

マイナンバーと税制 求められる費用対効果の試算

2016年1月から、国民一人ひとりに住民基本台帳に基づく番号を割り振って、社会保障・税・災害対策の3分野で活用する社会保障と税の共通番号（マイナンバー）制度が開始される。生涯変わらぬ番号が個人に交付され、情報提供等記録開示システム（マイポータル）という個人用のホームページも設置される。このシステムにより、本人の申請を前提にしたこれまでの行政サービスから、行政が個人にお知らせする「プッシュ型行政」という利便性の高いサービスの構築が可能になる。

加えて、税制分野での番号活用により、所得把握のレベルを向上させることができ、さらにそれを社会保障分野に活用することにより、効率的で効果的な社会福祉行政などが可能になる。また、法人にも登記を元に法人番号が付けられ一般公開されるが、この活用は民間に任されており、すでにその活用に向けた検討が始まっている。今後の方向として、現在、3分野に限定されている活用範囲を、旅券事務や医療・介護・健康情報の管理・連携などにも拡大することにより、世界最先端のIT活用社会の建設を進めていくことが、総理を本部長とするIT総合戦略本部の目指すところとなっている。

二つの局面

マイナンバーの今後の活用を考えるといく場合、二つの局面に分かれることに注意が必要だ。一つは、今回の法律により可能になる分野で具体

的な活用方法を考えていく局面で、もう一つは、税や社会保障、それ以外の分野で今後、新たな立法措置（条例も含む）により活用範囲が広がる局面の話である。さらなる法律改正を伴うか否かという点が異なるので、

区別して議論をしていく必要がある。前者の具体例は、年金・国民健康保険・生活保護などの行政手続における証明書の提出が省略されるなど、事務や手続きの効率化・簡素化が図られたり、地方公共団体のワンスト

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 京大法卒。73年大蔵省（現財務省）入省、主税局総務課長、財務省財務総合政策研究所長などを経て07年から現職。著作に「消費税、常識のウソ」（朝日新書）、「日本の税制何が問題か」（岩波書店）など。

ップサービスが可能になったり、税務の賦課徴収事務や調査事務の効率化が行われることである。また、国税当局が付番する法人番号は、プライバシーの問題がなく誰もが自由に活用できることになっている。

後者、つまり今後の制度改正を経て行われるものの代表例は、税務面での活用である。これについては、昨年の秋口から政府税制調査会で議論が開始されており、今後は銀行口座にどのように付番がなされていくのか、という点が焦点になる。また、個人番号利用の範囲について、法律の施行後3年をめどに見直しする「3年後見直し」となっており、これも後者の一例である。

そしてこれらの先に、IT国家と

いう大きな目標が掲げられている。ITを税や社会保障などの分野に限定せず、あらゆる行政分野に活用しようという考え方で、戸籍事務、旅券事務、医療・介護・健康情報の管理や連携などが考えられている。もつとも、具体的な検討は進んでいない。

このように番号の議論は複雑で全体像がつかみにくい。一例を挙げれば、マイナンバー制度の導入により、プッシュ型行政のカギを握るマイポータルであるが、国民が頻繁に自らのポータルを開いてこそそのプッシュ型行政である。マイガバメントという構想で利便性の拡充が検討されているが、具体的設計は必ずしも明らかではない。筆者は、マイポータルを活用して、番号を国民利便の観点から設計し直せば、わが国の行政と国民との関係を大きく変える起爆剤となると考えている。

税務での活用について

「正確な所得の把握」である。税務分野で活用をする主目的は、税務当局は番号をどのように活用

しているのだろうか。税務当局は、納税者が所得を得る様々な取引について、相手方である給与支払者や金融機関などから、支払調書の提出を法律で義務付けている。例えば、給与の源泉徴収票、配当の支払額、30万円を超える株式譲渡などが、それぞれ会社や証券会社から税務署に報告される。

一方で納税者は、給与、配当、株式譲渡益などを税務署に申告する。もつとも給与については年末調整があり、配当・株式譲渡益については特定口座の場合は申告不要となっている。

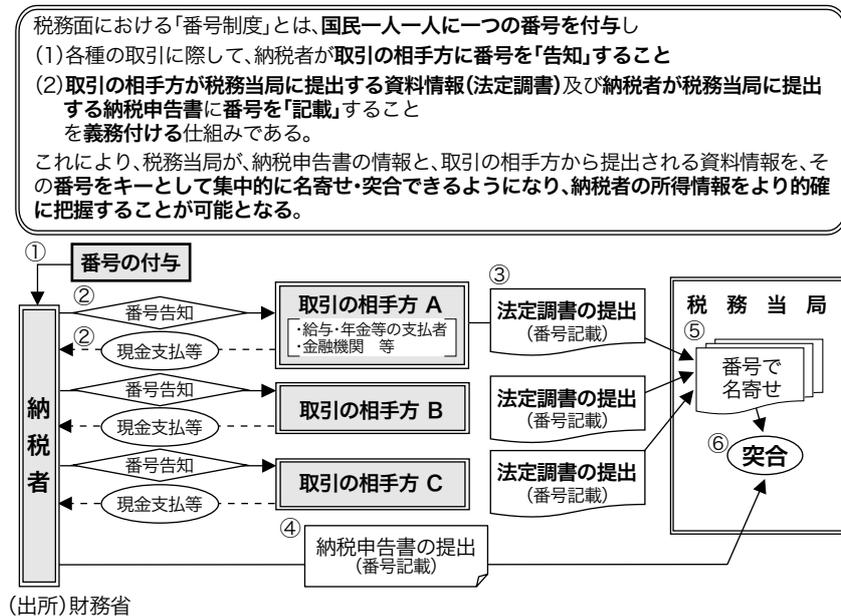
税務署は、取引の相手からくる支払調書と納税者からの申告とを、名寄せ・マッチングすることにより、適正な課税を執行している。配当所得を例にとると、事業会社は、株主にいくらの配当を支払ったかという情報を、株主と同時に税務署にも提供する。株主が配当所得を税務署に申告すると、税務署はあらかじめ事業会社から来ている情報と納税申告をマッチングして、申告の正確性をチェックするシステムとなっている。これを「資料情報制度」と呼ぶ(図1)。

現在マッチングは住所・氏名などで行われているが、これを番号で行うことにより、チェックが正確にかつ効率的に行われるようになる。この結果、過少に申告をしているケースや子ども2人が親の扶養控除を申告する二重扶養といった不正をチェックすることが可能になる。

もつとも、番号は万能ではない。小売店の事業所得を例にとると、店(事業者)の売り上げを完全に把握するためには、消費者(取引の相手方)が店でいくら買ったかを、店の番号付きで税務当局に報告する必要がある。韓国ではこのようなシステムを導入しているが、わが国で導入するには多くの抵抗があり困難だと思われる。

次に経費を考え

【図1】「番号制度」を税務面で利用する場合のイメージ



てみよう。店の経営者が高速道路の料金を1万円支払ったとする。その支払いが事業に必要な支出なら店(事業)の経費となるが、家族とドライブに出かけた費用なら、家事費といつて経費にはならない(単なる消費)。しかしこの区別は、番号を

付けても分からない。

このように事業所得については、番号を導入しても、所得把握の精度が飛躍的に上がるというものではない。番号導入の牽制効果に期待するということにならざるを得ず、番号は万能ではない。

現在、政府税調査会で議論になっているのは、より正確な所得を把握するために、今税務当局が入手していない情報を入手できるようにする必要があり、認識の下、「新たにどのような情報を税務当局が入手すべきか」という議論である。これまで議論をみると、ストック情報としての銀行口座情報や不動産情報（固定資産情報）と利子所得が付番の対象に上がっている。利子所得を把握するためには、現行の源泉分離課税を申告分離課税に改める必要がある。

個人の持つ不動産に番号を付けて管理できれば、相続税や固定資産税の課税実務は向上し、不動産所得の発掘にも役立つ。この観点から議論が進んでいくものと思われる。

問題になるのは、預金残高情報である。税務署が番号付きでこの情報を取れるようになれば、個人事業者

の所得の推計に役に立つ。また、相続税の資産調査にも極めて有用なので、税務署としては、「ぜひ取りたい情報」であろう。しかし先進諸国を見回すと、口座開設情報は求めていないもの、口座残高情報を税務当局に報告させている国は極めてまれである。

ストック情報把握の必要性は、社会保障の効率化という観点からも要請されている。社会保障国民会議の報告書には、社会保障の対象となる高齢者を選定する基準として、年金所得・勤労所得だけでなく、金融資産が多い高齢者にも負担増を求めることを検討すべきだという趣旨が記されている。そこで、資産情報の代替として、利子所得や配当所得などの資産性所得情報を求めるべきだという議論が出てくる。このあたりが今後、大きな議論となりそうだ。

大きいマイポータル役割

マイナンバー制度を今後、税務にどのように活用していくかという点に関して、マイポータルの果たす役割は大きい。これを活用して、欧州諸国で導入している、「記入済み申告制度」の導入が可能になるからで

ある。マイポータルに個々の納税者の情報が入ってくれば、納税者は、e-Tax（国税電子申告・納税システム）を活用して簡単に税務申告ができるようになる。

記入済み申告制度というのは、税務当局が番号をつけて入手した納税者の情報を、税務申告にあたって、納税者ごとに申告書に打ち出しをする制度である。図2は、スウェーデンの例だが、多くの情報があらかじめ税務当局から納税者にフィードバックされている。納税者は、当局から記入された給与所得、配当所得、雑所得などの情報や源泉徴収額が正しいかどうかを確認し、間違いがあれば訂正し、不足があれば書き足して、最終的に署名して電子的に納税申告をする。この制度は、スウェーデンなど北欧

諸国、フランスや英国でも始まり、納税者・税務当局双方の利便性の向上に役立っている。現在わが国では、給与に対する所得税は給与支払い者が源泉徴収して税務署に納付し、年末の給与支払時に「年末調整」を行い最終的な税額

〈図2〉スウェーデンの記入済み申告書(サンプル)

※スウェーデンでは、以下の情報が当局から納税者に申告情報として知らされる

収入		課税所得	228110	資本所得 (損益通算)	
給与	225800			資本所得	+5954
医療給付	2310			資本所得からの控除	-19400
	=				=13446
	228110				
資本所得					
利子	3800			地方税	+58065
配当	2154			不動産税	+6362
	=			年金保険料	+16100
	5954			教会税	+2021
資本所得からの控除				墓地税	+137
譲渡損	10900			年金保険料控除	-16100
借入金利	8500			勤労税額控除	-12026
	=			キャピタルロス控除	-4033
	19400			課税額合計	=50526
源泉徴収税額	53881			源泉徴収税額	-53881
				還付額	=3355

税額加算分: 地方税, 不動産税, 年金保険料, 教会税, 墓地税
 税額減算分: 年金保険料控除, 勤労税額控除, キャピタルロス控除
 加算と減算の合算: 課税額合計, 源泉徴収税額, 還付額

(注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
 (注2) イメージの中の「矢印」「注書き」は事務局による記載
 (出所) 金融税制・番号制度研究会作成

を確定しているが、この制度は企業に多大な事務負担をかけ、またプライバシーの問題も引き起こしている。そこで、今後はマイポータルを活用して納税者本人が（選択的に）自ら申告できる制度に変えていくことが望ましい。このためには、現在使にくいe-Taxを使いやすくすることが必要で、例えば、ワンタイムパスワードで個人認証ができるような工夫をしていく必要がある。自主申告制度への移行により、民主主義の第一歩である納税者としての自覚が生まれる。

3年後見直しの意義

番号法の附則では、個人番号利用の事務の範囲について、「法律の施行後3年を目途に見直しについて検討すること」とされており、法施行後の状況などを見ながら検討が進んでいくことが想定される。

これまで内閣官房は、3年後見直しの具体例として、五つの事例を挙げてきた。①バックオフィス連携②公的個人認証サービスの民間拡大③マイポータルからの自己情報の提供④民間事業者からの通知⑤ウェブサービス間連携の五つである。

これらの活用は、本人から事前に同意を受けた上で、本人を直接介さずに情報保有機関または住基ネットに情報を確認するような事例で、生命保険会社が終身年金保険における保険者の生存確認を行うようなケースである。④は、電気・ガス・水道等の検針情報や請求書などの通知を電気・ガス会社が利用者のマイポータルに通知し、本人が閲覧・ダウンロードするような活用である。⑤のウェブサービス間連携は、民間事業者のウェブサイトを活用して、マイポータルで提供されるさまざまなサービスを提供しようとするものである。民間事業者のウェブサイトにマイポータルサービスメニューができるようなイメージである。このうち明確に法律の手当てが必要なものは、①のバックオフィス連携であるとされている（「第25回電子行政に関するタスクフォース」にそのイメージが掲載されている）。

マイナンバーの民間利用については、どこまでを許容範囲とするのか、今後議論が進んでくるものと思われる。筆者は、利用目的に応じて以下のように整理することが必要ではないかと考えている。

①法律上、マイナンバーの利用が義務化されるもの（税務利用など）
②法律上、金融機関などの民間事業者に課せられた事務におけるマイナンバーの利用③営業目的での利用の三つである。その上で、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いう整理である。

このことを考える上で大変参考になるのがオランダの事例である。オランダで使われている番号は市民サービス番号（BSN）といい、住民登録番号である。それまで使われていた社会保障・税番号（Sofinummer）を置き換える形で2007年に導入された。20年かけて国民が一つ一つ議論して合意形成を積み重ねながら使途を広げ、今では行政分野に広げたものである。

現在利用が認められているのは、ヘルスケアと教育分野だ。ヘルスケアでは診察券番号として医者、病院、保険者などが本人を特定するために、

教育では政府の奨学金の受給者管理のために使われている。

オランダには、海抜ゼロメートル地帯の国土を守るため、国民全員が協力して防波堤を築き、干拓地（ポルダー）を作ってきた歴史がある。このような合意形成を重視する文化は、「ポルダーモデル」と呼ばれている。番号の利用が認められる範囲を国民的な議論を重ねて少しずつ広げる進め方は、わが国でも学ぶ価値がある。

今後の議論の展開

少子化に伴う労働人口の減少と超高齢化社会の到来の中で、社会保障を中心とした安全・安心社会の建設、原発問題に端を発した環境・エネルギー問題など、わが国は様々な課題に直面している。このような諸問題の解決に、番号をキーとしたICT（情報通信技術）を積極的に活用することは極めて有効である。国民のニーズに応じた行政サービスを効果的・効率的に提供することに加えて、経済の様々な分野で新規産業や新規事業を創出し、社会の活力を維持していくことの重要性は言うまでもない。

わが国初の本格的な情報通信戦略として「e-Japan戦略」が策定されてからすでに10年以上を経過した。この間、わが国はICTのインフラ面では世界最高水準となっているが、電子行政の推進においては、欧米諸国や韓国に比べて大きく遅れをとっている。利便性の高い電子行政サービスというスローガンだけが踊ってきた気がする。

電子行政が進まない最大の原因は、政府の統治機構にある。マイナンバー制度をどのように活用してIT国家を作っていくかということを総合的に考えるハイレベルの部局が存在しないのである。内閣総理大臣を本部長としたIT総合戦略本部のもとに、新戦略推進専門調査会（会長、政府最高情報責任者（CIO））ができ、その分科会としてマイナンバーの活用が議論される体制は整備された。しかし、日本国民の利便のために省益を超えて番号を活用しようとするなら、内閣官房に、より実質的な権限を与え、各方面との調整を行う必要がある。

例えば今後大きな議論となる課題に、医療情報の取り扱いがある。個人の生命や身体、健康などにかかわ

る情報は、漏洩すれば個人のプライバシーに重大な影響を及ぼすので、マイナンバーとは異なる情報連携の仕組みを作ろうという議論も出てくる。しかし、マイナンバーと別にもう一つ連携システムを作るとするのは、いかにも無駄な議論ではないか。もつと問題を国民の前に出して正直に議論をすべきである。

最後に、番号はこれまで、効果的・効率的なIT国家の建設というコンテキストで語られてきた。番号の導入によりわが国行政が効率化し、国民のニーズをくみ上げるものに変化するということは望ましいことであるが、国民目線から見れば、それだけでは十分ではない。本当に重要なことは、具体的な行財政改革と結び付けることである。国家公務員・地方公務員の人員削減の数値目標を定め、導入コストを上回る行政削減効果を出すことだ。番号の費用対効果についてきちんとした試算を出して、国会で議論することが必要ではないか。

マイナンバー制度やIT国家の将来は、強力な政治のリーダーシップが握っている、ということを最後に強調したい。