

ISBN4-569-61461-2

C0230 ¥660E



9784569614618



1920230006605

定価：本体660円(税別)

著者略歴

森信茂樹 もりのぶしげき

一九五〇年広島県生まれ。一九七三年京都大学法学部卒業後、大蔵省に入省。東京国税局茂原税務署長、ロンドン駐在大蔵省参事、証券局調査室長、主税局税制第二課長、総務課長などを経て、一九九八年より大阪大学法学部教授。現在は、同大学大学院法学研究科教授、同大学院国際公共政策研究科の担当でもある。

著書に、『日本の消費税』(納税協会連合会)、『欧州金融新秩序』(日本経済新聞社)、『激動の3連・東欧経済』(日本関税協会)、『3連経済最新事情』(東洋経済新報社)、『大学教授物語』(時評社)、編書に、『最新消費税法』(税務経理協会)、『図説日本の税制』(平成六年度版、平成七年度版、財経詳報社)などがある。

日本の税制

森信茂樹

PHP新書

140
660

日本の税制

グローバル時代の「公平」と「活力」

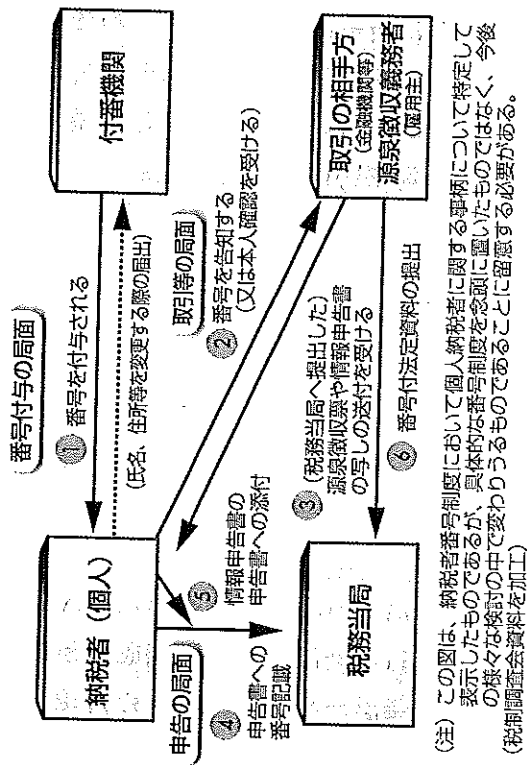
森信茂樹
Morinobu Shigeeki

PHP
新書
140



PHP SHINSHO

7-1 納税者番号制度のイメージ(個人納税者のケース)



第一に、この制度を導入することにより、あらゆる所得がガラス張りになり、クロヨンと呼ばれる給与所得者と事業者の間の所得捕捉についての不公平がなくなるというものである。

事業者についてあらゆる所得を把握するためには、売り上げと仕入れを捕捉する必要があるが、それを納税者番号で追跡していくためには、たとえば消費者が店でものを購入することによって店から納税者番号の告知を受け、購入の金額、日時等を、消費者が税務当局に提出・送付することが必要になる。そうして初めて、事業者が売り上げを正しく申告しているかどうかの突き合わせが行える。しかし、消費者が、ものを購入することに店の納税者番号の告知を受け、さらにそれを税務署に提出するような包括的な制度は現実には考えられない。税務署とし

1 納税者のための納税者番号制度

納税者番号制度とは何か

税務当局は、納税者が行う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。どのような情報を、誰からどのようにして入手するかという制度は、資料情報制度(情報申告制度、法定資料制度)とよばれ、法律でその内容が定められている。この仕組みが有効に成り立つためには、情報に記された納税者の名義が真正なものであることに加えて、これら情報が、大きな手間をかけずに納税者ごとに整理(名寄せ)できることが必要である。このように、納税者の識別と本人確認を効率的に行う仕組みが納税者番号制度である(図表7-1参照)。

納税者番号制度にまつわる誤解

納税者番号制度については、さまざまな誤解がある。

ても、日々消費者から送られてくる何億枚にもぼる資料情報を小売店ごとにマッチングさせるには、膨大なコンピュータ処理が必要となり、不可能である。納税者番号制度の対象となる取引はある程度限定されたものにならざるを得ず、事業者が適正な申告を行おうというプレッシャーとしての効果は期待できても、いわゆるクロヨンがなくなるというものではない。

個人のプライバシーは侵害されるか

次の誤解は、この制度は、国民に総背番号をつけるもので、個人のプライバシーが著しく侵害されるというものである。プライバシーの問題は三つの局面にわけて考える必要がある。

第一に納税者と税務当局という局面、第二に税務当局が収集した情報を他の行政庁がアクセスするといった局面、第三に納税者と民間事業者との局面である。

第一の局面においては、税務当局は適正な税務執行のためには納税者の経済取引に関する情報を収集する必要があり、その限りでプライバシーの権利も制限せざるを得ないといえよう。また、第二の局面については公務員の守秘義務、個人情報保護法による規制がある。問題となるのは、第三の局面である。米国のように、社会保障番号（納税者番号）が身分証明の代わりとして日常生活において煩雑に使われている社会では、さまざまな局面において番号の告知が必要とされる。クレジットカードに加入しようとするれば社会保障番号を記入せざるを得ないよ

うな社会では、個人の信用情報等あらゆる情報が容易に民間の会社に蓄積され、名寄せされ、また、売買されるような状況になってしまう。

日本の納税者番号制度導入の検討に当たつての問題は、番号の民間利用をどの程度許容するのか、あるいはまったく認めないのかということである。筆者としては、民間利用は原則的に禁止することがIT時代のプライバシー保護の観点から望ましいと思つている。

さらに、税制当局にも誤解があるのではないか。

かつて、一定限度までの預金利子を非課税とするマル優制度があつたが、非課税貯蓄について、本人確認や名寄せを的確に行うため、グリーンカード制度の導入が検討された。この制度は、一九八〇年三月に法律が成立、公布されたにもかかわらず、直後から制度の見直しを求める声相次ぎ、いろいろな経緯を経て、結局一九八五年に廃止法案が可決成立することとなつた。税制当局にはこの後遺症から、納税者番号制度についてはよほど慎重にことを構えないと導入は難しい、国民世論が総論で賛成していても、いざ導入となれば国民各層から大塚な抵抗がある、という強迫観念のようなものがある。

しかし、国民の番号に対する意識は大きく変わつてきている。何のために導入するのかという点についてしっかりした国民的な議論が行われるならば、グリーンカードの二の舞にはならないであろう。

番号をめぐる環境の変化

納税者番号制度をめぐる一番大きな環境変化は、日常生活のあらゆる局面で番号化が進み、番号を利用して物事を管理する(される)ことに抵抗がなくなったことである。今日では学生時代から、試験の成績、学費の納入等個人に与えられた番号でコンピューター管理されている。

こうした中で、一九九七年一月から社会保険庁による基礎年金番号制度が実施され、われわれの手元に生涯変わらぬ番号のついたカードが送付されてきた。さらに一九九九年八月、住民基本台帳法が改正され、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三年以内に導入されることとなった。もはや否応なく個人に、生涯変わらぬ番号がつくことになったのである。あとは、それをどのような行政目的に使っていくのが良いか、という問題である。

次の変化は、金融のグローバル化である。複雑な金融商品が出現し、海外への投資も日常的に行われるようになった。「税務当局は海外への安易な資金逃避を許すべきではない、番号を導入してしっかり捕捉しろ」という声も出はじめている。番号を利用した迅速かつ効果的な税務行政が国民側から要請されているのである。先ほどの住民票コードについても、当面は、国

や地方公共団体の行政事務の効率化のために使用されるが、そのような番号があるのなら税務においても活用すべきではないかという声が、国民側から出てきてもおかしくない時代になってきている。

徴税コストも引き下げる

それでは、納税者番号は何のために導入するのであろうか。納税者番号制度の導入目的について、これまで政府税制調査会は、次の三つの類型を挙げている。

まず第一に、税務行政の機械化・効率化のためである。現在、税務当局は、給与、配当、株式譲渡代金等についての大量の法定資料をコンピューターシステムにより住所、氏名を使って名寄せ、突き合わせしているが、住所変更などがあつた場合にはその確認作業が必要で大変な手間になっている。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ー処理も容易になり、税務行政の大幅な効率化に役立つ。もともと、税務行政を真に効率的なものにするためには、現在の法定資料の範囲・対象の拡充を行うことが必要である。このことは徴税コストを引き下げ、結局は国民の利益として還元されることでもある。

次に、利子・株式等譲渡益課税の総合課税化のためである。現在、利子、配当の大部分については、一定の税率で源泉徴収され、それで納税関係が終了してしまう仕組みとなっており、

利子、少額の配当については法定資料の提出が不要とされている。しかし、総合課税となると、サラリーマンは利子等の所得を確定申告する必要がある。一方税務当局は、利子、配当、株式譲渡についての法定資料を金融機関から提出してもらい、それを納税者の申告と突き合わせる作業が必要となる。大量に税務当局に送付されてきた法定資料を効率的に名寄せし、突き合わせるためには、番号の導入が不可欠である。

三番目に、相続税等の資産課税の適正化があげられる。現在、預貯金、株式、不動産、貴金属などの資産の取得、保有については、事実上法定資料制度はない。そこで、たとえば金融機関、証券会社、登記所、その他資金の仲介業者に、納税者の資産に関する情報を番号付きで税務当局に提出させる。これにより、税務当局は納税者の保有する資産を把握することが可能になり、相続税等の公平、適正な執行が可能になるというものである。

政府税制調査会では以上の三類型について、類型ごとに具体的なイメージを示しながら検討を行ってきた。

納税者番号は納税者の利便向上のために

まず、資産課税の適正化のために番号を導入することについてどう考えるか。

税務当局としては、納税者の資産の残高情報が入手できれば大変効率的な税務調査が行える

ようになるであろう。期末と期首の残高を比べれば、当期の所得はある程度推計できるからである。しかし現在納税者番号制度を導入している先進各国でも、資産残高まで税務当局に報告させている例はない。それはおそらくそこまでの徴税国家にはなつて欲しくないという国民側の意思表示の結果なのであろう。

では次に、総合課税のための導入を考えてみよう。第3章で述べたように、国、地方合わせて五〇%の最高税率のもとでの納税者番号制度の導入が、金融取引のグローバルな発達のもとで、国際的な資金シフトを起こさないか、金融商品間の既存の秩序に大きな影響を与えないかという懸念が残る。

こう考えていくと、納税者番号制度の導入は、当面第一番目の税務行政の効率化のためにとということになりそうである。行政の効率化の重要性がうたわれている今日、税務行政の効率化を図ることは大変有意義なことで、また、納税過程における法令遵守と税制への信頼というタックス・コンプライアンスの向上のためにも番号制度は必要であろう。

しかし、このような大掛かりな制度の導入が、果たして、税務行政の効率化といういわば徴税側の理由だけで国民の賛同を得られるものであろうか。効率化の利益は究極的には国民に帰属するものであるとしても、税当局の理屈であるにとられがちである。私としては、電子申告が導入される予定の二〇〇三年というタイミングをとらえつつ、納税者番号制度の導入を図ら

れば、税務行政の効率化に加えて、納税者利便の向上に資するものと考えられる。電子申告の導入と納税者番号制度とは直接関係するものではないが、納税者利便の向上という立場から電子申告を推進していく中で、納税者番号制度の導入を図り、全体として納税者利便の向上を目指すべきであろう。

2 電子申告で納税がどう変わるか

米国における三〇〇〇万人の利用者

自主申告制度をとる米国では、現在三〇〇〇万人近い納税者が電子申告を行っている。この背景には、米国では、給与から源泉徴収が行われる際に多めに徴収されるため、年に一回の税務申告の際には、おおむね七割の納税者が還付になる、つまり多く払いすぎた所得税が戻ってくるという事情がある。このような状況のもとで、電子申告は居ながらにして申告ができ、税金が還付されるまでの期間が、従来の書面による申告に比べて、半分の三週間以内に短縮され

るというメリットがあるので、多くの納税者に利用されている。

このような電子申告は、税務当局としても、申告が電子的・効率的に処理、保存され、入力エラーもなくなり税務行政上極めて効率的であるという大きなメリットがある。このように、電子申告は納税者、税務当局双方に利益を生じさせるものである。

しかし、電子申告には問題も多い。最大の問題は、納税者の本人確認をどのようにして行い、申告書の署名捺印の必要性をどう考えるかという点である。米国の例を見ると、社会保障番号（いわゆる納税者番号）だけでは、納税者の本人確認が十分ではないので、現在IRS（米国内国歳入庁）は、納税者に当期の確定申告のみに使用する特別の電子申告顧客番号を事前に送付し、申告時に納税者が入力するという方法による本人確認制度を実験施行中である。これにより、申告書に記載すべき納税者の自署を省略することを考えている。このほかに米国では不正還付も頭の痛い問題となっている。

いずれにしても、米国では、電子申告がIT時代の中にしつかりとビルトインされており、IRSでは、二〇〇七年に申告全体の八〇％が電子申告になるよう目標を設定している。

日本でも、納税者利便の向上、事務の効率化の観点から、電子申告の導入に向けて検討が進んでいる。一九九九年六月から始まった国税庁の「申告手続の電子化等に関する研究会」での議論を経て、二〇〇三年度までに、一部の税目について電子申告制度を導入するという方向が