機能を券面に「番号」を記載した1枚のICカードに一元化し、ICカードの提示により、年金手帳、医療保険証、介護保険証等を提示したものとみなすこととすることで、利用者の利便性の向上を図る

(出典：社会保障・税番号大綱より)

今後のスケジュールとして、2011年秋以降、可能な限り早期に法案を国会に提出し、2014年6月に番号を交付し、2015年1月以降、社会保障分野、税務分野のうち可能な範囲で番号の利用を開始する。さらに、2018年を目途に、利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを行うことを引き続き検討するとされている。

## 4 番号制度の理念と本年度の提言

### 4.1 番号制度の理念

番号制度は、「公平な社会」、「効率的な行政」さらには「効果的な政策」の3つを実現するために不可欠のものである。

番号制度を活用して、正確な所得を把握し、その上に正確な社会保障給付を行うことは、国家運営の大前提であり、「公平な社会」の基礎となる。また、税務や社会保障分野において「効率的」・「効果的」な行政を実現するためには、番号制度を活用することが不可欠である。

大綱の決定によって、こうした番号制度の導入に向けた準備が着実に進んでいることを、大いに支持するところである。

### 4.2 本年度の提言

ただし、番号の導入には、相当のコストが民間にも行政にも生じる。そこで、番号を導入する以上、民間や行政に生じるメリットは、そのコストを超えるものでなければならない。そのためには、利用者の利便性が高まる「効率的」な番号の利用や、「効果的」な政策の実現が必要となる。

こうした観点から、今般の大綱について、更に検討を要する課題として、

- ① 「効果的」な政策を実現するための番号制度のユースケース
- ② 「公平な社会」を実現するための正確な所得の把握と法定調書の拡充
- ③ 「効率的」な民間分野での番号制度の利用
- ④ プライバシー保護策と第三者機関の在り方

が考えられることから、本報告書では、番号制度の議論を更に深めるために、これらの課題についての提言を行う。

また、証券優遇税制の廃止が2013年（平成25年）末に予定されており、今後、当研究会の研究テーマである「金融所得一体課税」「日本版IRA」の議論も活発になされることが予想されることから、これらについても、番号制度の議論とともに提言を行っていく。

## 5 「効果的」な政策を実現するための番号制度のユースケース

今回の大綱では、番号制度の利用範囲について、まずは国民の生活に直結する社会保障及び税の分野において広く番号を活用するとし、将来的に幅広い行政分野や、国民が自らの意思で同意した場合に限定して民間のサービス等に活用する場面においても情報連携が可能となるようセキュリティに配慮しつつシステム設計を行うとされている。

法整備についても、国民が「番号」を告知、利用する手続については、当面、年金、医療、介護保険、福祉、労働保険、税務分野などを念頭に置きつつ、さらに法案策定までに精査するとされている。

このように、今回の大綱は、番号制度というシステム設計と個人情報保護の仕組みという「ハード面」は定められつつあるが、国民にとって最も重要な、「効果的」な政策を実現するために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、具体化しつつあるものの、まだ十分であるとは言えない。

そこで、本報告書においては、こうした「ソフト面」、つまり、「効果的」な政策を実現するための番号制度の「ユースケース」について具体的提案を行いたい。

## 5.1 金融所得一体課税に係る番号の利用

当研究会では、これまで一貫して金融所得一体課税の推進を主張してきた。

金融所得一体課税は、金融資産から生じる所得（以下「金融所得」という）を勤労所得と分離して、その中で損益通算を行い、同一の税率で分離課税するというもので、簡素で分かり易く、資本や投資に対して効率的な税制である。

金融所得一体課税が実現することによって、国民が投資に対してリスクテイクしやすい環境が整うことになり、少子高齢化の進展により今後労働人口が減少していく我が国において、国民の貯蓄・投資を促進し、限られた金融資産を活用することを通じた経済成長に資することとなる。

既に我が国では上場株式等の譲渡損と申告分離課税を選択した場合の配当の損益通算が可能となっているが、今後、様々な金融所得を対象を拡大していくべきである。当面考えられる金融所得一体課税の対象として、下記の表 1 のようなものが考えられる。

表 1 当面の金融所得一体課税の対象商品・所得

|            |                           |
|------------|---------------------------|
| 利子所得       | 預貯金利子、公社債利子、公社債投資信託の収益分配金 |
| 配当所得       | 上場株式、公募株式投資信託の収益分配金       |
| 株式譲渡益所得    | 上場株式、公募株式投資信託の譲渡益         |
| 雑所得        | 割引債償還差益、外貨建て預金元本の為替差益     |
| 非課税所得      | 公社債譲渡益、公社債投資信託譲渡益         |
| 先物・オプション取引 |                           |

（出典：金融税制・番号制度研究会作成）

金融所得一体課税の対象範囲を拡大していくと、金融所得内での損益通算が行われるようになる。現在、一つの金融機関の口座であれば特定口座（源泉徴収口座）があり、申告不要で損益通算が行える仕組みになっており、世界的にみても優れた課税インフラとして機能している。

金融所得課税の一体化が進み、預金利子が損益通算の対象となれば、銀行と証

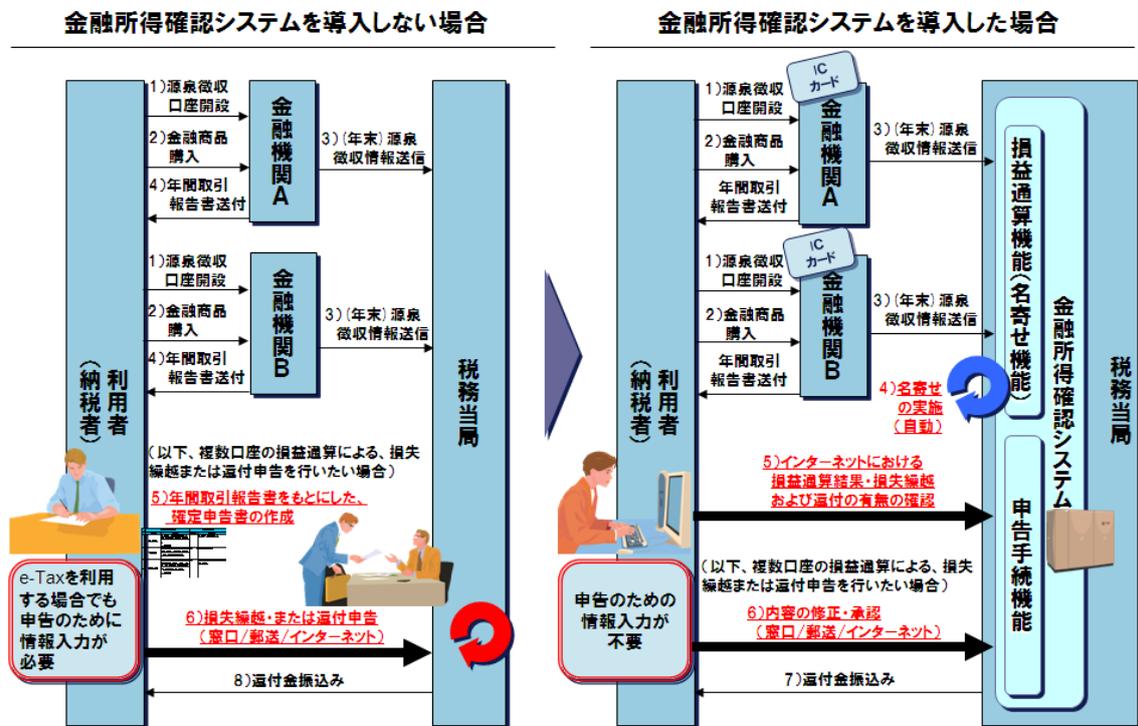
券会社の間など複数の金融機関の口座間での損益通算が行われるようになる。このような複数口座間の損益通算のためには申告が必要となるが、納税者、金融機関、税務当局それぞれにおいて、大量の申告に対応することは大きな事務負担となる。

当研究会では、複数金融機関の口座間で、申告不要で損益通算を行うための仕組みとして、「金融所得確認システム」を提案してきた（図 1）。本システムは大きく二つの機能からなる。まず、金融機関が提出した資料情報を元に、個人が保有する複数の金融機関の源泉徴収口座間の損益通算を自動的に行う機能である（損益通算機能）。もう一つの機能は、損益通算結果を納税者がインターネット上で確認し、年間に発生した損失の繰越や還付申告を簡単に実施できるようにする機能である（申告手続機能）。

上記の機能を実現するためには、複数の源泉徴収口座に発生した金融所得（利益および損失）情報を個人ごとに集約（名寄せ）する仕組みが必要である。この名寄せを确实且つ効率的に実施するためには番号を利用することが望ましく、納税者の利便性の向上、課税の適正化を確保することが可能になる。また、インターネット上で自身の損益通算結果を確認する場合、本システムにログインする際の本人確認を行う仕組みも必要となる。その際は、大綱において示された IC カードを利用することができると思う。

本システムは、申告納税制度の在り方や保有する情報の機密性から、税務当局の管轄のもとに設置すべきである。税務当局にとっても、本システムによって損失繰越や還付申告に係る業務が自動化されるため、事務負担の軽減につながるというメリットがある。

図 1 金融所得確認システムのイメージ



【凡例】 下線 : 金融所得確認システムの導入前後で大きく変化する部分

(出典 : 金融税制・番号制度研究会作成)

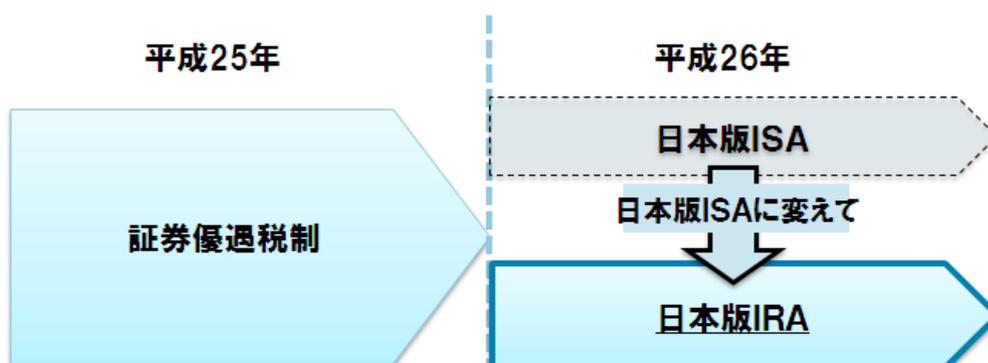
## 5.2 日本版ISAから日本版IRAへ

### (1) 日本版ISAから日本版IRAへ

現在の証券優遇税制は2013年（平成25年）末に廃止され、2014年（平成26年）に税率を本則（20%）に戻すとともに、その際に激変緩和措置として日本版ISAを導入するとされている。

日本版ISAは、少額の上場株式等の投資のための非課税措置で、資産形成を支援する目的ではあるが、「貯蓄から投資へ」の流れを促進する観点から創設される暫定的な措置（非課税口座開設は制度導入時から3年）という位置付けであり、老後に備えるための制度としての意味合いは小さい制度といえる（表3）。

したがって、2013年末の証券優遇税制の廃止にともない、本格的な資産形成促進制度が必要であり、暫定的な日本版ISAでは、投資家のニーズに十分こたえるものではないと考えられる。また、3年の時限措置のために金融機関がシステムコスト等を負担するのも効率的ではないことから、本格的に資産形成を促進する制度として、こうした暫定的な日本版ISAに代えて、これから述べる日本版IRAを導入することが望ましいと考える。



## (2) 日本版 I R A の概要と番号の利用

老後の生活のための資産を自助努力で形成することを支援する個人型年金積立金非課税制度「日本版 I R A」の概要は表 2 のとおりである。

この制度は、20 歳以上 65 歳未満の者を全て対象とした非課税口座を設け、老後の生活のために行う投資について一定の限度額の範囲で、「個人単位」で拠出時課税、運用・給付時非課税とするもので、現行の公的年金や企業年金の問題点を補完し、自助努力での資産形成を支援することが特徴である。我が国において、本格的な少子高齢化を迎えるに当たり、老後に向けた備えに対する国民の不安や財政運営上の課題を解決するものとして期待が高い。

この制度の運用に当たっては、既存の特定口座の中に、非課税対象の資産や所得を別管理できる勘定を設けることが考えられる。複数の金融機関に口座を分散させた場合、業際問題から金融機関を跨いで限度額管理を行う必要が出てくるが、国民一人ひとりに重複なく付与された番号を利用することで、拠出総額が限度額を超えないように正確に管理することが可能となる。

表 2 日本版 IRA の概要

| 項目          | 内容   |
|-------------|--|
| 目的          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 国民が国や企業に依存するのではなく、自助努力で資産形成することを税制面から支援。</li> <li>• 個人単位で資産を管理することで、企業倒産による影響やポータビリティの問題を解消。</li> <li>• 企業間や世代内の不公平の問題を解消し、雇用形態の多様化（正規・非正規等）にも対応。</li> <li>• 国民共通の個人年金制度を整備しておくことで、現行複数に分散している3階部分の年金制度を将来的に整理・統合する際の受け皿として設置。</li> </ul>   |
| 適用対象者       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 国内に住所を有する個人で、年齢が20歳以上65歳未満の者を対象とし、職業や所属企業の区別なく、一律に適用。</li> </ul>  |
| 運用方法・運用対象商品 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 金融機関に専用の口座を開設。</li> <li>• 金融所得一体課税の対象に含めることを検討している金融商品を幅広く対象とする。</li> </ul>   |
| 適用要件        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5年以上の管理・運用を行ったうえで、60歳以後、定期にわたって払い出しを行うことを金融機関との間の契約とする仕組み。</li> <li>• 上記要件に違反した場合、払い出しをした日以前5年以内に生じた個人年金資産の運用益に対して遡及課税を実施（ただし、医療費や介護関連の支出といったやむを得ない場合は除く）。</li> </ul>   |
| 課税方法        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 拠出時課税、運用時・給付時非課税の TEE 型（T は課税、E は非課税）。</li> <li>• 個人年金勘定において拠出した金融資産から生ずる利子、収益の分配または差益等に対して非課税。</li> </ul>  |
| 拠出限度額       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 年間120万円程度を想定。「使い残し」は翌年以降に繰越し可能。</li> </ul>  |
| 制度導入時期      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 金融機関等におけるシステム開発期間を鑑みて、2014年以降を目標。</li> </ul>  |
| 課題          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 現行の3階部分の個人単位の年金制度と新制度との関係整理。</li> <li>• 現行の3階部分の年金制度について、いつまでにどの制度を整理・統合するのかという具体的且つ現実的な工程表の作成。</li> <li>• 年金原資を現在価値で（改めて課税することなく）新制度に移管できる仕組み等、現行制度からの資産移行を円滑に進める方法の検討。</li> <li>• 当該制度の所管省庁の決定。</li> <li>• 拠出方法を、「任意時期積立方式」とするか「定期積立方式」とするかについて、限度額管理のためのシステムの機能・費用と合わせて検討が必要。</li> </ul> |

（出典：金融税制・番号制度研究会作成）

表 3 日本版ISAと日本版IRAの比較表

| 項目          | 日本版ISA   | 日本版IRA  |
|-------------|--|---|
| 目的          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「貯蓄から投資への」流れを促進する方策の一つとして、小口投資家層に投資のインセンティブを付与することで投資家の裾野を拡大することを目的とする。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国民が国や企業に依存するのではなく、自助努力で資産形成することを税制面から支援することを目的とする。</li> <li>・個人単位で資産を管理することで、企業倒産による影響やポータビリティの問題を解消</li> <li>・企業間や世代内の不公平の問題を解消し、雇用形態の多様化（正規・非正規等）にも対応</li> <li>・国民共通の個人年金制度を整備しておくことで、現行複数に分散している3階部分の年金制度を将来的に整理・統合する際の受け皿として設置</li> </ul> |
| 運用方法・運用対象商品 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関に専用の口座を開設</li> <li>・本措置の施行の日から3年以内の各年において1年につき1口座に限って非課税口座を開設可能</li> <li>・上場株式、公募株式投資信託等</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関に専用の口座を開設</li> <li>・複数の非課税口座を開設可能</li> <li>・金融所得一体課税の対象に含めることを検討している金融商品を幅広く対象とする。</li> </ul>   |
| 課税方法        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>拠出時課税、運用時・給付時非課税のTEE型（Tは課税、Eは非課税）</u></li> <li>・非課税口座において当該口座を開設した日の属する年の1月1日から10年以内に生ずる上場株式等に係る配当所得及び譲渡所得等に対して非課税</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>拠出時課税、運用時・給付時非課税のTEE型（Tは課税、Eは非課税）</u></li> <li>・非課税口座に拠出した金融資産から生ずる利子、収益の分配または差益等に対して非課税</li> </ul>  |
| 拠出限度額       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・年間100万円を想定。合計では、3年間で300万円を拠出可能</li> <li>・「使い残し」の翌年度移行への繰越しは不可能</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・年間120万円程度を想定</li> <li>・「使い残し」の翌年度移行への繰越しが可能</li> </ul>  |
| 制度導入時期      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・上場株式等の配当所得及び譲渡所得等に係る10%軽減税率が廃止され20%本則税率が実現するタイミングで導入予定(2014年1月1日以降の年分の予定)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関等におけるシステム開発期間を鑑みて、2014年以降を目標</li> </ul>   |

(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

### (3) 日本版 I R A の必要性

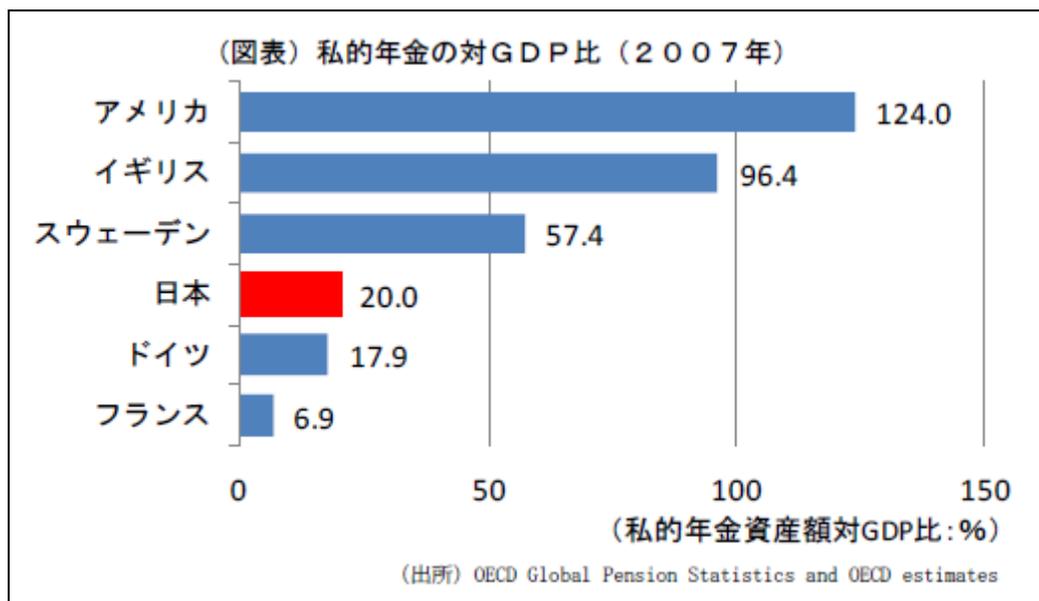
現在、政府においても「社会保障と税の一体改革」が議論されているように、我が国の厳しい財政状況を踏まえれば、これ以上の公的年金をはじめとする社会保障費の充実が難しい状況にあると考える。したがって、今後の老後の備えとして、公的年金を補完するものとして、日本版 I R A のような私的年金制度の拡充を行うことで自助努力を支援していくことはきわめて重要となる。

経済産業省の「産業構造審議会 基本政策部会」における「中間取りまとめ」(平成 23 年 6 月)においても、「自助努力の支援」として、「私的年金の活用促進」が取り上げられ、「我が国では、米国や英国等に比べると私的年金の規模が小さく拡大の余地が大きい」とされている(図 2)。

また、「我が国においても、公的年金給付の縮小を補完するため、一定年齢以上(60 歳前後)の引出しを条件とする資産形成に対する公的補助(ドイツ・リースター制度)又は税制優遇(米国・I R A 制度)を導入すべきである」とされている。

このように、先進各国の年金政策は、私的年金の充実、自助努力への支援にその力点がシフトしていると言えよう。

図 2 私的年金の対 GDP 比(2007 年)



(出典：産業構造審議会基本政策部会「中間取りまとめ」(平成 23 年 6 月))

#### (4) 日本版 I R A の更なる制度設計

##### ① 番号を活用した日本版 I R A の口座管理

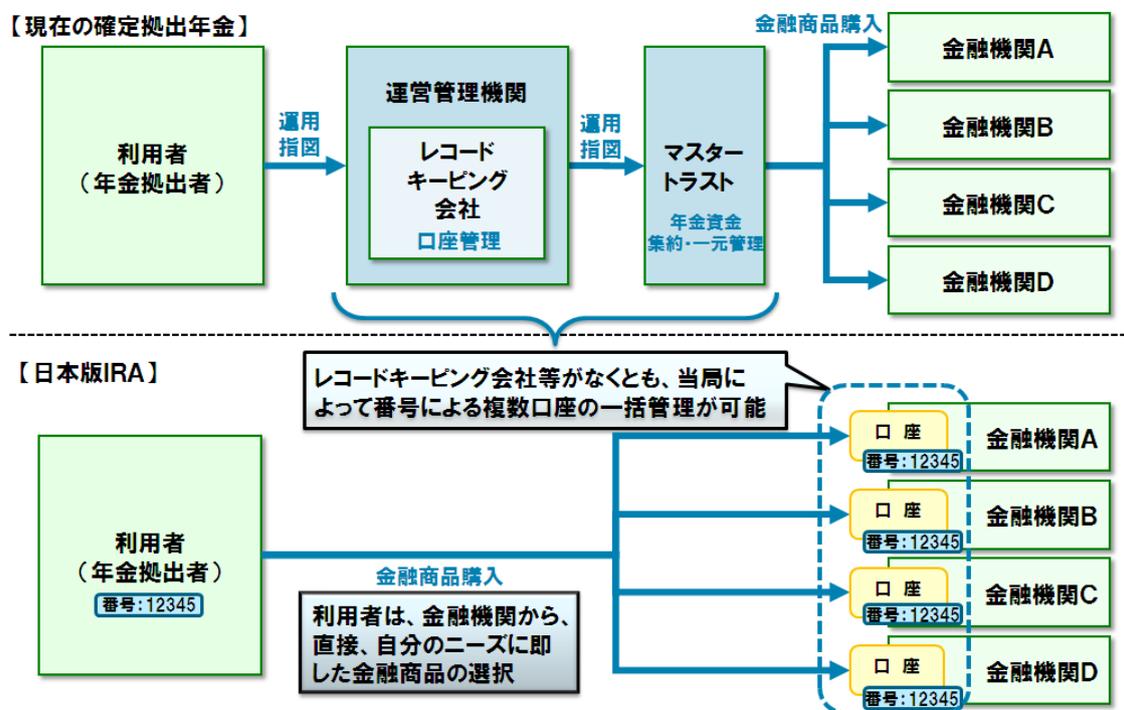
一方で、日本版 I R A の口座管理に当たっては、年金目的という理由から、現在の確定拠出年金と同様の方式を用いて、レコードキーピング会社が口座を管理することも考えられる。しかしながら、確定拠出年金の運営管理に当たっては、金融機関は自ら金融商品を販売する以外に別途レコードキーピング会社を運営しているので、その分コストがかかっている状況にある。

そこで、今般の番号を活用することで、個人の口座管理や限度額管理を効率的に行うことが可能となるので、こうしたレコードキーピング会社を設立することなく、各金融機関において口座管理・限度額管理が可能となり、当局においても口座の一括管理や限度額管理を行うことが可能となる。

そうならば、各金融機関は利用者への口座開設を促すため、日本版 I R A の運用のための商品として、自前の金融商品を幅広く用意することとなり、また利用者も自分のニーズに即した金融商品の選択が可能となり、双方の利便性が高まることとなる（図 3）。

このように、口座管理に当たっても、既存のレコードキーピング会社を活用するよりも、当研究会で提案しているように、各金融機関に口座開設する形式が望ましい。

図 3 日本版 IRA の口座管理イメージ



(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

## ② 既存の積立制度の日本版IRAへの統合

こうした日本版IRAについて、よりよい制度設計とするために、更に、下記のような検討をする必要がある。

まず、日本版IRAを魅力ある制度とするためには、個人にとってニーズが高い制度にする必要がある。超高齢化社会を迎える日本社会の最大の課題は、財政が逼迫し公的支援が難しくなる中で、老後の生活資金を、いかに自助努力で確保するかという点にあり、日本版IRAもその点に注力した制度とすべきである。

また、日本版IRAを充実したものとするためには、既存の積立制度を、柔軟に日本版IRAに移行することを認めるべきと考える。日本版IRAの役割として、現在複数ある個別の積立制度を日本版IRAに統合することも検討すべきではないかと考える。

具体的には、確定拠出年金のマッチング拠出（従業員個人の追加拠出）や財形貯蓄を日本版IRAに統合することや、中途退職者の確定拠出年金

の受け皿としても日本版 I R A を活用することができると思う。

こうした点について、中期的な視点に立って検討すべきと思う。

なお、現在の積立制度は住宅取得等の目的も存在するが、日本版 I R A の目的としては老後の生活費をメインに据え、引き出し事由として、5年間の積立てを前提とし、例外的に、不測の事態の引き出しは認めるとすることが考えられる。

## 5.3 記入済み申告制度

### (1) 記入済み申告制度

番号制度が導入されれば、税務当局が、資料情報制度によって得た情報を、番号を活用することで、効率的且つ正確に収集・名寄せすることが容易になる。

当研究会が以前から提案してきた、雇用主や金融機関等の第三者から、税務当局に提出された情報に基づいて、税務当局が納税者の所得金額や控除金額、税額を申告書に事前に記入したうえで納税者に提示し、納税者が記入内容を確認することで、申告が終了する仕組みである「記入済み申告制度」の導入に向けた検討を開始すべきである。

こうした「記入済み申告」によって、納税者にとっては、申告書作成負担が緩和されるメリットがある。同時に、正しい申告書の入手による税務当局の効率性の向上に資することにもなる。

### (2) スウェーデンの事例

記入済み申告は、北欧を始め欧州を中心に導入国が増えている。早くから導入している国の一つにスウェーデンがある。スウェーデンでは、すべての個人納税者に、申告に必要な情報が記入された申告書が送られてくる（紙又は電子申告）（図 4）。納税者は、記入されている内容に間違いがないかを確認し、必要があれば修正・追記して、申告が完了する。

こうした制度を効率的に実現するに当たり、スウェーデンでは、まず、「法定調書の電子化」が進んでいる。こうした電子化された法定調書は、番号

(PIN: Personal Identity Number)により名寄せが行われ、国税庁によって、給与、年金、社会保障給付、金融所得（利子、配当等）、譲渡損、金利費用、各種税額控除など申告に必要な情報が、納税者のために申告書に記入される。番号を活用することで、効率的且つ正確に収集・名寄せするには、法定調書の電子化が非常に重要である。

また、スウェーデンでは、銀行のオンラインバンキングを通じて国税庁のサイトにログインするシステムが採用され、簡素な手続きを実現している。さらに、特に、修正がない場合には、事前に送られてきた申告書に記載されている番号を入力することにより申告が完了するという非常に簡素な手続きを採用している。

図 4 スウェーデンの記入済み申告書（イメージ）

|                                    |   |                  |                   |         |
|------------------------------------|---|------------------|-------------------|---------|
| 収入<br>給与<br>医療給付                   | 225800<br>2310<br>= 228110                      | 課税所得<br>→ 228110 | 資本所得(損益通算)        |         |
| 資本所得<br>利子<br>配当                   | 3800<br>2154<br>= 5954                          |                  | 資本所得 + 5954       |         |
| 資本所得からの控除<br>譲渡損<br>借入金利           | 10900<br>8500<br>= 19400                        |                  | 資本所得からの控除 - 19400 |         |
| 源泉徴収税額                             | 53881   |                  |                   | = 13446 |
| 地方税<br>不動産税<br>年金保険料<br>教会税<br>墓地税 | + 58065<br>+ 6362<br>+ 16100<br>+ 2021<br>+ 137 | }                | ※                 | 税額加算分   |
| 年金保険料控除<br>勤労税額控除<br>キャピタルロス控除     | - 16100<br>- 12026<br>- 4033                    |                  |                   |         |
| 課税額合計                              | = 50526   | }                | 加算と減算の合計          |         |
| 源泉徴収税額                             | - 53881   |                  |                   | 還付額     |

※1 スウェーデン国税庁からのヒアリングの際に入手した記入済み申告書サンプルより作成

※2 イメージの中の「矢印」「注書き」は事務局による記載

(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

### (3) 我が国への示唆

こうしたスウェーデンの例に見られるように、記入済み申告がうまく機能するポイントとして、「法定調書の電子化」「簡素な手続き（個人認証）の実

現」といった点があげられ、我が国における記入済み申告の導入のための重要な示唆となると考える。これは、導入が予定されているマイ・ポータル機能を拡充しつつ、電子申告（e-Tax）の利用を一層推進していくことにより可能となる。

事前に情報が入力された状態で電子申告（e-Tax）を使うことができれば、現状の電子申告（e-Tax）以上に納税者の申告負担の軽減につながる。

また、電子申告（e-Tax）の利用に当たって、番号制度の導入による簡便な本人確認制度の導入が必要であり、大綱におけるICカードを活用することなどが考えられる。

さらに、我が国では、今後、1000枚以上法定調書を提出する者からは電子データでの提出が義務付けられることとなっており、法定調書の更なる電子化が進む予定である。

また、大綱においても、「自己の過去の税務申告や納付履歴に関する情報」「確定申告等を行う際に参考となる情報」について、自宅のパソコン等から容易に閲覧が可能となるといった記述が見られることから、こうした情報提供の延長上に「記入済み申告」があると考えられる（図5）。

我が国において、記入済み申告を普及させるためには、給与所得者を対象とすることが考えられる。

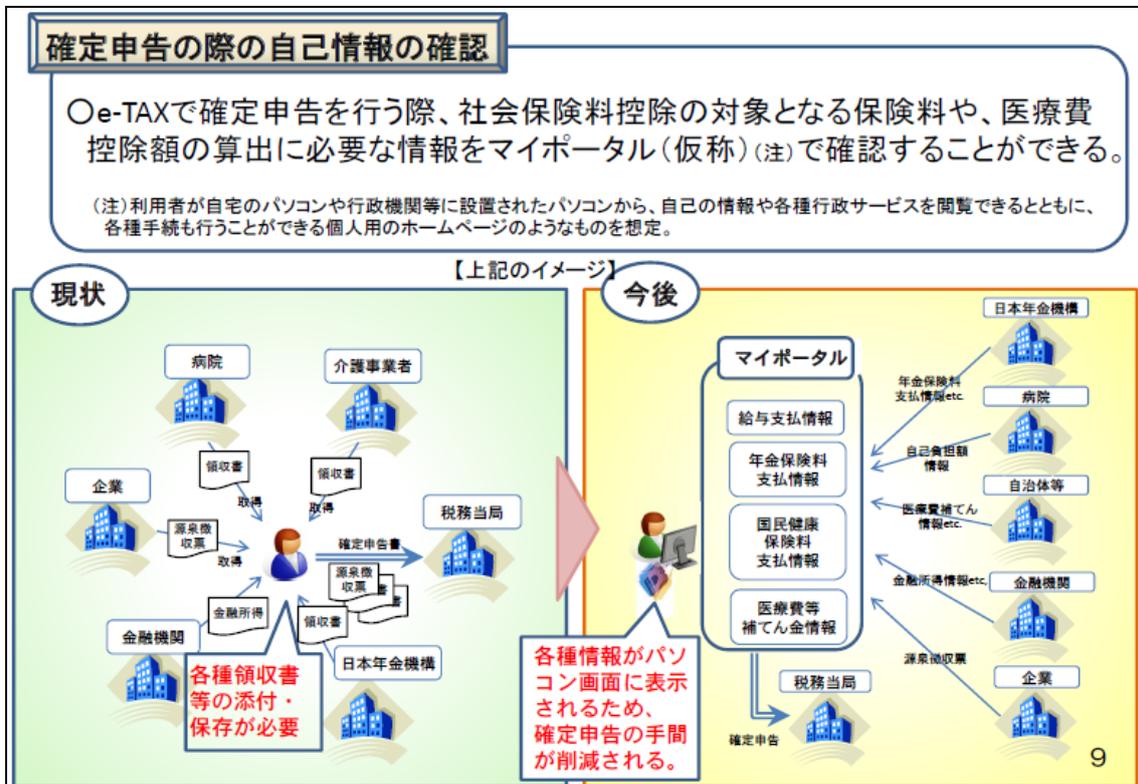
この場合、従来の税務手続きと大きく異なる措置となることから、移行期間を設けて段階的に制度の導入を図っていく必要がある。事前に記入される情報については、最初の段階では一定の範囲に限り、段階的に記入内容が充実していくようにすることが望ましいのではないかと。

例えば、最初の段階では、図5を踏まえれば、給与所得や源泉徴収税額を基本に、年金保険料、国民保険料といった社会保険料控除や、配偶者控除、扶養控除といった人的控除額を記載し、法定調書の電子化が進んだ段階で、生命保険料控除、地震保険料控除、医療費控除、住宅ローン控除、寄付金控除等の記載が考えられる<sup>※</sup>。

---

<sup>※</sup> なお、スウェーデンは二元的所得課税下で記入済み申告を導入しているように、記入済み申告は、総合課税を前提とする制度ではない。

図 5 「番号制度でなにができるようになるか（2011年1月31日）」（内閣官房社会保障改革担当室）



(出典：内閣官房社会保障改革担当室作成資料)

## 6 「公平な社会」を実現するための正確な所得の把握と法定調書の拡充

番号制度の導入によって、法定調書の名寄せ・突合の精度は向上し、それにより正確な所得の把握に向けての一定の効果が期待されるものの、それだけでは不十分である。今般の大綱には、「法定調書の拡充についても検討を進める」との記述があるように、必要に応じて所得情報を把握するためには法定調書の拡充が必要となる。以下、諸外国の例を参考にしながら検討する。

### (1) 利子所得について

諸外国の資金のフローやストックに関する資料情報制度を見ると（表 4）、フローについては、利子所得の取扱いに違いが見られる。我が国では、利子所得は、源泉分離課税となっており、法定調書の対象となっていない。

今後、最低保障年金の導入や、消費税率引上げ時の逆進性対策等の低所得者対策を実施する際には、一定の所得以下を対象とするためのインカムテストが必要となると考えられ、その際には、金融所得も合算する必要が出てくるだろう。

金融所得一体課税において、利子所得を株式の譲渡損失等と特定口座で相殺させるためには、源泉分離課税から申告分離課税に移行することが必要となり、利子所得も法定調書の対象とする必要がある。

表 4 諸外国の資料情報制度（個人）

|      |             | 日本      | アメリカ              | イギリス <sup>(注3)</sup> | フランス              | オランダ | スウェーデン            |
|------|-------------|---------|-------------------|----------------------|-------------------|------|-------------------|
| フロー  | 金融所得        | 利子      | × <sup>(注1)</sup> | ○                    | ○                 | ○    | ○ <sup>(注4)</sup> |
|      |             | 配当      | ○                 | ○                    | ○                 | ○    | ×                 |
|      |             | 株式譲渡    | ○                 | ○                    | ○                 | ○    | ○ <sup>(注5)</sup> |
|      | 事業所得        | ×       | ×                 | ×                    | ×                 | ×    | ×                 |
|      | 給与所得        | ○       | ○                 | ○                    | ○                 | ○    | ○                 |
|      | 不動産譲渡       | ○       | ○                 | ○                    | ○                 | ○    | ○ <sup>(注7)</sup> |
|      | 国内送金、預金の入出金 | ×       | ○                 | ×                    | ×                 | 不明   | 不明                |
|      | 海外送金        | ○       | ○                 | ×                    | △ <sup>(注2)</sup> | 不明   | 不明                |
| ストック | 金融資産        | 預貯金口座開設 | ×                 | △ <sup>(注2)</sup>    | ×                 | ○    | × <sup>(注8)</sup> |
|      |             | 株式保有    | ×                 | ×                    | ○                 | ×    |                   |
|      | 不動産         | ×       | ×                 | ×                    | ×                 | ○    |                   |
|      | 貴金属         | ×       | ×                 | ×                    | ×                 | 不明   |                   |
|      | 海外資産        | ×       | ○                 | ○                    | ○                 | 不明   |                   |

出典:OECD “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series” (28 January 2009) とヒアリングに基づき作成

注1:源泉分離課税

注2:但し、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、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:銀行の支払利子である

注5: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6: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7:報告対象はいずれも売却価格である。

注8:2008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。

## (2) 海外資産について

一方で、海外資産の取扱い（表 4）については、法定調書の充実を検討する必要がある。海外のいわゆるタックスヘイブン等への金融資産の逃避事例に見られるように、経済取引のグローバル化により、納税者が課税の執行逃れのために資産を国外に移転するリスクが高まっている。今後、我が国から海外への資金移動や海外資産についての把握の必要性が課題となる。

平成 23 年度税制改正大綱においては、「国外資産に関する報告制度など様々な資料情報収集の手続整備に向け、適切な課税・徴収の確保の観点から、具体的な方策について引き続き検討します。」とされている。

また、税制調査会専門家委員会「国際課税に関する論点整理」（平成 22 年 11 月 9 日）では、「米国では、資産の国外移転に係る報告義務を課している。我が国でも、国外送金等に係る調書の提出が法律上義務付けられているが、その他にも国外資産に関する報告制度や、租税回避のリスクに対応した取引報告制度といった資料情報収集の手続を整備するなど、様々な制度を講ずることが考えられる。」とされている。

一方、我が国では、所得 2000 万円超の者の申告書添付書類である「財産及び債務の明細書」において「国外に存する財産」について記載が求められているが、報告しない場合にも罰則がないなどの問題が指摘されており、この取扱いも含めて、海外資産の取扱いの検討を行う必要がある。

### (3) 口座残高情報

先進諸国の制度を見ると、オランダを除き、法定調書の対象として、金融機関の口座残高まで税務当局に報告させる国は見られない。

オランダでは、金融純資産を課税ベースとした金融所得課税を課しているので、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。

しかし、オランダ以外の先進国の状況を鑑みれば、我が国においても国内の金融機関の口座残高の情報を取ることは慎重に検討していく必要がある。

## 7 「効率的」な民間分野での番号の利用

番号制度を導入するためには、官民双方に大きなコストがかかることが想定されるが、今回の大綱においては、そのコストがどの程度か、また、国と民間でどのようにコストを分担するのか明らかではない。

特に、民間分野での利用に先立って利用が開始される税務に活用する番号は、民一民一官での利用になることから、番号の利用に当たっては、相当のコストが民間事業者にも求められることになると思われる。

その場合、金融機関については、既存口座への番号の登録を直ちに一律に実施することは、例えば銀行の既存口座数が約 8 億口あると言われていることを考慮すると現実的に難しいといった事情がある。今後、民間分野における番号制度の在り方を考える場合には、例えば IC カードを本人確認で用いる際に必要な端末の設置や事務・システム対応をはじめとする、金融機関の事務・システム対応の容易性やコスト、番号登録の実現性等に十分配慮した制度設計と導入スケジュールとすることが重要である。

相当のコストをかけて、番号制度を導入する以上は、民間分野においても、そのコストを上回るメリットを享受するものでなければならないことから、民間分野における番号の利用（いわゆる「民間利用」）についても、こうした観点からの検討が必要

である。

一般に番号の「民間利用」といった場合には、金融機関を含む民間分野（企業）での番号の幅広い利用を指していると思われる。

例えば、金融機関での番号の利用を考えた場合には、①法定調書への番号の記載といった税務における番号の利用、②窓口での本人確認等、法律上金融機関に課せられる事務における番号の利用、③金融商品の勧誘・販売といった営業目的に番号を利用する場合など様々なものが考えられる。

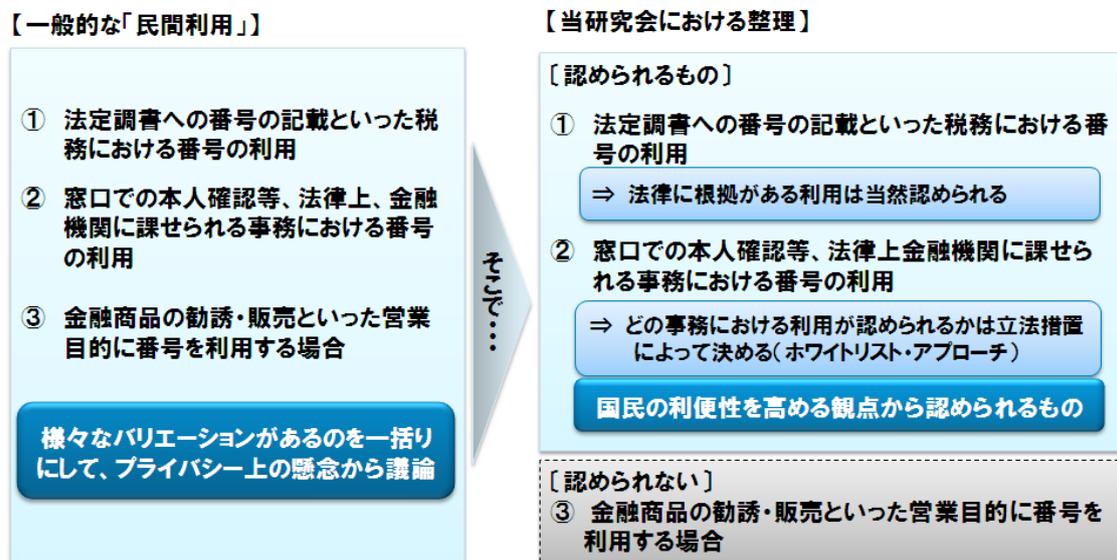
このように、金融機関等の民間分野での番号の利用については、様々なバリエーションがある一方で、こうした利用を「民間利用」として一括りにして、プライバシー上の懸念から、その是非を論じてしまう傾向にあった。

大綱においては、番号制度の利用範囲について、当面は主に社会保障分野と税分野における利用を開始し、平成 30 年（2018 年）を目途に、利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを行うことを引き続き検討するとされている。しかし、そもそも大綱は、国民にとって利便性の高い社会を実現することをその理念としていること（別添参照）を踏まえると、利用者の利便性が高まる「効率的」な民間分野での番号の利用については、平成 30 年を待たずに、当然に利用を開始すべきと考える。

当研究会としては、民間分野での番号の利用について、①法律上番号の利用が義務化されるもの（税務利用等）、②法律上の金融機関等に課せられた事務における番号の利用、③営業目的での利用の 3 つに分けたうえで、①については、当然認められ、②については、利用目的を一つ一つ議論しながら法令によりその利用を認める「ホワイトリスト・アプローチ」をとり、③については、プライバシー上の懸念を理由に慎重な意見もあることから基本的に認めるべきではない、と考える（図 6）。

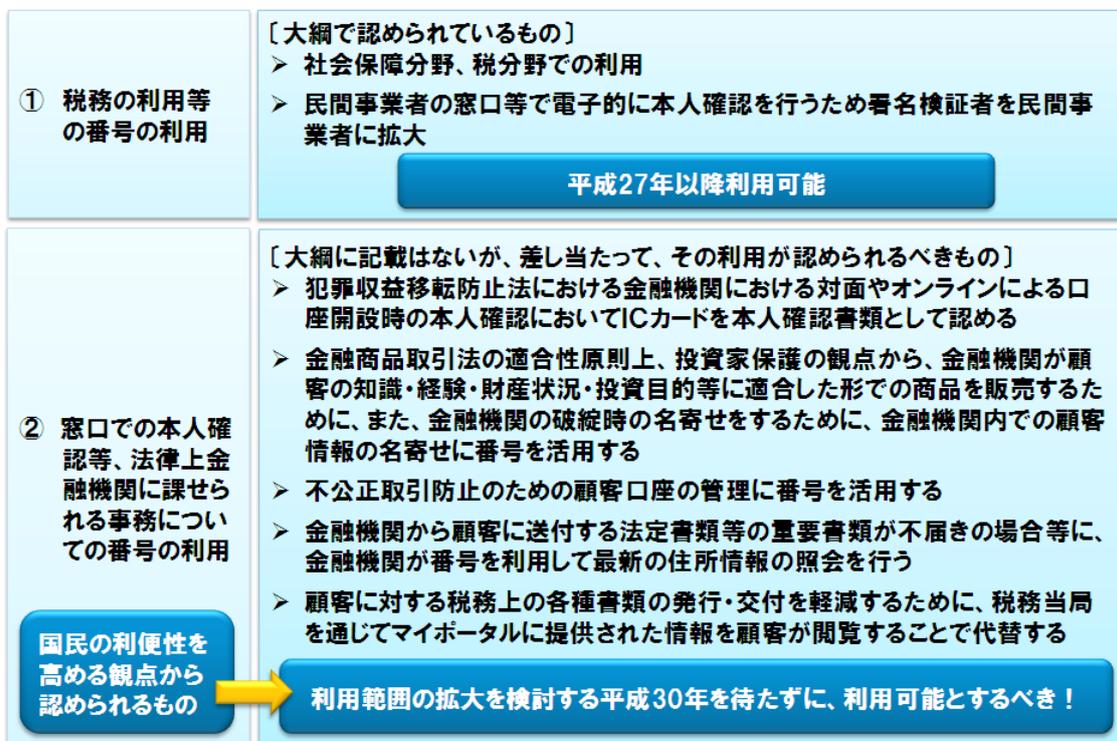
また、金融機関では、金融商品取引法の適合性原則上、投資家保護の観点から、顧客の知識・経験・財産状況・投資目的等に適合した形での金融商品の販売を行っており、金融機関内での顧客情報の名寄せに番号を活用すれば、金融機関の事務の簡素化が図られる。同時に、利用者はより正確に適切な金融商品の説明を受けられ、金融機関・利用者双方の利便性が高まる効率的な利用と考えられる。したがって、こうした利用については、平成 30 年の利用範囲の拡大の検討を待たずに認めるべきと考える（図 7）。

図 6 民間分野における番号の利用イメージ



(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

図 7 金融機関に認められるべき番号の利用



(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

## 8 プライバシーの保護策と第三者機関の在り方

番号制度の導入に当たっては、国民のプライバシーに対する懸念に対応する必要がある。

大綱では、国民の懸念を類型化したうえで、制度上の保護措置やシステム上の安全措置を講じることとしている。例えば、国家により様々な個人情報が一元管理されるのではないかと国民の懸念が明示され、そのための方策として個人情報の分散管理、番号を直接用いない情報連携等も記載されている。その他具体的な措置として、法令上の規制等措置や罰則強化、第三者機関による監視等が記載されている（表 5）。

大綱において、第三者機関は、番号に係る個人情報の取扱いの監督、番号に係る個人情報の取扱いに関する苦情の処理、情報連携基盤及びその他の機関と接続する部分の監査等の業務を行うとされている。

当研究会でも、昨年度の提言において、第三者機関の必要性を強く主張してきたところである。

表 5 大綱におけるプライバシー懸念への措置の整理

| 懸念の類型             | 制度上の保護措置  | システム上の安全措置  |
|-------------------|---|---|
| ①国家管理への懸念         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三者機関による監視</li> <li>・ 自己情報へのアクセス記録の確認</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個人情報の分散管理</li> <li>・ 「番号」を直接用いない情報連携</li> </ul>                      |
| ②個人情報の追跡・突合に対する懸念 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法令上の規制等措置</li> <li>・ 第三者機関による監視</li> <li>・ 罰則強化</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「番号」を直接用いない情報連携</li> <li>・ アクセス制御</li> <li>・ 個人情報及び通信の暗号化</li> </ul> |
| ③財産その他の被害への懸念     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法令上の規制等措置</li> <li>・ 罰則強化</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ アクセス制御</li> <li>・ 公的個人認証等</li> </ul>                                 |

（出典：社会保障・税番号大綱）

また、大綱では、住基ネットに係る最高裁合憲判決（最判平成 20 年 3 月 6 日）の趣旨を踏まえ、番号制度は、個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体

が存在しないこと等の要件を備える必要があるとされている。

現在、大綱において規定されている情報連携基盤は、各情報保有機関が保有する個人情報やりとりされる場所である。大綱では、この情報連携基盤の運営機関の具体的な組織の在り方については引き続き検討するとある。

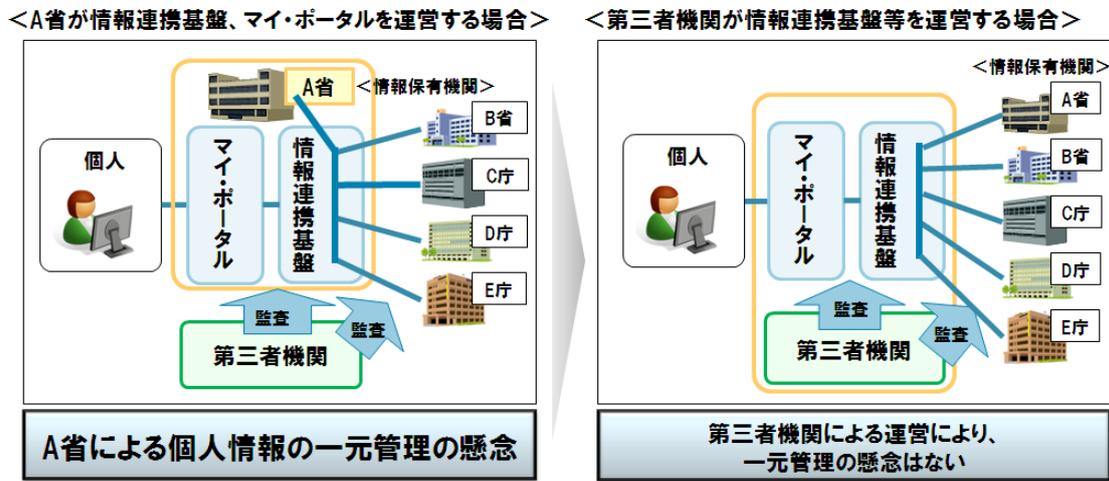
しかし、この運営機関が、情報保有機関である個別の省庁となってしまった場合には、結果として、個人情報の一元管理につながるおそれがある。また、マイ・ポータルについても、同様である。

こうした点を回避するためには、情報保有機関である個別の省庁が、情報連携基盤やマイ・ポータルの運営機関となることは適当でなく、情報保有機関ではない第三者機関や省庁が適当であると考え（図 8）。

なお、昨今の原子力行政に見られるように、原子力行政を推進する資源エネルギー庁と、それを監査する保安院が、同じ経済産業省内であったことで、チェックアンドバランスが機能しなかったことは、今般の第三者機関や、情報連携基盤、マイ・ポータルの運営機関を設置するに当たり、大いに参考にすべきと考える。

また、プライバシーの問題に配慮しながら検討が進められてきた番号制度の導入を、個人情報保護策を充実する絶好の機会だととらえ、現行の個人情報保護法の枠組みの中だけでなく、個人のプライバシー保護全般にわたっての議論を行うべきである。

図 8 情報連携基盤、マイ・ポータルの運営機関



(参考)経済産業省の原子力行政の例



(出典：金融税制・番号制度研究会作成)

社会保障・税番号大綱（概要）①（基本的な考え方）

1. 番号制度導入の趣旨

現在

背景

- ▶ 少子高齢化（高齢者の増加と労働力人口の減少）
- ▶ 格差拡大への不安
- ▶ 情報通信技術の進歩
- ▶ 制度・運営の効率性、透明性の向上への要請
- ▶ 負担や給付の公平性確保への要請

課題

複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤がないため、

- ▶ 税務署に提出される法定調書のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界
- ▶ より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい
- ▶ 長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理等）
- ▶ 医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率
- ▶ 養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい

番号導入

将来

理念

- より公平・公正な社会の実現
- 社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会の実現
- 行政に過誤や無駄のない社会の実現
- 国民にとって利便性の高い社会の実現
- 国民の権利を守り、国民が自己情報をコントロールできる社会の実現

効果

- ▶ 番号を用いて所得等の情報の把握とその社会保障や税への活用を効率的に実施
- ▶ 真に手を差し伸べるべき人に対しての社会保障の充実
- ▶ 負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化が実現
- ▶ IT化を通じ効率的かつ安全に情報連携を行える仕組みを国・地方で連携協力しながら整備し、国民生活を支える社会的基盤を構築
- ▶ ITを活用した国民の利便性の更なる向上も期待

2. 番号制度で何ができるのか

(1) よりきめ細やかな社会保障給付の実現

- ▶ 「総合算制度（仮称）」の導入
- ▶ 高額医療・高額介護合算制度の現物給付化
- ▶ 給付過誤や給付漏れ、二重給付等の防止

(2) 所得把握の精度の向上等の実現

(3) 災害時における活用

- ▶ 災害時要援護者リストの作成及び更新
- ▶ 災害時の本人確認
- ▶ 医療情報の活用
- ▶ 生活再建への効果的な支援

(4) 自己の情報や必要なお知らせ等の情報を自宅のパソコン等から入手できる

- ▶ 各種社会保険料の支払や、サービスを受けた際に支払った費用（医療保険・介護保険等の費用、保育料等）の確認
- ▶ 制度改正等のお知らせ
- ▶ 確定申告等を行う際に参考となる情報の確認

(5) 事務・手続の簡素化、負担軽減

- ▶ 所得証明書や住民票の添付省略
- ▶ 医療機関における保険資格の確認
- ▶ 法定調書の提出に係る事業者負担の軽減

(6) 医療・介護等のサービスの質の向上等

- ▶ 継続的な健診情報・予防接種履歴の確認
- ▶ 乳幼児健診履歴等の継続的把握による児童虐待等の早期発見
- ▶ 難病等の医学研究等において、継続的で正しいデータの蓄積が可能となる
- ▶ 地域がん登録等における患者の予後の追跡が容易となる
- ▶ 介護保険被保険者が市町村を異動した際、異動元での認定状況、介護情報の閲覧が可能となる
- ▶ 各種行政手続における診断書添付の省略
- ▶ 年金手帳、医療保険証、介護保険証等の機能の一元化

3. 番号制度に必要な3つの仕組み

**付番** 新たに国民一人ひとりに、唯一無二の、民・民・官で利用可能な、見える「番号」を最新の住所情報と関連づけで付番する仕組み

**情報連携** 複数の機関において、それぞれの機関ごとに「番号」やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付けし、紐付けられた情報を活用する仕組み

**本人確認** 個人や法人が「番号」を利用する際、利用者が「番号」の持ち主であることを証明するための本人確認（公的認証）の仕組み

4. 安心できる番号制度の構築

- ▶ 国家管理（一元管理）への懸念
- ▶ 名寄せ・受合による集積・集約された個人情報への漏えい等の危険性への懸念
- ▶ 不正利用による財産その他の被害発生への懸念

制度上の保護措置

- ・ 第三者機関の監視・分散管理
- ・ 法令上の規制等措置（目的外利用の制限、閲覧・複写の制限、告知要求の制限、守秘義務等）
- ・ 罰則強化等

システム上の安全措置

- ・ 「番号」に係る個人情報の分散管理
- ・ 「番号」を用いない情報連携
- ・ 個人情報及び通信の暗号化
- ・ アクセス制御等

住民基本台帳ネットワークシステム最高裁合憲判決（最判平成20年3月6日）を踏まえた制度設計

5. 今後のスケジュール

番号制度の導入時期については、制度設計や法案の成立時期により変わりが得るものであるが、以下を目途とする。

- ▶ H23年秋以降 可能な限り早期に番号法案及び関係法案の国会提出
- ▶ 法案成立後、可能な限り早期に第三者機関を設置
- ▶ H26年6月 個人に「番号」、法人等に「法人番号」を交付
- ▶ H27年1月以降 社会保障分野、税務分野のうち可能な範囲で「番号」の利用開始
- ▶ H30年を目途に利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを引き続き検討

## 社会保障・税番号大綱(概要)②(法整備)

### ○番号法の構成(イメージ)

- I 基本理念
- II 個人に付番する「番号」
  - 「番号」の付番、変更、失効
- III 「番号」を告知、利用する手続
  - 年金分野
    - ・国民年金及び厚生年金保険、確定給付年金及び確定拠出年金、共済年金、恩給等の被保険者資格に係る届出、給付の受給及び保険料に関する手続
  - 医療分野
    - ・健康保険(国家公務員共済組合法及び地方公務員等共済組合法)に関する短期給付を含む)及び国民健康保険法等の被保険者資格に係る届出、保険料に関する手続
    - ・母子保健法、児童福祉法等による医療の給付の申請、障害者自立支援法による自立支援給付の申請に関する手続
  - 介護保険分野
    - ・介護保険の被保険者資格に係る届出、保険給付の受給、保険料に関する手続
  - 福祉分野
    - ・児童扶養手当、特別児童扶養手当、特別障害給付金等の支給申請に関する手続
    - ・生活保護の申請や各種届出に関する手続
    - ・母子寡婦福祉資金貸付、生活福祉資金貸付の申請に関する手続
  - 労働保険分野
    - ・雇用保険の被保険者資格に関する届出、失業等給付の受給、公共職業安定所への求職申込、労災保険給付の支給に関する手続
  - 税務分野
    - ・国税又は地方税に関する法令若しくは地方税に関する法令に基づく条例の規定による脱税調査等又は地方公共団体に提出する書類への記載及びこれに係る利用
    - ・国税又は地方税に関する法令若しくは地方税に関する法令に基づく条例の規定に基づき、税務職員等又は地方公共団体の職員等が適正かつ公平な国税又は地方税の賦課及び徴収のために行う事務に係る利用
  - その他
    - ・社会保障及び地方税の分野の事務のうち条例で定めるもの
    - ・災害等の異常事態発生時の金融機関による預金等の払戻し等に係る利用

### IV 「番号」に係る個人情報

- 番号
- 左記Ⅲに掲げる手続のために保有される個人情報

### V 「番号」に係る本人確認等の在り方

- 本人確認及び「番号」の真正性確保措置
- 「番号」のみで本人確認を行うことの禁止

### VI 「番号」に係る個人情報の保護及び適切な利用に資する各種措置

- 「番号」の告知義務、告知要求の制限、虚偽告知の禁止
- 閲覧、複製及び保管等の制限
- 委託、再委託等に関する規制
- 守秘義務、安全管理措置義務
- 「番号」に係る個人情報へのアクセス及びアクセス記録の確認
- 代理の取扱い
- 情報保護評価の実施

### VII 「番号」を生成する機関

- 組織形態(地方共同法人)
- 市町村への「番号」の通知
- 情報保有機関との関係(情報保有機関は番号生成機関に対し、基本4情報(住所、氏名、生年月日、性別)の提供を求めることができると。)

### VIII 情報連携

- 「番号」に係る個人情報の提供等(情報連携基盤を通じて情報の提供が行われること。)
- 情報連携の範囲
- 住基ネットの基本4情報(住所、氏名、生年月日、性別)との同期化
- 情報連携基盤の運営機関

### IX 自己情報の管理に資するマイ・ポータル

- 設置、機能、運営機関(情報連携基盤の運営機関と同一の機関とする)

### X マイ・ポータルへのログイン等に必要ないCカード

- 交付
- 公的個人認証サービスの改良

### XI 第三者機関

- 設置等(内閣総理大臣の下に委員会を置く)
- 権限、機能(調査、助言、指導等)

### XII 罰則

- 行政機関、地方公共団体又は関係機関の職員等を主体とするもの
- 行政機関の職員等以外も主体となり得るもの
- 委員会の委員長等に対する守秘義務違反

### XIII 法人等に対する付番

- 付番、変更、通知
- 検索及び閲覧(法人等基本3情報(商号又は名称、本店又は主たる事務所の所在地、会社法人等番号)に係る検索、閲覧サービスの提供)
- 「法人番号」の適切な利用に資する各種措置
- 法人等付番機関(国税庁)

### ○情報の機微性に応じた特段の措置

- 医療分野等における個人情報保護法の特別法を整備(医療分野等の特に機微性の高い医療情報等の取扱いに關し、個人情報保護法又は番号法の特別法として、特段の措置を定める法制を番号法と併せて整備。)

## 9 金融税制・番号制度研究会 メンバー

### ● 座長

森信 茂樹 中央大学法科大学院 教授  
ジャパン・タックス・インスティテュート所長

### ● 委員（順不同）

阿部 泰久 (社)日本経済団体連合会経済基盤本部長  
大崎 貞和 野村総合研究所 未来創発センター主席研究員  
酒井 克彦 国士舘大学法学部 教授 兼 同大学院法学研究科 教授  
山本 秀男 中央大学大学院 戦略経営研究科 教授  
鈴木 正朝 新潟大学法科大学院 教授  
武井 一浩 西村あさひ法律事務所 弁護士（パートナー）  
徳永 匡子 東京青山・青木・狛法律事務所、ベーカー&マッケンジー外国法  
弁護士事務所（外国法共同事業）税理士  
増井 喜一郎 日本証券業協会 副会長  
金子 敏之 日本証券業協会 政策本部 企画部課長  
松野 秀人 野村証券 業務管理部長  
水谷 成男 野村証券 営業企画部 営業企画課 課長  
遠藤 満 全国銀行協会 金融調査部 次長  
長嶋 拓人 三井住友銀行 経営企画部 金融調査室  
業務環境・戦略調査グループ 室長代理  
永井 敬彦 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室 調査役  
吉井 一洋 大和総研 資本市場調査部 制度調査担当部長  
藤井 慶 住友信託銀行 業務部 業務開発チーム長  
臼杵 政治 名古屋市立大学 経済学研究科 教授  
小笠原 泰 明治大学 国際日本学部 教授

### ● オブザーバー

鳴島 安雄  
日出島 恒夫  
浅岡 孝充  
油布 志行

### ● 事務局

市村 勇樹 NTT データ経営研究所 シニアコンサルタント  
小林 洋子 NTT データ経営研究所 シニアコンサルタント  
田島 瑞希 NTT データ経営研究所 コンサルタント  
助田 雄也 NTT データ経営研究所 コンサルタント

## 10 研究会の開催内容

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 第 38 回会合<br>(2011 年 2 月 17 日) | 「共通番号とそのユースケースの検討について」                         |
| 第 39 回会合<br>(2011 年 4 月 21 日) | 「教育 IRA について」<br>「本年度の研究会の検討方針について」            |
| 第 40 回会合<br>(2011 年 5 月 27 日) | 「社会保障・税番号要綱について」<br>「番号制度のユースケースについて」          |
| 第 41 回会合<br>(2011 年 7 月 5 日)  | 「社会保障・税番号大綱について」<br>「日本版 IRA について」             |
| 第 42 回会合<br>(2011 年 8 月 4 日)  | 「本年度提案骨子について」<br>「社会保障・税番号大綱に対するパブリックコメントについて」 |
| 第 43 回会合<br>(2011 年 9 月 22 日) | 「本年度提言について」                                    |

## 11 金融税制・番号制度研究会の活動

当研究会では、平成18年9月から活動を始め、平成23年10月現在、43回の会合を開催し、下記の通り、毎年報告書を公表している。

「金融所得一体課税—その位置づけと導入にあたっての課題」（2007年10月）

「金融所得一体課税～個人金融資産1,500兆円の活用に向けて～」（2008年10月）

「金融所得一体課税の推進と日本版IRAの提案」（2009年10月）

「社会保障・税の共通番号制度の導入と民間利用のあり方」（2010年11月）

これらの報告書については、ジャパン・タックス・インスティテュートホームページ (<http://www.japantax.jp>) や、金融庁ホームページ

(<http://www.fsa.go.jp/singi/zeiseikenkyu/siryou/20100611.html>) で閲覧が可能である。

また、2010年8月に、『金融所得一体課税の推進と日本版IRAの提案』（社団法人金融財政事情研究会、平成22年8月）を出版した。

## 12 引用・転載について

当研究会の報告書の一部を引用・転載する場合には、出典（研究会名、報告書のタイトル等）の表記をお願いします。引用・転載された場合はお手数ですが、事務局までご連絡ください。

本報告書は研究会としてのもので、金融税制・番号制度研究会のメンバーが所属する企業・団体としての意見を表明したものではありません。

金融税制・番号制度研究会事務局

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-7-9 JA共済ビル10階

株式会社NTTデータ経営研究所

ソーシャルイノベーション・コンサルティング本部

TEL:03-5213-4110 担当：市村、田島、助田