

特集 1



中央大学法科大学院教授
東京財団上席研究員

もりのぶ しげき
森信 茂樹

安全と便利な社会の実現を目指すーマイナンバー制度の将来ー

マイナンバー制度の 今後の行方と課題

◆◆◆◆◆ 1 未来を拓くマイナンバー制度 ◆◆◆◆◆

2016年1月から始まる社会保障・税番号（マイナンバー）制度の目指すところは、少子高齢化が急速に進んでいくわが国経済社会のもとで、番号制度を使って国・自治体・民間のICT活用を進め、真に国民利便の経済社会を建設していくことである。

筆者は、これから述べる、マイナンバー、マイナンバーカード、マイナポータルという三つの新たな社会インフラを活用していけば、われわれ国民が利便性の高い国や自治体のサービスを受益することにより活力ある高齢化社会の建設が可能になると考えている。あわせて、さまざまな民間利用を工夫していくことにより、大きなビジネスチャンスも生まれていく。このような無限の可能性を占め

る番号制度をどう活用していくのか、これについて述べてみたい。

◆◆◆◆◆ 2 三つの社会インフラ ◆◆◆◆◆

マイナンバー制度は、われわれ国民に三つの新たな社会インフラ（基盤）を提供する（図表1参照）。

第1は、番号そのもの（以下、マイナンバー）である。マイナンバーの活用によって、公平・公正な課税や社会保障負担・給付の公平化・効率化が行われる。このことは一般国民にとって大きなメリットが実感できない点であるが、国や自治体にとっては極めて重要なことである。社会保障はきちんとした所得の把握があつてこそ成り立つわけで、番号制度の果たす役割は極めて大きい。

一方マイナンバーは、税務と社会保障（さらには災害など）に利用範囲が法律で限定さ

れている。今後3年を目処に、パスポートや戸籍、医療などへの拡大が予想されるが、不正使用などには厳しい刑事罰も用意されており、きわめて使いにくいものになっている。これは、個人情報保護やプライバシーの観点からの制限であり、やむを得ないものである。

一方、これから述べる2番目の社会インフラであるマイナンバーカードは、マイナンバーとは異なり、その使い方には基本的な制限がない。本人の写真が記載されており、本人確認のための身分証明に使えるだけでなく、ICチップが搭載されているので、公的個人認証用の符号（識別子）を用いて、さまざまな電子的な活用が可能となる。

マイナンバーを使うわけではないので、プライバシーなどの問題を克服することができ、法律の規制がなく、民間の知恵によりそ

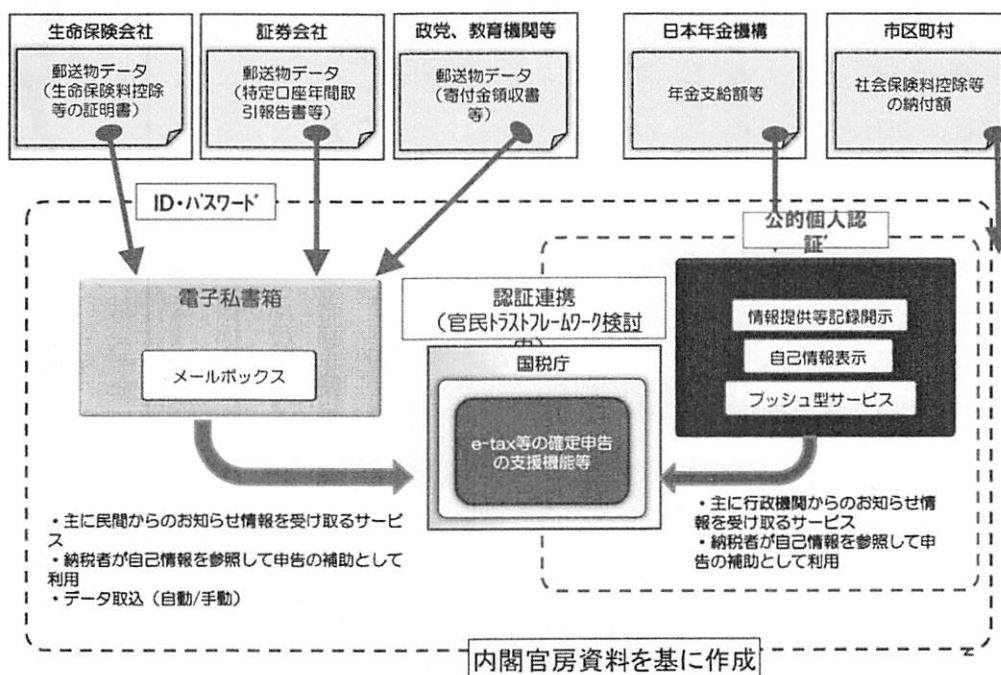
図表1 番号制度（マイナンバー制度）による3つの新たな社会インフラ

番号(マイナンバー・法人番号) 名寄せ・突合による情報の正確で迅速な確認	<ul style="list-style-type: none"> 行政における個人番号を利用した業務・システム見直し 行政が保有する法人に係る公開情報への法人番号の付与の徹底 法人番号を利用した法人ポータル構築
マイナンバーカード 誰もが取得できる 実社会・オンラインの 本人確認手段	<ul style="list-style-type: none"> 暮らしに係る公的サービスに係るカード類(健康保険証、印鑑登録カード等)や、証明書類(国家資格等の資格の証明書、国家公務員身分証明書等)等の、個人番号カードへの一元化/一体化 コンビニ交付等、個人番号カードを利用した利便性の高いサービスの拡大 官民の様々な本人確認を要する手続きでの利用に向けた調整・周知 オンライン本人確認手段である公的個人認証サービスの行政・民間利用の拡大 等
マイナポータル 暮らしに係る利便性の高い 官民オンラインサービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> 利用者に係る特定個人情報や医療・介護・健康等に係る自己情報の閲覧 利用者の利益になる情報を提供するプッシュ型サービス 引越しや死亡等のライフイベントに係るワンストップサービス サービスに必要な情報をデータで入手・利用できる仕組み シームレスなサービス利用に向けた本人確認に係る官民連携基盤

以下の5分野へマイナンバー利用範囲の拡大等を検討。①戸籍事務、②旅券事務、③預貯金付番、④医療・介護・健康情報の管理・連携、⑤自動車登録事務

マイナンバー等分科会中間(平成26年5月20日)を筆者が加工

図表2 マイナポータル(利活用イメージ)



母子手帳の補完(母子手帳カード)、などの活用がすでに検討されている。3番目の社会インフラは、2017年から始まるマイナポータルである。これは、個人ごとにコンピュータ上に設けられるポータルで、マイナンバーカードをリーダーに読み込ませて、パスワードを入力して活用する、「官」と「民」とのオンライン情報連携の仕組みである。ここには、自らの特定個人情報の確認ができるだけでなく、行政からのさまざまなお知らせを受け取る対行政機関(「官」)の機能や、電子私書箱機能の搭載や電子決済機能等の付与も行われる予定で、これらを通じて「官」「民」の様々なサービスの連携が可能と

の活用範囲を広げることができるのである。すでに、インターネットバンキング、オンラインショッピングなど、民間のオンライン手続との連携(トランスフォームワーク)などの活用が検討されている。注目すべき点は、ICチップには空き容量

があり、地方自治体が条例を制定することによって独自に事務の活用を行うことが可能な仕組み(独自利用)になっているという点である。具体的な活用例として、図書館カードや市民カード、印鑑登録カードなどの「おまとめカード」、各種証明書のコンビニ交付、

なる。将来的にはスマホでの活用も可能になる(図表2参照)。

このように、番号制度というのは、三つのインフラ(それ以外にも法人番号がある)を国民に新たに提供することになるが、カギを握るのが、マイナンバーカードである。つまり、番号制度のメリットを国民が実感するためには、マイナンバーカードの普及、さらにはマイナポータル活用のカギを握っているといえる。そのためには、国民がマイナンバーカードに利便性を感じ、自ら申請して取得したいと思うことが必要になる。つまり、マイナンバーカードの普及と国民の利便性向上は、ニワトリと卵の関係にあるので、国や自治体は、全体像を示しつつ、官民活用を一層加速していくことが今後の課題となる。

◆◆◆◆ 3 付番に対する過大な期待と過剰な懸念 ◆◆◆◆

筆者は、税制を専門としているので、以下、番号制度を活用して、税制がどのように変わっていくのかについて述べてみたい。まずは、公平・適正な課税である。しかしこれには「過大な期待」と「過大な懸念」がある。

「過大な期待」とは、あらゆる所得が全部把握できるのではないかというものである。番号制度を導入しても、個人事業主の売上を完全に捕捉することはできない。個人商店か

ら買った消費者が店の番号を聞いて買い物物度購入額を税務署に届けるようなシステムがあれば別だが、それは現実的ではない。事業者の経費についても、個人用の支出(消費)なのか事業用の支出(経費)なのか、領収書や番号だけではわからない。

「過剰な懸念」とは、2018年から始まる預貯金口座への付番(義務付けはなし)により日本が徴税国家になるといえるものである。個人事業主に緊張感が生まれるけん制効果はあるが、付番即すべての預貯金把握とはならない。そもそも海外の先進国はどこでも、銀行口座を作るときには個人番号を記入し、利子所得は番号付きで税務当局に報告される制度をとっているが、徴税国家とは言えないだろう。

筆者は、マイナンバーを納税者利便の向上に活用していくことが必要と考えている。莫大な国費を投入して民間にも大きなコストをかけて導入する以上、納税者の立場に立った活用方法を考える必要がある。

それは、北欧などで導入されている「記入済み申告制度」の導入である。これは、税務当局が、雇用主や金融機関等から提出された

情報、たとえば源泉徴収票や支払調書等の法定資料の記載内容である所得金額や源泉徴収額などをあらかじめ申告書に記入して納税者に送付し、納税者はその内容を確認、必要に応じ修正して申告が終了するという制度で、納税者サービスの一環として行われている(図表3参照)。

図表3 スウェーデンの記入済み申告制度

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

※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)

わが国でも、2017年1月から始まる「マイナポータル」の機能を活用して、これに近い制度の実現を目指すことが政府部内で検討されている。ポータルの「情報提供等開示システム」を活用して、保険者から医療支払情報が入手できるので、これをe-Taxと連動させて医療費控除を簡素化させることもできる。領収書の添付は当然不要になる。

また「電子私書箱機能」を活用して、生・損保の保険料控除や住宅ローン控除に必要な証明書を電子的に受け取りe-Taxと連動させることが可能となる。

さらには、クレジットカードなど民間の決済サービスと連動する「電子決済機能」を使って納税も便利に行うことが可能になる。

◆◆◆◆ 4 社会保障の効率化への活用 ◆◆◆◆

社会保障分野での活用は、「社会保障の必要な者を適切に把握し、必要な限度で提供することが可能になる」ということである。社会保障給付のためには、番号を活用した正確な所得情報は不可欠である。

加えて、社会保障の肥大化を防止するためにマイナンバーを活用することが政府部内で検討されている。2015年6月に公表された、「経済財政運営と改革の基本方針2015」（骨太方針2015）では、「医療保険、介護保険ともにマイナンバーを活用すること

等により、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求める仕組みについて……検討する」と記述された。

すでに、閣議決定されたこの方針に沿った形で、高額療養費制度の負担のあり方や、後期高齢者医療費窓口負担のありかたについて、現役並み負担を求めていくためのツールとしてのマイナンバーの活用法（金融資産等の活用法）の検討が始まっている。高所得者に対する年金給付のありかたの見直しも検討課題となっている。いずれにしても、このためには預貯金口座の情報が必要で、口座付番が進んでいかなければ絵に描いた餅になる。この意味でも口座付番は、ますます加速していくものと予想される。

◆◆◆◆ 5 オランダモデルを ◆◆◆◆

先進諸国で導入されている番号制度を見てみよう。最も番号を活用している国はスウェーデンで、1947年に住民登録番号（PIN）として利用し始めた。国税庁が付番機関となり、番号をもとに行政機関間で広く住民登録情報が共有され、民間利用も含めて活用されている。

例えば、行政が保有している住民の所得情報などは、有料で民間に情報提供が行われている。ある企業が、特定地域の住民にマーケティングしたいという場合、有料で特定地域の住民の住所・氏名・所得情報まで提供して

いる。

この対極がドイツである。ドイツは第2次大戦中、ユダヤ人に番号を焼き付けて管理した歴史があり、今日に至るまで、国民の番号に対する抵抗感は強く、複数の行政分野で利用できる統一番号はなく、税務目的に限定した納税者ID番号が導入されているだけである。

両国の中間がオランダである。活用されている市民サービス番号（Citizen Service Number）は、社会保障・税番号（Social Number）を置き換える形で2007年に導入され、毎年国民の議論を経て活用範囲が拡大されてきた。今ではほとんどの行政分野で活用されている。

このように、番号の活用法は、歴史や経緯により大きく異なっている。わが国でも、法施行後3年を目処に、パスポートや戸籍、医療など5分野への拡大が検討されることになっている。すでに預貯金口座への付番を2018年から始める法律改正が行われた。国民的な議論をもとに、徐々にその活用範囲を拡大するオランダ方式が望ましいだろう。

最後に、官民の巨額のコストをかけて導入する番号制度である。国民の期待にこたえるためにも、行政の無駄をこれにより徹底的に排除し、効率化につなげることが必要である。自治体やマスコミのこの点への認識が薄いと心配だ。