

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

納税者の立場からの 納税者番号制度導入の提言 (概要)

2009年6月

東京財団政策研究部

本提言について

本提言は、東京財団で2007年より実施している「税と社会保障の一体化研究」における研究成果である(リーダー:森信茂樹上席研究員)。本提言は、「納税者番号制度」について、国民利便の税制を構築する立場から、その導入に向けて具体的検討の開始を提言するものである。

【研究会メンバー】

森信茂樹	東京財団上席研究員、中央大学法科大学大学院教授
阿部泰久	日本経済団体連合会経済基盤本部長
井伊雅子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
酒井克彦	国士舘大学法学部教授
鈴木正朝	新潟大学大学院実務法学研究科教授
砂原庸介	大阪市立大学法学部准教授
大沼瑞穂	東京財団政策研究部プログラム・オフィサー
佐藤孝弘	東京財団政策研究部研究員兼プログラム・オフィサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 大沼瑞穂 電話 03-6229-5502

e-mail onuma@tkfd.or.jp

東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

税と社会保障の一体化研究

少子高齢化、格差社会といった言葉がメディアにあふれ、多くの国民が将来の国家像を描けず、希望を持たずに生活しています。人々に安心感を与える社会保障制度を構築し、活力あふれる経済社会を実現していくためには、両者を一体にした、効果的で効率的な仕組みを考えていく必要があります。2007年度よりスタートした「税と社会保障の一体化」研究では、一定の税額控除と給付金をセットにした給付付き税額控除制度の導入に向けて、その導入の裏付けとなる納税者番号制度の導入とともに検討を行っています。

納税者番号を巡る最近の議論

以下にみられるように、現在、納税者番号導入の機運がかつてとは比較にならないほど高まっている。

- **社会保障国民会議(08年11月4日)**

「社会保障に関する情報・データの開示、国民一人一人のレベルで社会保障の給付と負担を分かりやすく示すための社会保障番号制の導入検討を、国民の合意を得ながら積極的に進めていくことが必要。」

- **21年度与党税制改正大綱(08年12月12日)**

「納税者番号制度は、的確な所得捕捉を通じて適正・公平な課税の実現に資するものであるが、今後、税制を国民の利便性に配慮して柔軟に設計していく上でも必要不可欠であり、…国民の理解を得て、早急かつ円滑な導入をめざすべきである。…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…」

- **中期プログラム(08年12月24日)・所得税法等の一部を改正する法律案附則**

(09年1月23日)

「納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る」

- **民主党税制抜本改革アクションプログラム(08年12月24日)**

「社会保障給付と納税の双方に利用できる番号制度の早急な導入を進める。」

■ 本提言の視点

以上のように、現在納税者番号導入の議論が活発化する一方、

“何のための納税者番号制度の導入か”

“納税者番号導入とは何か、そのメリットとは”

“これまで懸念されてきたプライバシーの問題にどう手当てをするのか”

といった点が明確に理解されないまま議論が進んでいるきらいがある。

特に、納税者番号導入論の根拠として、従来は、主に適正・公平な課税の実現、税務行政の高度化、効率化といった徴税側の理由が主張されてきた。

しかし、本来的には納税者番号制度が国民利便を向上させる新たな政策の提供を可能にするという視点に立つ議論が必要。経済・社会情勢の変化により、納税者番号導入により実現可能となる政策の必要性が高まっている。

本提言は、納税者にメリットをもたらす納税者番号制度の実現に向けて、論点の整理と提案をするもの。

■ そもそも、納税者番号制度とは？

納税者の識別や本人確認を、番号を使って効率的に行う仕組み。

⇒税務当局は、納税者からの申告書類と、取引先からの支払い調書や会社からの源泉徴収票等を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(情報申告制度・法定資料制度)。

⇒以上を効率よく正確に行うためには、情報に記された納税者の名義が真正で、本人確認されたものであることと、コンピューターを使って、大量の情報を効率的に名寄せし、本人の申告と「マッチング」させることが必要となる。この仕組みが納税者番号制度(次ページ図表参照)

■ 納税者番号制度のメリット

※定額給付金の所得制限の議論で明らかになったように、現在我が国では、「世帯単位の所得を合算して、一定の所得未満(所得制限)の家庭に給付を行う」ことは困難となっている。

⇒納税者番号制の導入により、そのような制度が可能になる。また、国民の利便性を向上させるための政策手段の選択肢が飛躍的に増大し、以下のような新たな政策の導入が可能となる。(以下の制度の内容については後述)

- (1) 給付付き税額控除－税制と社会保障の一体改革
- (2) 金融所得一体課税と資産形成支援税制の導入
- (3) 記入済み申告制度(pre populated tax return system)の導入
- (4) e-Tax と組み合わせた(選択的)自主申告制度の導入

納税者番号制度のしくみ

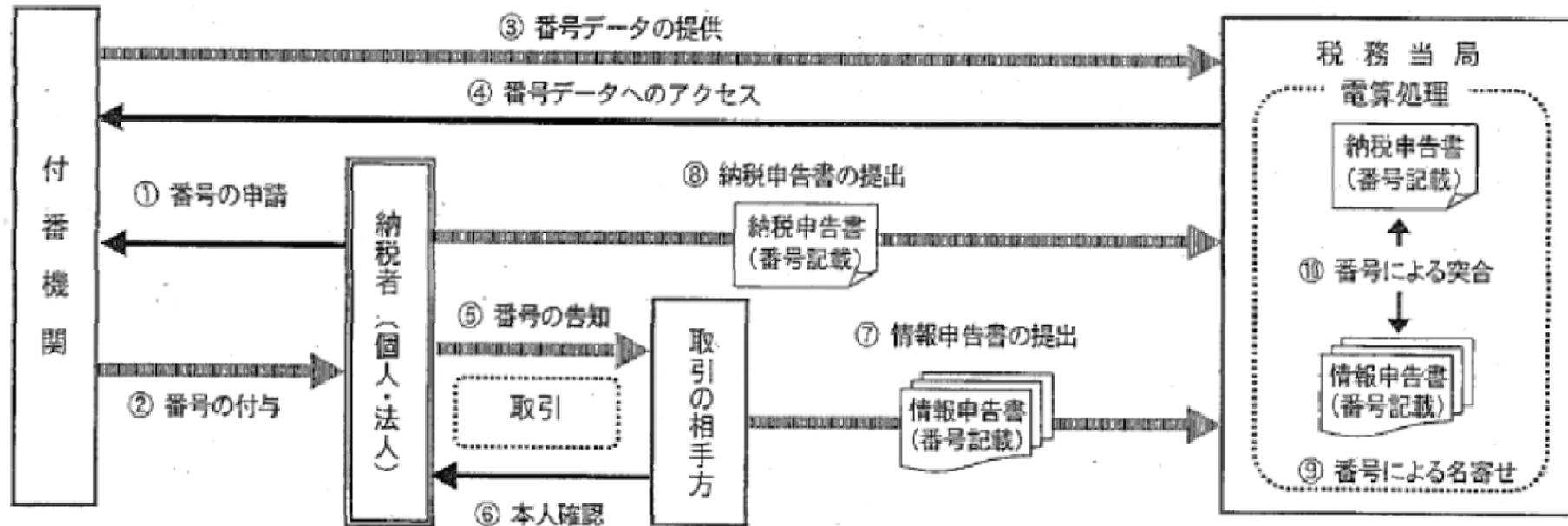
納税者番号制度とは、

納税者に広く番号を付与し、

(イ) 各種の取引に際して、納税者が取引の相手方に番号を告知すること

(ロ) 納税申告書及び取引の相手方が税務当局に提出すべき情報申告書に番号を記載すること

を義務づけることにより、納税者から提出される申告書と、取引の相手方から提出される資料情報を、その番号をキーとして集中的に整理(名寄せ)及びマッチング(突合)する方式である。



主要論点

- 付番制度 (付番方式、民間利用等)
- 番号記載の対象となる取引の範囲
- セキュリティ確保、プライバシー保護
- 番号利用に係るコスト、経済取引への影響等

納税者番号として求められる基礎的条件

- ① 法律上の根拠を持つこと。
 - ② 全国一律の番号によって、大多数の国民を、二重付番なく生涯にわたってカバーしていること。
 - ③ 番号を付与した後の住所・氏名等の異動を管理できる体制となっていること。
 - ④ 民間利用が許容され、納税者と相手方との自己証明・本人確認の場面で活用できること。
 - ⑤ プライバシー保護を含めたシステムにおけるセキュリティが十分確保されていること。
- 加えて、国民の利便性や行政の効率性の観点から、受益を伴う行政分野をはじめ、様々な行政分野で活用されている番号であることが望ましい。

納税者番号制度導入によって実施可能となる国民受益の政策①

(1) 給付付き税額控除－税制と社会保障の一体改革

一定の所得以上の勤労所得のある個人あるいは世帯に対して一定額の税額控除を与え、控除し切れない額は還付(社会保障給付)する仕組み。所得が増加するにつれて税額控除額は逦減し、一定の所得額に達すると廃止される。勤労税額控除(EITC)、児童税額控除(CTC)、消費税逆進性対策税額控除等の類型がある。

⇒以下にみられるように、現下の社会情勢の変化を踏まえ給付付き税額控除の導入への期待は高まっている。番号制度はそのインフラとして重要。

● 政府税制調査会答申(08年11月)

「近年、アメリカ、カナダ等の諸外国では、給付と組み合わせられた税額控除制度が導入されているが、我が国でもこうした制度の導入を検討してはどうかという議論がある。このような制度は、課税最低限以下の低所得者に対して、税額控除できない分を給付するという仕組みであり、若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応といった様々な視点から主張されている。また、税と社会保障を一体的にとらえ、社会保険料負担を軽減する観点から本制度を利用している国もある。国民の安心を支えるため、持続可能で安心できる社会保障制度の構築とそのための安定的な財源の確保が重要な課題となっている中、このような視点から議論を行っていくことには意義がある。」

● 所得税法等の一部を改正する法律案附則(09年1月23日)

「個人所得税については…給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取り組みの中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。」

■ 納税者番号制度導入によって実施可能となる国民受益の政策②

(2) 金融所得一体課税と資産形成支援税制の導入

- 投資の時代にふさわしい税制として、株式譲渡所得・配当所得・利子所得を一体化（分離課税、同一税率、損益通算）することが政府の方針となっている。
- 将来的には、金融所得一体化を踏まえた自助努力による資産形成を支援する税制（拠出時課税・給付時非課税、日本版ロスIRA）も検討課題である。このような税制を導入するには番号制度が不可欠である。

(3) 記入済み申告制度（pre populated tax return system）の導入

- 税務当局が番号を通じてあらかじめ把握している資料情報を、納税者の申告書に記載し、納税者がその内容を確認することで申告を終了させる仕組み。納税者の申告書作成負荷を緩和し、間違いや申告漏れを防ぎコンプライアンスの向上が図れる。
- わが国では、年金所得者（受給者）の多く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、還付申告をしなければならないが、本制度の導入により大幅に簡素化される。
- 北欧諸国、フランス、スペイン等で導入済み。

■ 納税者番号制度導入によって実施可能となる国民受益の政策③

(4) e-Tax と組み合わせた自主申告制度の導入

- わが国の現行制度である、源泉徴収と年末調整の組み合わせは、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が、年末調整を行う会社に、多大の事務負担をかけ、また、社員の配偶者の所得等家族に関する情報の把握に伴うプライバシーの問題を引き起こしている。
- 自らの税額を申告により確定する自主申告制度を選択的に導入すれば、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使途を監視する目を養い、民主主義の原点につながる効果をもたらす。
- その際問題となる税務当局や納税者自身の事務負担の増加については、納税者番号とe-Tax(電子申告制度)を組み合わせることにより解決が図られる。
- 実額控除を導入すれば、米国や英国・フランスで導入されている、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な少子化対策税制や、高等教育に通う場合の学費を実額で控除させる人的資本を向上させる税制の導入が可能となる。

納税者番号制度の具体的制度設計

一口に“納税者番号”と言っても、具体的な実現方法としてはいくつかの選択肢が考えられる。諸外国の例を見ると...

- ・社会保障番号として発達してきたカナダ・米国型と、住民登録番号として発達してきた北欧諸国、税務番号として導入したイタリア・オーストラリアの3つの類型がある。フランス、英国等には納税者番号制度はない。

- ・1989年に導入されたオーストラリアの納税者番号制度(Tax File Number=TFN)は、納税者の番号取得は義務ではなくて任意、番号を利用しない納税者には、最高税率による源泉徴収。09年からドイツでも実施。

⇒我が国において、具体的な活用の可能性としては「住民票コード」と「基礎年金番号」がある。また、最近では、国民の利便性の観点から、「社会保障カード・社会保障番号」の議論がなされている。社会保障番号とは、社会保障全体の給付と負担の情報を個人単位で集約するため個人ごとに付される番号のこと。

我が国における具体的な制度設計については、既存の番号制度の利用を含め、十分な検討をすべき。

主要国における納税者番号制度の概要 (未定稿)

(2009年1月現在)

	番号の種類	適用業務	付番者(数)	人口 ^(注2) (2007年現在)	付番維持 管理機関	現行の付番根拠法	実施年
社会保障番号を活用	アメリカ 社会保障番号 (9桁)	税務、社会保険、年金、選挙、 兵役等	約4億1,400万人 (累計数)	3億407万 人	社会保障庁	社会保障法	1962年
	カナダ 社会保険番号 (9桁)	税務、失業保険、年金等	約4,188万人 (累計数)	3,161万人	人的資源・社会 開発省	雇用保険法	1967年
住民登録番号を活用	デンマーク 住民登録番号 (10桁)	税務、年金、住民登録、 選挙、兵役、諸統計、教育等	全住民	543万人	内務省 中央個人登録局	個人登録に関する 法律	1968年
	スウェーデン 個人識別番号 (10桁)	税務、社会保険、住民登録、 選挙、兵役、諸統計、教育等	全住民	918万人	国税庁	個人情報に関する 法律	1967年
	ノルウェー 住民登録番号 (11桁)	税務、社会保険、住民登録、 選挙、兵役、諸統計、教育等	全住民	468万人	国税庁登録局	人口登録制度に關す る法律	1971年
	韓国 住民登録番号 (13桁)	税務、社会保障、住民登録、 選挙、兵役、諸統計、教育等	全住民	4,846万人	行政安全部	住民登録法	1968年
	シンガポール 住民識別番号 (1文字+8桁)	税務、年金、住民登録、選挙、 兵役、車両登録等	全住民	459万人	内務省 国家登録局	国家登録法	1995年
税務番号	ドイツ 税務識別番号 (11桁)	税務	約8,100万人	8,222万人	連邦中央税務庁	租税通則法	2009年
	イタリア 納税者番号 (6文字+10桁)	税務、住民登録、選挙、兵役、 許認可等	約6,323万人	5,805万人	経済財政省	納税者登録及び納税 義務者の納税番号に 関する大統領令	1977年
	オーストラリア 納税者番号 (9桁)	税務、所得保障等	約3,099万人 (累計数) ^(注1)	2,063万人	国税庁	1988年度税制改正法	1989年

(参考) イギリスには納税者番号制度はないが、国民保険番号(National Insurance Number)が税務目的に一部利用されている。

フランスには、納税者番号制度はない。

(注1) オーストラリアでは、個人及び法人に同一体系の納税者番号が適用されている。

(注2) カナダ及びオーストラリアの人口は、2006年の値である。

納税者番号制度とプライバシーの問題

納税者番号の議論において、従来から以下のような懸念が提起されてきた。

・行政におけるプライバシーの取り扱い

⇒行政による個人情報の収集が過剰になるのではないか、個人や法人の情報が本人の知らない間に利用・流用されるのではないか。また、情報漏えいの恐れはないか。

・民間企業による利用への懸念

⇒例えば米国では、スポーツクラブの会員になるにも社会保障番号が必要とされ、その結果、番号を通じて民間での情報データベースが構築されるなど問題になっている。

以上のような問題については十分な検討と対応策が必要。「情報プライバシー権」の内容を基本法で明らかにし、人権として確立することをはじめ、プライバシー情報の検査権を付与した公的機関を設置するなど、実行性を担保する政策対応を包括的に実施すべき。

「プライバシー情報保護基本法」で制定すべき内容。

- ①「情報プライバシー権」の定義と評価基準、監査基準の策定
- ②「個人情報」保護法制から「プライバシー情報」保護法制へ—情報法(公法系)の再構成
- ③公開型の番号と秘匿型の番号の統合共通化の禁止
- ④民間利用と法定利用目的の制限
- ⑤プライバシー情報の消去—世代をまたいだコンピュータ処理情報の保有の禁止

終わりに

納税者番号制度の導入は、給付付き税額控除をはじめ、納税者たる国民の利便を向上する新たな税制を可能にする。

一方、我が国では、基礎年金番号や住民基本台帳ネットワークシステムが導入・実施されており、国民一人一人に生涯変わらぬ付番がなされており、税制にも、そのようなITの成果を活用することが必要ではないか。

前向きな国民的議論により、プライバシーへの対応を考えるとともに、納税者の利便に立った番号制度について具体論を進めていくべき時期に来ている。

納税者の立場からの納税者番号制度導入の提言

2009年6月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>