

Chuko Shinsho  
LaClef  
103

森信茂樹

# 日本が生まれ変わる 税制改革

  
中公新書  
ラクレ

日本が生まれ変わる 税制改革

森信茂樹

中公新書ラクレ 103



9784121501035

ISBN4-12-150103-9

C1233 ¥760E

定価 本体760円+税



1921233007606

税制改革の道すじを、諸外国の制度や最新の税理論を紹介しながら第一人者が平明に説く。具体的な政策提言も併せて、読者は現在と将来の日本税制の姿を一冊で鳥瞰できよう。

## 第10章 納税者番号制度

☆既に個人には、基礎年金番号、住民票コードといった生涯変わらぬ番号が付されている。

☆納税者番号制度をわが国で導入するには、納税者にかかなる利便をもたらすかという視点が重要である。

☆納税者番号制度の導入により、金融所得の一元化、税と社会保障の一体化等数多くの新しい税制が可能になるので、プライバシーの問題等残された論点を提示し、早急に国民的議論を行う必要がある。

### 1、納税者番号制度と問題点

税制改革の議論が行われる中で、一向に高まらないのが納税者番号制度の議論である。納税者番号制度というのは、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である。税務当局は、納税者が行いさまざまな取引について、その相手方から支払調書や給与の源泉徴収票といった資料情報の提出を受け、それを基に適正な課税を執行してい

る。これを情報申告制度、あるいは法定資料制度と呼ぶが、この制度が有効に機能するためには、これら情報に記された納税者の名義が真正なものであることと、多数の情報に、効率的に名寄せできることが必要である。情報に番号がついていれば、コンピュータできわめて効率的に名寄せすることが可能になる。

納税者番号制度を巡る環境は近年大きく変化してきた。ITの発達・普及により日常生活のさまざまな局面で番号を利用して物事を処理することに抵抗がなくなってきた。最大の変化は、1997年1月から社会保険庁による基礎年金番号制度が実施されたことである。さらに2002年には、住民票コードという番号を用いた住民基本台帳ネットワークシステムが導入・実施された。われわれには個人ごとに、生涯変わらぬ番号がついたのである。

納税者番号制度を導入するに当たって、年金番号方式か住民基本台帳方式かどちらの方式が望ましいのかを巡っては、議論のあるところである。前者のメリットは、年金という国民に受益を伴う分野での利用なので、円滑に受け入れられるのではないかと、デメリットは、年金の対象にならない者は、自主的に申告して番号を受け取ることにならざるを得ないので、付番漏れがおきやすいことである。後者のメリットは、居住者すべてが対象であるので漏れがないこと、住民票コードには法律上の根拠があることで、デメリットは、住民

表10-1 主要国の納税者番号制度

国名	アメリカ	カナダ	スウェーデン	
番号の種類	社会保障番号 (9桁)	社会保障番号 (9桁)	統一コード (10桁)	
適用業務	税務、社会保障、年金、兵役等	税務、失業保険、年金等	税務、社会保障、住民管理、諸統計、教育等	
付番者(数)	約3億8,100万人 (累積数) (1997年現在)	約3,153万人 (累積数) (1997年現在)	全住民	
付番維持管理機関	社会保険庁	人的資源開発省	国税庁	
付番の根拠法	社会保険法	失業保険法	人口登録制度に関する勅令・政令	
実施年	1962年	1967年	1968年	
国名	韓国	シンガポール	イタリア	オーストラリア
番号の種類	住民登録番号 (13桁)	統一コード (1文字8数字)	統一コード (文字及び数字の組合せ)	統一コード (9桁)
適用業務	税務、社会保障、旅券の発給等	税務、年金、車両登録等	税務、諸許認可等	税務、所得保障等
付番者(数)	全住民	全住民	約5,000万人 (1997年現在)	約1,250万人 (1996年現在)
付番維持管理機関	内務部	内務省国家登録局	経済財政省	国税庁
付番の根拠法	住民登録法	国家登録法	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	1988年度税制改正法
実施年	1993年	1995年	1977年	1989年

票コードはすべての民間利用が禁止されているので、納税者番号として使用するためには、金融機関等税務の使用については例外規定を置かなければならないこと等が挙げられる。

諸外国の状況を見ると、社会保障番号として発達してきたカナダ・米国型と、個人登録番号として発達してきた北欧諸国型、税務番号として発達してきたオーストラリア型の三つの類型がある(ドイツ、フランス、英国等には納税者番号制度はない)。最近注目されているのは、1989年に導入された比較的新しい制度であるオーストラリアの番号で、さまざまな工夫がこらされている。特色的なのは、納税者は、オーストラリア国税庁から「任意に取得する」という点である。納税者番号の利用については納税者の任意で、利用しない納税者に対しては、最高税率により源泉徴収が行われる。例えば、被用者が雇用者から給与を受け取る際、番号を提示しない場合には、雇用者は所得税の最高税率で源泉徴収することが義務付けられている。提示した場合は規定の税率による源泉徴収が行われる。また、投資家が納税者番号を金融機関に提示しない場合には、金融機関は原則としてすべての利子・配当に対して最高税率による源泉徴収をしなければならない、といった具合である。また、番号の利用範囲が課税目的に限定されており、民間利用や身元確認といったそのほかの目的での利用は禁止されている。このように、オーストラリアの強制的でない番号制度は、わが国にとっ

て示唆の多い制度であるといえよう。

さて、このような環境変化にもかかわらず、納税者番号制度の議論が一向に進展していかない最大の理由は、住民基本台帳ネットワーク導入時に見られたプライバシーの問題、番号管理への漠然とした恐怖感、それとうらはらではあるが、納税者番号制度導入のメリットがはっきりしないことにある。

プライバシーの問題については、納税者と税務当局という局面と、納税者と民間事業者との局面に分けて議論する必要がある。前者においては、税務当局は適正な税務執行のため納税者の経済取引に関する情報を収集する必要がある、その限りでプライバシーの権利も制限されざるを得ないといえよう。問題は後者である。米国では、社会保障番号の民間における利用についてプライバシー保護の観点から規制する法律がないため、番号が身分証明代わりに日常生活のさまざまな局面において利用された結果、個人の信用情報等の情報が民間の会社に蓄積され、名寄せされ、売買されている。わが国で納税者番号制度が導入される際には、番号の課税目的以外の民間利用を一切禁止し、プライバシーを最大限保護することが必要である。

残された論点は、納税者番号制度は何のために導入するのかという点である。これがはっ

きりしないと、国民の不安が先行することとなる。

## 2、納税者番号制度導入の意義

納税者番号制度の導入意義について、政府税制調査会は次の理由を挙げている。

第一に、所得税の課税方式を巡る議論、つまり総合課税化との関連である。これまでわが国では、各種の所得を合算して累進税率を課す総合課税が理想の税制とされ、そのためには各種所得を名寄せするための納税者番号制度の導入が不可欠であるとされてきた。しかし現在、原則20%の分離課税が行われている金融所得について総合課税が行われると、50%（国・地方計）の最高税率が課せられる可能性が出てくる。したがって、金融取引のグローバルな発達のもとでの総合課税への移行は、国際的な資金シフトを引き起こしたり、金融商品間の既存の秩序に大きな影響を与える可能性が高い。これまで述べてきたように、当面金融所得については、二元的所得税のもとで分離課税制度をとることが望ましいと考えられるので、この点からの納税者番号制度導入論は根拠を失いつつあると言える。

二番目の導入理由は、適正・公平な課税の実現のためと、税務行政の高度化、効率化を図

るためである。所得税の確定申告や還付申告の伸び、金融取引の多種・多様化の流れの中で、税務当局は現在、大量の法定資料をコンピュータシステムにより住所、氏名を使って名寄せや架合かあひをしているが、住所変更などがあつた場合にはその確認作業が大変な手間になっている。本人確認された番号があれば、会社から磁気テープで提出される膨大な法定資料のコンピュータ処理や税務当局の調査・確認も容易になり、税務行政は大幅に効率化する。このことは徴税コストを引き下げ、国民（納税者）の利益となって還元される。したがって、税務行政においてITの発達を活用することにより、行政コスト、納税コストを引き下げることは決して非難されるべきことではない。このことが、納税における法令遵守や税制への信頼というタックス・コンプライアンスの向上につながっていく。将来的には、税務行政をより効率的・効果的なものにするために、現在の法定資料の範囲・対象の拡充を行うことも必要となる。

しかし、適正・公平な課税や税務行政の高度化・効率化という理由だけで、納税者番号制度導入に対する国民の賛同を得ることは、容易ではない。適正な課税や効率化の利益は究極的には国民に帰属するとしても、「税当局側の理屈ではないか」ととられがちで、国民にとって最大の関心事であるプライバシーの問題等を乗り越えて賛同が得られるという状況には

ないと思われる。

そこで、納税者番号制度導入の理由として、新しい各種の租税政策——それはすべて納税者の利益につながるものだが——を検討するうえで、番号制度の導入を必要不可欠なものとして位置づけ、議論していったらどうか。ITの普及・発達のもとで、プライバシーの問題を最大限保護しつつ、納税者のための新たな租税制度の可能性をもたらすためのインフラとして納税者番号制度の導入を検討していくのである。新しい税制としては、次の諸点が考えうる。

### 3、納税者番号制度が切り開く新しい税制

まず第一に、「日本型二元的所得税」の導入である。この税制は、第6章で述べたように、金融・資本所得を勤労所得から分離して、所得税等の最低税率と同じ水準の比例税率で課税するものである。資本の効率を向上させ、金融商品間の中立性の確保につながり、複雑な所得分類からくる金融商品の課税問題が解決され、タックス・コンプライアンスの向上が図れるというメリットを持つ。また、利子、配当、株式譲渡益等の金融所得間にわたって損益通算が認められるので、個人のリスクテイクを促進させる効果をもつ。

この制度の第一歩として、金融所得の一元化が必要となるが、これを本格的に実現するに当たっては、適正な本人確認等の課税インフラの整備が必要となる。とりわけ複数の金融機関における口座を通じて損益通算を適正に行うことが金融所得一元化のポイントなので、そのためには納税者番号制度が必要となる。納税者番号制度のもとで二元的所得税を導入しているスウェーデンの実務は、次のとおりである。「納税者は資産収益、損失を申告書に記載し税務署に申告するわけだが、税務署から納税者あてに送付されてくる申告書には、すでに雇用者と金融機関から税務署に提出された勤労所得と資産所得に関するデータが記載してある。納税者は、記入済みのデータに誤りがないかどうかチェックし、誤りがなければサインをして税務当局に提出する。実際には、ほぼ半数の納税者がサインだけで済ませている。これをSimplified Income Tax Returnと呼んでいる」(スウェーデンの個人資産所得税制「馬場義久 租税研究2001・1」)。

わが国への適用に当たっては、番号によって適正な管理を行っている納税者に限って、優遇税率で分離課税を適用していくという「選択的納税者番号制度」の導入も考えられる。なお、同一の口座での取引である特定口座制度のもとでは、納税者番号制度の導入は必要ではない。

いずれにしても、グローバルな資金移動が瞬時にして可能な世界になり、足の速い金融所得の捕捉はますます困難になっている。ほうっておくと、逃げられない、労働、土地、消費といったものへの課税が重くなってしまう。金融取引に係る膨大な情報の収集・管理を効率的に行い金融所得の適正な把握を行うことは、納税者のためでもある。

第二に、相続税・贈与税の本格的な一体化が可能になる。わが国の贈与税は、基本的に暦年ごとに課税されており、贈与税の方が相続税より累進構造の重い制度となっている。

これに対し米国では、生前贈与を一生にわたって累積的に課税し、最終的には相続時に相続税とあわせて課税(精算)する方法がとられている。ドイツ、フランス等でも、10年間の贈与を累積し、その期間内に相続による財産取得があれば、合算して課税する方法がとられている。

わが国でも平成15年度改正で、高齢者の保有する多額の個人金融資産を若年・中年世代へ早期に移転させて、経済の活性化につなげるとの理由から、「相続時精算課税制度」が創設された。生前贈与について、贈与時に贈与財産に対する贈与税を支払い、その後の相続時に、贈与財産と相続財産とを合計した価額を基に計算した相続税額から、すでに支払った贈与税

を控除する、という方法により、贈与税・相続税を一体化することとした。

本制度の適用対象となる贈与者は65歳以上の親、受贈者は20歳以上の子である推定相続人で、受贈者(子)は、贈与者(親)からの贈与財産について贈与時に申告を行い、他の贈与財産と区分して、各年にわたる贈与者(親)からの贈与財産の価額の合計額を基に計算した贈与税を支払う。その額は、贈与財産の価額の合計額から、複数年にわたり利用できる非課税枠2500万円(特別控除)を控除した後の金額に、一律20%の税率を乗じて算出する。

次に、受贈者(子)は、贈与者(親)からの相続時に、それまでの贈与財産と相続財産とを合算して現行と同様の課税方式(法定相続分による遺産取得課税方式)により計算した相続税額から、すでに支払った新制度の贈与税額を控除することによって、精算する。控除しきれない場合には還付を受けることができる。

このように、新制度の執行に当たっては、65歳以降死ぬまでの贈与者と受贈者の双方の資産等の管理が必要となる。今後、年齢制限なしでの本格的な一体税制を構築していくに当たっては、納税者番号制度が不可欠となる。

第三に、カナダに見られる、消費税の逆進性対策の税制の導入である。カナダでは、低所

得者に対して、必要最小限の消費支出にかかる消費税相当額の税額控除ないしは還付を認める政策をとっており、GST控除制度と呼ばれている。

消費税は、所得に対して逆進性を持っているが、これを緩和する方法として、EU諸国では食料品等に対して軽減税率を設けるという方法で対処している。しかし軽減税率の導入は、事業者が標準税率適用の品目と軽減税率適用の品目を区別しなければならず、大変大きなコストがかかるうえに、実際の適用に当たっては、現場の混乱も生じている(第7章参照)。わが国で消費税の引き上げが検討される際には、軽減税率が議論になるが、その際には、コスト面で問題の多い軽減税率に代えて、カナダのGST控除制度で対応することも検討すべきであると考えられる。

低所得者に対して、必要最小限の消費支出にかかる消費税相当額の(所得税)税額控除ないしは還付を認めるGST控除制度を適正に執行するには、個人の正確な所得の捕捉が必要となり、納税者番号制度の導入は不可欠である。

第四に、政策税制としての税額控除制度の活用である。家族に関する控除の見直しの一環として、児童の扶養についての税額控除(児童税額控除)を設けることの必要性について



第4章で述べたが、米国には、これ以外に、H O P E奨学税額控除、生涯学習税額控除等さまざまな政策税制が税額控除として導入されている。これは、所得控除より税額控除のほうが、低所得者（ただし納税者）に有利となるという政策的判断からであるが、このような税制を考えていくうえで肝心な点は、個人の所得を適正に把握しているかどうかということである。その意味で、納税者番号制度の導入によるタックス・コンプライアンスの向上は、ぜひとも必要となる。

税額控除の導入により、税と社会保障の一体運用が可能となる。米国では、1975年に公的扶助政策や最低賃金制度を補完する観点から、勤労を前提とした税額控除である、「勤労税額控除制度」(EITC)が創設されている。これは、低所得者の社会保険税負担の軽減や最低生活保障を目的とした制度であるが、同時に労働市場への参加を促進する手段としても位置付けられている。つまり、(一定の所得までは)勤労して所得を稼げば稼ぐほど多くの税額控除が受けられるので、税負担は増えず、労働インセンティブを高めるというメリットがある。また、税額や社会保障税負担が低い低所得者層には、還付(給付)が行われるという、税と社会保障の一体化が図られている。このような税制は、英国、オランダ、フランスでも導入されている。

所得の再分配政策は、税制と社会保障制度の両方で行われており、税制上の手段(所得控除と税額控除)と社会保障給付(補助金)をうまく組み合わせつつ効果的・効率的な政策を行っていくことが望ましいが、米国のような、還付(給付)付きの税額控除制度を導入するには、適正な執行のために納税者番号制度が必要となる。

五番目に、第9章で述べたパートナーシップ等新たな事業体の法整備・税制の導入議論を促進することである。米国型のパートナーシップ、LLC等をわが国に導入することは、新規事業の立ち上げ、リスクマネーの活用、新たな金融商品の開発等において有用なことであるが、その一方で、租税回避への対応も必要となる。

米国の事例を見ても、納税者番号をつかって、パススルーとなるパートナーシップ構成員への課税が行われており、わが国への本格的な導入に当たっては、納税者番号の導入が大きな議論となる。

以上見てきたように、納税者番号制度の導入は、適正・公平な税務行政の確保や税務執行の効率化にとどまらず、租税政策面で多様な政策を可能にする。「番号で管理される」と



らえるのではなく、IT技術の成果を税務執行に生かし、新たな租税政策の導入を可能にするという、納税者の観点からとらえ直し、納税者番号制度導入の実現を図る時期にきていると思われる。

## 第11章 地方分権と税制

☆ 地方分権には、補助金削減と交付税改革と税源移譲の三位一体の改革に加え、地方公共団体のリストラ、課税自主権の活用による受益と負担のメカニズムの発揮が重要である。

☆ 税源移譲は、地方税の応益的な性格から、課税最低限を引き下げて比例税率にした所得税(住民税)が望ましい。

☆ 地方税財源の充実として法人事業税の外形標準化を進めることは必要だが、中期的には簡素で経済に与える負荷の少ない地方消費税に改めていくことが必要。

### 1、先進国の地方分権と税制

#### (1) 地方分権——連邦国家と単一国家

地方分権という言葉の響きは美しい。多くの日本人の思い浮かべるのは、米国のコミュニティーのイメージで、いわば「理念形としての地方自治」の姿である。米国は、連邦憲法により「明示的に連邦に付与された権限以外の権限はすべて州政府に帰属する」と規定