

納税者番号制度と新たな税制

東京財団上席研究員
中央大学法科大学院教授
森信茂樹

1、納税者番号をめぐる動き

- (1) 2兆円規模の定額給付金
- (2) 平成21年度与党税制大綱
- (3) 税制改正関連法案の付則

2、納税者番号制度導入の意義—これまでの議論

3つの類型

- (1) 税務行政の機械化・効率化。
- (2) 利子・株式等譲渡益課税の総合課税化のため。
- (3) 相続税等の資産課税の適正化。

3、納税者の観点からの納税者番号の議論

(1) 税制と社会保障の一体改革

第1類型は、勤労税額控除(EITC)

第2類型は、児童税額控除(CTC)

第3類型は、社会保険料(税)軽減税額控除

第4類型は、消費税逆進性対策税額控除

(2) 金融所得一元課税と税制優遇口座の管理

(3) 自主申告制度への道

(4) 記入済み申告制度(pre populated tax return system)

4、具体的制度設計

- (1) どのような番号を使うか
- (2) どのような情報をとるのか
- (3) 納税者番号の限界

5、プライバシーの問題への対応

最近の納税者番号をめぐる議論

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(2009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。

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、納税者の様々な取引について、その相手方から支払調書や給与の源泉徴収票等を提出してもらい、納税者からの申告と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)。このためには、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。
- 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。

納税者番号制度のしくみ

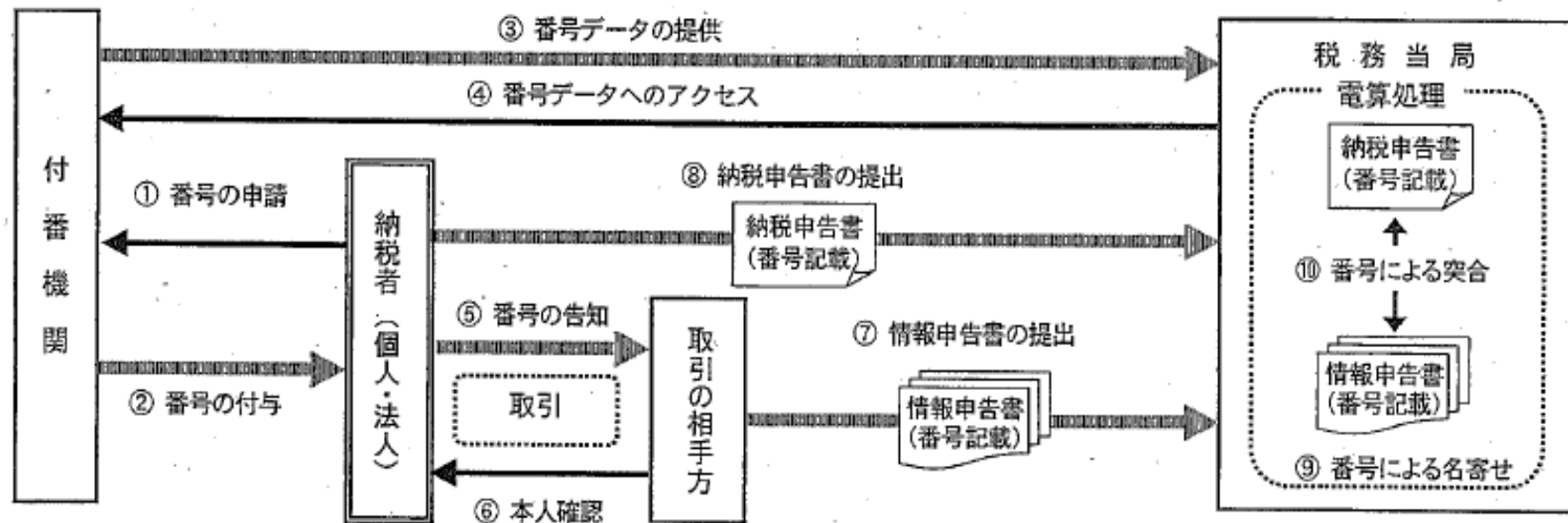
納税者番号制度とは、

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。

主要国における納税者番号制度の概要（未定稿）

| | | 番号の種類 | 適用業務 | 付番者（数） | 人口 (2001年現在) | 付番維持 管理機関 | 付番の 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、 兵 役 等 | 約4億200万人(累積 数) (2000年末現在) | 2億8,480万人 | 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3,153万人 (累積数) (1997年現在) | 3,111万人 | 人 的 資 源 開 発 省 | 失 業 保 険 法 | 1967年 |
| 住 民 登 録 番 号 を 活 用 | デ ン マ ー ク | 統一 コ ー ド (10桁) | 税 務、 年 金、 住 民 管 理、 諸 統 計、 教 育 等 | 全 住 民 | 538万人 | 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 | 統一 コ ー ド (10桁) | 税 務、 社 会 保 険、 住 民 管 理、 諸 統 計、 教 育 等 | 全 住 民 | 883万人 | 国 税 庁 | 人 口 登 録 制 度 に 関 す る 勅 令・ 政 令 | 1967年 |
| | ノ ル ウ ェ ー | 統一 コ ー ド (11桁) | 税 務、 社 会 保 険、 諸 統 計、 教 育、 選 挙 等 | 全 住 民 | 451万人 | 登 録 庁 | 人 口 登 録 制 度 に 関 す る 法 律 | 1970年 |
| | 韓 国 | 住 民 登 録 番 号 (13桁) | 税 務、 社 会 保 障、 旅 券 の 発 給 等 | 全 住 民 | 4,734万人 | 内 務 部 | 住 民 登 録 法 | 1993年 |
| | シ ン ガ ポ ー ル | 統一 コ ー ド (1文字8数字) | 税 務、 年 金、 車 両 登 録 等 | 全 住 民 | 413万人 | 内 務 省 国 家 登 録 局 | 国 家 登 録 法 | 1995年 |
| 税 務 番 号 | イ タ リ ア | 統一 コ ー ド (文字及び数字 の組合せ) | 税 務、 諸 許 認 可 等 | 約5,000万人 (1997年現在) | 5,795万人 | 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 ス ト ラ リ ア | 統一 コ ー ド (9桁) | 税 務、 所 得 保 障 等 | 約1,250万人 (1996年現在) | 1,949万人 | 国 税 庁 | 1988年度税 制改正法 | 1989年 |

(注) イギリス、フランス及びドイツには納税者番号制度はない。

個人付番方式の比較（未定稿）

| | 「基礎年金番号」 | 「住民票コード」 |
|----------------|--|---|
| 根 拠 規 定 | ・ 国民年金法施行規則(厚生省令) (注)参照 | ・ 住民基本台帳法 |
| 付 番 機 関 | ・ 社会保険庁 (注)参照 | ・ 市区町村 (都道府県又は全国センターにおいても管理) |
| 付 番 対 象 者 | ・ 公的年金加入者等(外国人も含む) | ・ 居住者(外国人を除く) |
| 保 有 情 報 | ・ 番号 + 氏名、生年月日、性別、住所、公的年金加入情報 (注)住所の変更は、原則として本人の届出による。(注)参照 | ・ コード + 氏名、住所、性別、生年月日、付随情報(変更年月日、理由等) |
| 他の行政機関に提供される情報 | ・ なし | ・ コード + 氏名、住所、性別、生年月日、付随情報(変更年月日・理由等) (法律又は条例上明確に規定された事務に利用を限定) |
| カ ー ド | ・ なし | ・ 本人の申請により発行(平成 15 年 8 月より) (注)住民基本台帳カードの様式その他必要な事項は総務省令において規定。番号はカードの IC チップ内に電磁的に記録される。 |
| 目 的 | ・ 公的年金の制度運営の一層の適正化 未加入者問題への対応 併給調整の適正化 行政サービスの向上(年金相談・年金裁定) | ・ 住民基本台帳事務の簡素化・効率化 (転入・転出事務等) ・ 国の行政機関等への情報提供 (法律又は条例上明確に規定された事務に利用を限定) ・ 住民に対する様々なサービス提供 (条例による市町村独自の利用等) |
| プライバシー保護規定 | ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 (注)参照 | ・ 住民基本台帳法による厳格な保護措置 |
| 民間での利用 | ・ 加入者本人に他に利用されないよう注意喚起 (注)参照 | ・ 住民基本台帳法で民間による利用を禁止 |
| 検 討 ・ 実 施 状 況 | 8 年 4 月 システム・テスト ↓ 住所情報等収集 ↓ 広報 10 月 付番対象者確認 12 月 番号通知 9 年 1 月 実施 | 11 年 8 月 参議院において可決・成立 → 公布 14 年 8 月 住民基本台帳ネットワーク 1 次稼働 12 月 住民票コードの利用提供可能事務の拡大 15 年 8 月 住民基本台帳ネットワーク本格稼働 |

(注)1. 基礎年金番号については、社会保険庁改革法案(平成 18 年 3 月 10 日国会提出)において、①基礎年金番号の法定化、②社会保険庁をねんきん事業機構に組織変更する、③住基ネットと接続するため、住所の変更届出を原則として不要とする、④プライバシー保護規定をねんきん事業機構法に規定し、個人情報の保護を徹底、⑤公的年金その他の社会保険に関する一定の業務以外の業務について、基礎年金番号の利用禁止等の措置が盛り込まれている。

2. 平成 18 年 4 月 7 日に経済財政諮問会議でとりまとめられた『歳出歳入一体改革—中間取りまとめ』において、「社会保障の効率化にも寄与する社会保険番号を導入する方向で早急に検討を進める。」旨の提言がなされている。

納税者番号として検討する場合の個人付番方式の比較(未定稿)

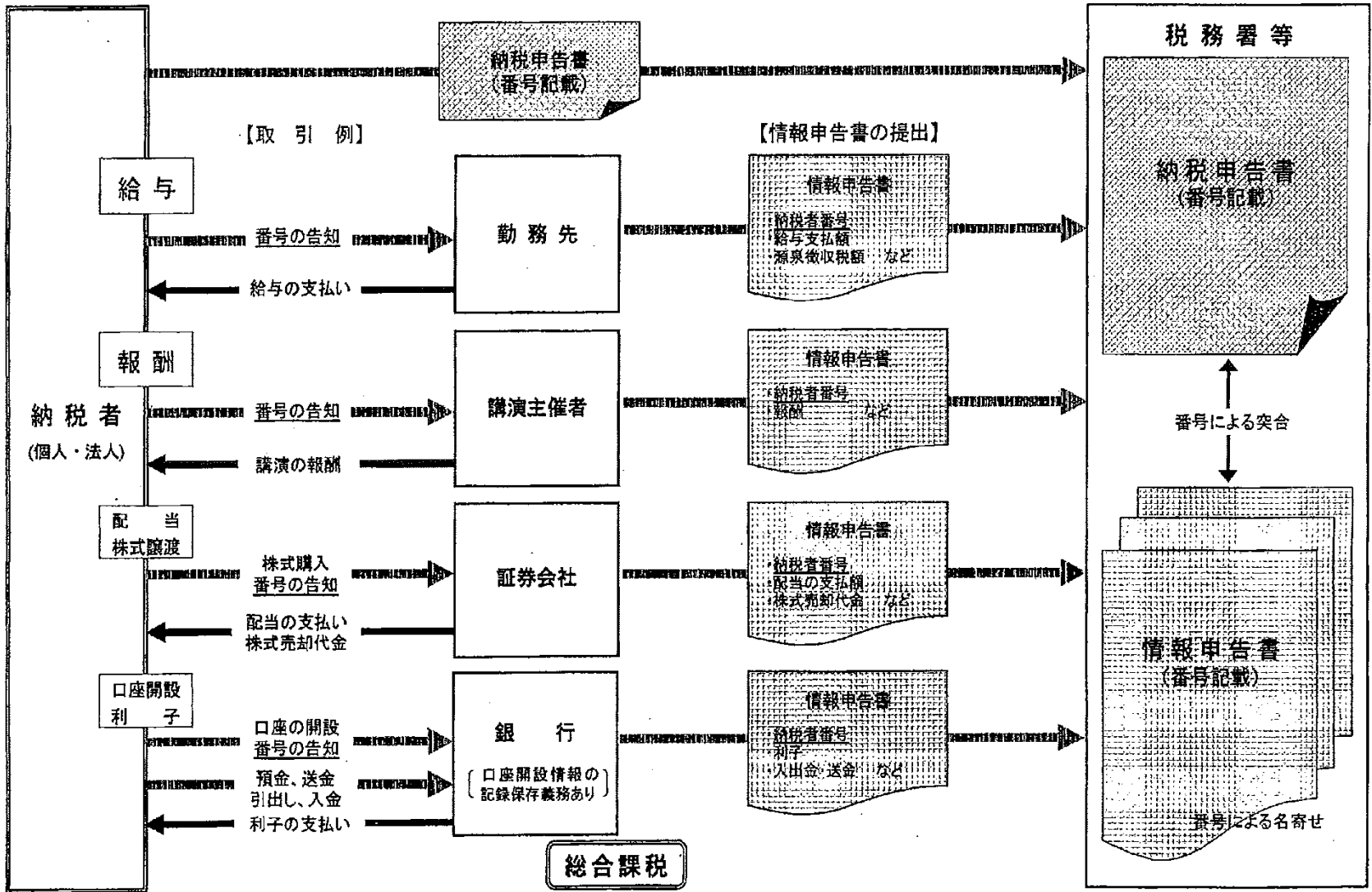
| | 年金番号方式(基礎年金番号) | 住民基本台帳方式(住民票コード) |
|-------|--|---|
| メリット | <ul style="list-style-type: none"> ○ 基礎年金番号は、国民に受益を伴う行政分野(年金制度)において利用されていることから、税務の分野での利用も比較的円滑に受け入れられることが期待。 ○ 現行制度においては、法令上、基礎年金番号の民間利用についての規制はない。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>※ 社会保険庁改革法案において、公的年金その他の社会保険に関する一定の業務以外の業務について、住民基本台帳法に準じて、基礎年金番号の告知要求制限、利用制限等の措置が盛り込まれている。同法案が成立・施行されれば、法令上、年金関係業務等以外で、基礎年金番号を利用することができなくなる。</p> </div> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 外国人を除く居住者すべてが対象となり、住所異動を正確に把握し得る。(ただし、現在、一部の地方公共団体が住民基本台帳ネットワークシステムに参加していない。) ○ 住民票コードについて法律上の根拠がある(住民基本台帳法で規定)。 |
| デメリット | <ul style="list-style-type: none"> ● 基礎年金番号は、年金非対象者には付番されない。 ● 基礎年金番号について法律上の根拠がない(厚生省令で規定)。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>※ 社会保険庁改革法案において、基礎年金番号を法定化する措置が盛り込まれている。</p> </div> | <ul style="list-style-type: none"> ● 住民票コードの民間利用が禁止されているため、納税者と取引の相手方との間の自己証明・本人確認の場面では活用できない。 ● 住民票コードについては、今後の定着・活用の状況等に十分留意する必要がある。 |

納税者番号として求められる基礎的条件

(「個人所得課税に関する論点整理」等による。)

- 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。
- ⑥ 利便性の観点から、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。

(参考) アメリカの納税者番号制度(イメージ)



(注)本図は、外国の制度を参考にイメージ図としたものであり、分りやすさを重視しているため精緻なものとはなっていないことに留意する必要がある。

主要国における法定資料制度の概要(個人)

未定稿

| | | 日 本 | アメリカ | オーストラリア | イギリス | フランス |
|------------------|-------------|-----|------|---------|------|---------------|
| 納税者番号 | | × | ○ | ○ | × | × |
| フ ロ ー ク | 金融所得 | | | | | |
| | ・ 利子 | × | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | ・ 配当 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | ・ 株式譲渡 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 事業所得 | × | × | × | × | × |
| ス ト ッ ク | 給与所得 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 不動産譲渡 | ○ | ○ | × | ○ | × |
| | 国内送金、預金の入出金 | × | ○ | × | × | × |
| | 海外送金 | ○ | ○ | × | × | × |
| | | | | | | (但し、記録保存義務あり) |
| ス ト ッ ク | 金融資産 | | | | | |
| | ・ 預貯金口座開設 | × | × | ○ | × | ○ |
| | ・ 株式保有 | × | × | × | ○ | × |
| | 不動産 | × | × | × | × | × |
| | 貴金属 | × | × | × | × | × |
| | 海外資産 | × | ○ | × | ○ | ○ |

- (注) 1. 「法定資料」とは、取引の内容等を記載した資料を税務当局に提出することを義務付けている資料をいう。
 2. 上記法定資料の有無は、主なものについて記載しており、一定の提出省略範囲等があることに留意する必要がある。
 3. イギリスにおいては、納税者番号制度はないが、国民保険番号 (National Insurance Number) が税務目的の一部用いられている。
 法定資料の提出義務者は、税務当局の求めに応じて、法定資料を提出しなければならない。
 4. ドイツには、法定資料制度は原則として存在しないが、代替的役割を果たし得る制度として、関係者の情報提供、官庁間の相互協力、裁判所及び連邦、自治体の諸官庁の課税情報の通知義務がある。

社会保障番号(1)

(社会保障番号に関する関係省庁連絡会議
資料 平成18年9月22日)

- 骨太方針2006で、社会保障番号の導入の検討を行うとされ、関係省庁連絡会議が設置
- 住民票コード、納税者番号制度等との関係についても検討
- 「社会保険の保険者や行政機関が被保険者の資格管理・給付管理に利用するため、被保険者等に共通の番号を付番する仕組み」
- 生涯変わらぬ番号(4情報で付番)
- カードにして個人に交付(社会保障カード)

社会保障番号(2)

- 付番の方法—基礎年金番号(20歳以上)の拡張、住民票コード(日本国籍)の拡張、新たな番号の創設の3案
- メリット
 - 保険者、行政機関、国民、民間企業等が受益。具体的には、制度や保険者をまたがる場合の突合が容易になり給付過誤等の防止。
 - オンラインを通じた新たなサービスの提供
- 納税者番号として活用できれば、名寄せ・突合の効率化、税務行政の効率化・高度化、適正公平な課税。

その後「社会保障カードの基本的な構想に関する報告書」(平成20年1月)の公表、「平成23年度中をめどに導入する」旨の閣議決定

納税者番号制度の検討

1、なんのための納税者番号か

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ではなく、国民利便の新たな政策の提供という視点に立つ議論が必要。他方で、適正な申告へのプレッシャー、間接効果はあるが、クロヨンがなくなるわけではない。

2、国民受益(利益)の租税政策

(1) 税制と社会保障の一体改革—給付付税額控除

第1類型は、勤労税額控除 (EITC)

第2類型は、児童税額控除 (CTC)

第3類型は、社会保険料(税)軽減税額控除

第4類型は、消費税逆進性対策税額控除。

(2) 金融所得一元課税と税制優遇口座の管理

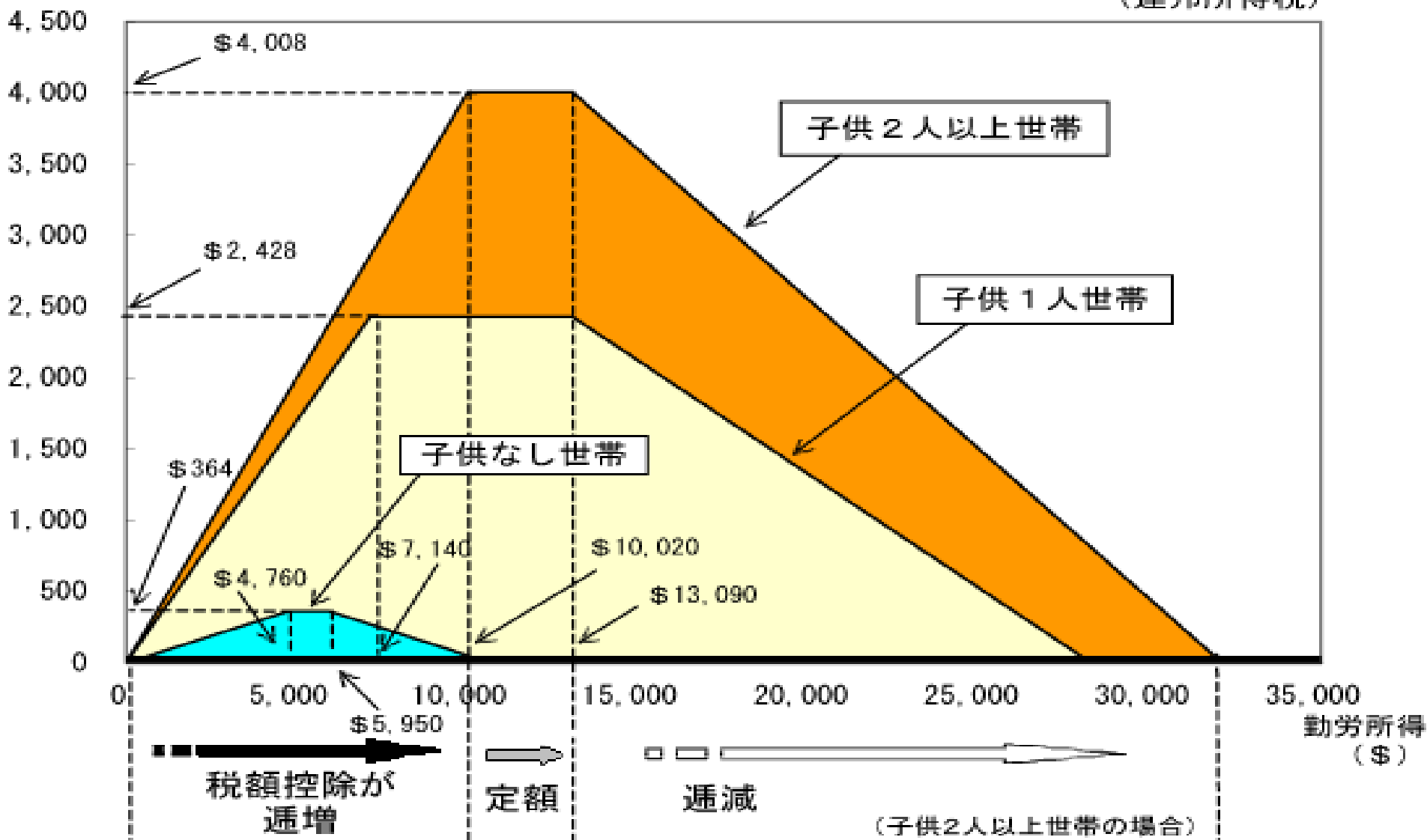
(3) 記入済み申告制度 (pre populated tax return system) —税務署から送付される申告書に、雇用者と金融機関から提出された給与所得と資産所得が記載、納税者はチェックしサインして送り返すという簡素な制度。

(4) e-tax と組み合わせた自主申告制度の導入

①アメリカの勤労所得税額控除のしくみ

税額控除（所得保障）額
（\$）

（連邦所得税）

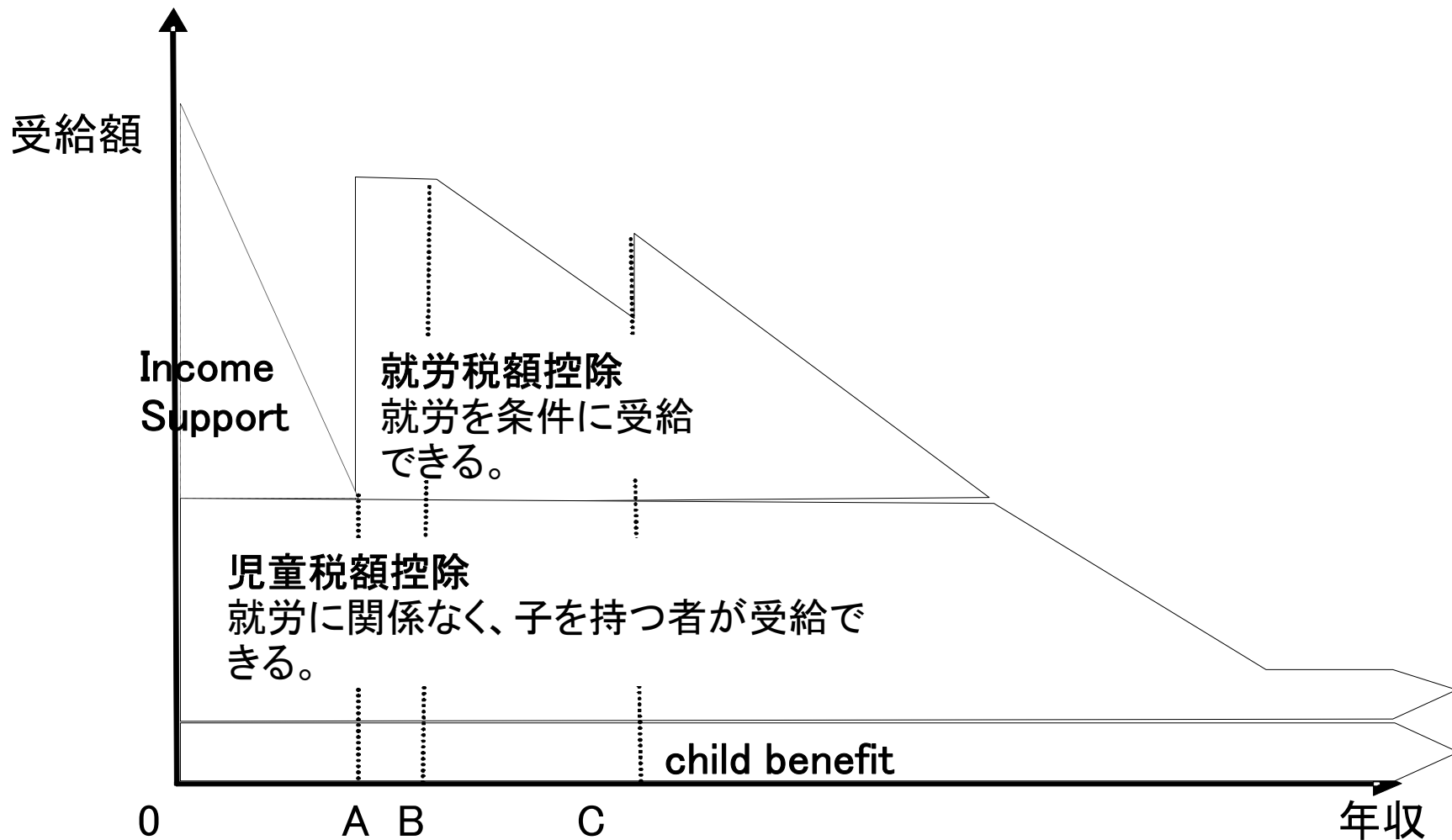


（備考） 1. International Revenue Service.

2. 2001年の例。

3. 逦増、定額、逦減は、子供2人以上世帯を基準。

- A: 週16時間以上勤務 (就労税額控除受給要件)
- B: 5,220 £ 以上の控除額削減
- C: 週30時間以上勤務



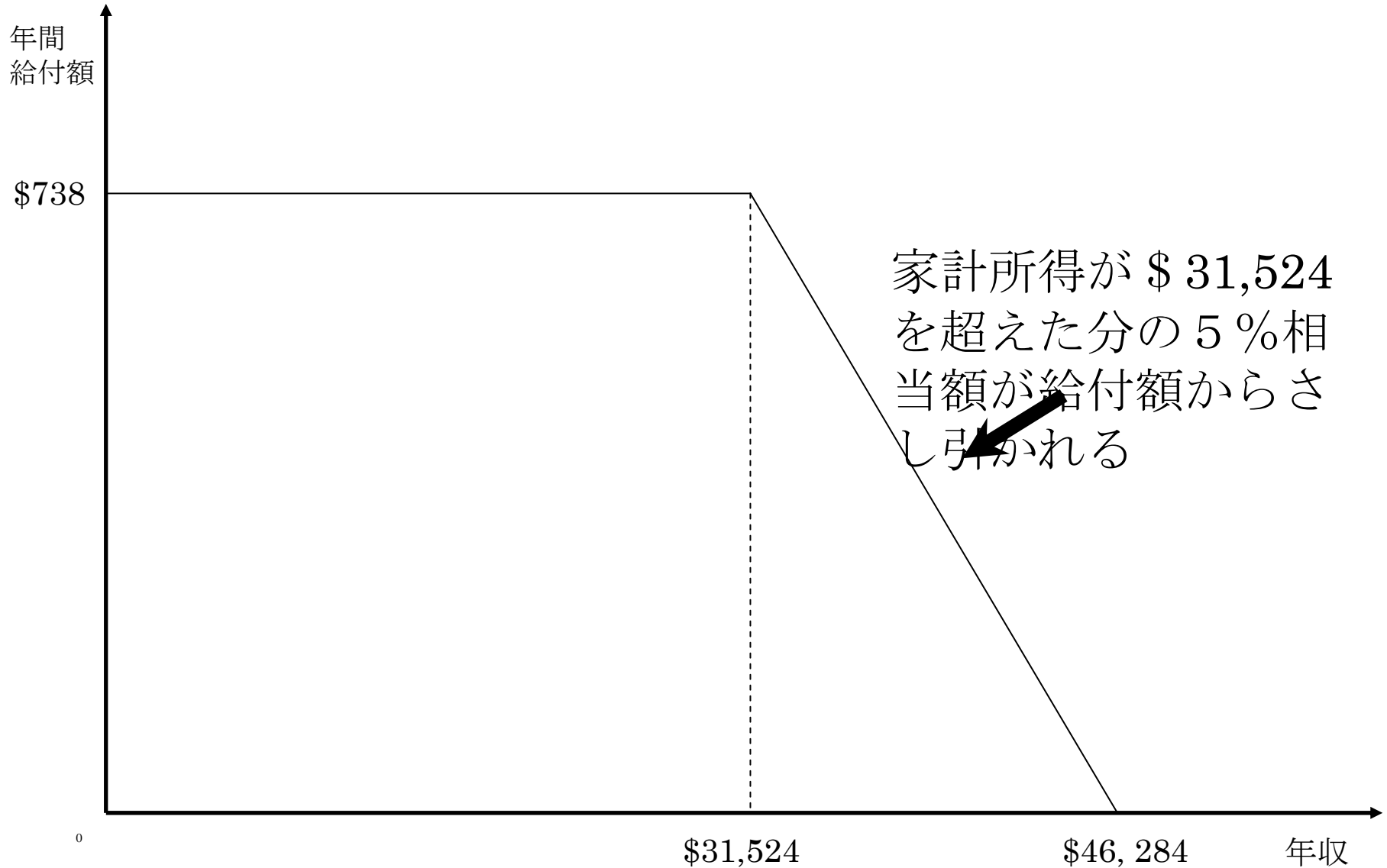
主要国のEITC比較 (資料：財政経済部)

| | 韓国 | アメリカ | イギリス | フランス |
|-----------------|---------------------|-------------------------|---|---------------------------|
| 名称 | 勤労奨励税制 | EITC | WTC(Working Tax Credit) | PPE (Prime pour l'Emploi) |
| 導入 | 2006年 (08施行) | 1975年 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 88 : Family Credit ・ 99 : WFTC ・ 03 : WTC | 2002年 |
| 運営主体 | 国税庁 | 国税庁 | 国税庁 | 国税庁 |
| 適用単位 | 世帯 | 世帯 | 世帯 | 世帯 |
| 最大給与額 (子供2人) | ₩80万 (11万円) | \$4,400(53万円) (05年) | £3,875(93万円) (05年) | €605(10万円) (05年) |
| 最大所得 (円) | ₩1,700万 (224万) | \$37,263(450万) (05年) | £13,910(335万) (05年) | €24,547(400万) (05년) |
| 受給世帯 (04年基準) | 31万世帯 (全体の1.8%) | 220万世帯 (19.5%) | 180万世帯 (7.3%) | 880万世帯 (25.9%) |
| 予算 (04年) | ₩1,500億(政府支出の0.08%) | \$380億 (0.81%) | £43.5億 (1.14%) | €24.5億 (0.3%) |

カナダのGST控除

- 1990年に導入、3万ドル以下の世帯はGSTを負担しなくて良いという考え方のもと、政府の家計調査により基礎的
生活費の7%を戻し税・給付
- 確定申告で得た情報をもとに年4回小切手で支給
- 有資格者は、19歳以上、結婚して配偶者とともに住んでいること、親であること、のいずれか
- 本人には、199カナダドル、配偶者にも同額
- 支給を受ける40%は65歳以上
- 生活保護とは連動していない
- 納税者番号制度(社会保険番号、SIN)とは直接の関係なし
- GST税収は年間190億カナダドル、給付は30億ドル。つまり約16%が戻し税

図:カナダGST控除給付額 (夫婦+子ども2人)



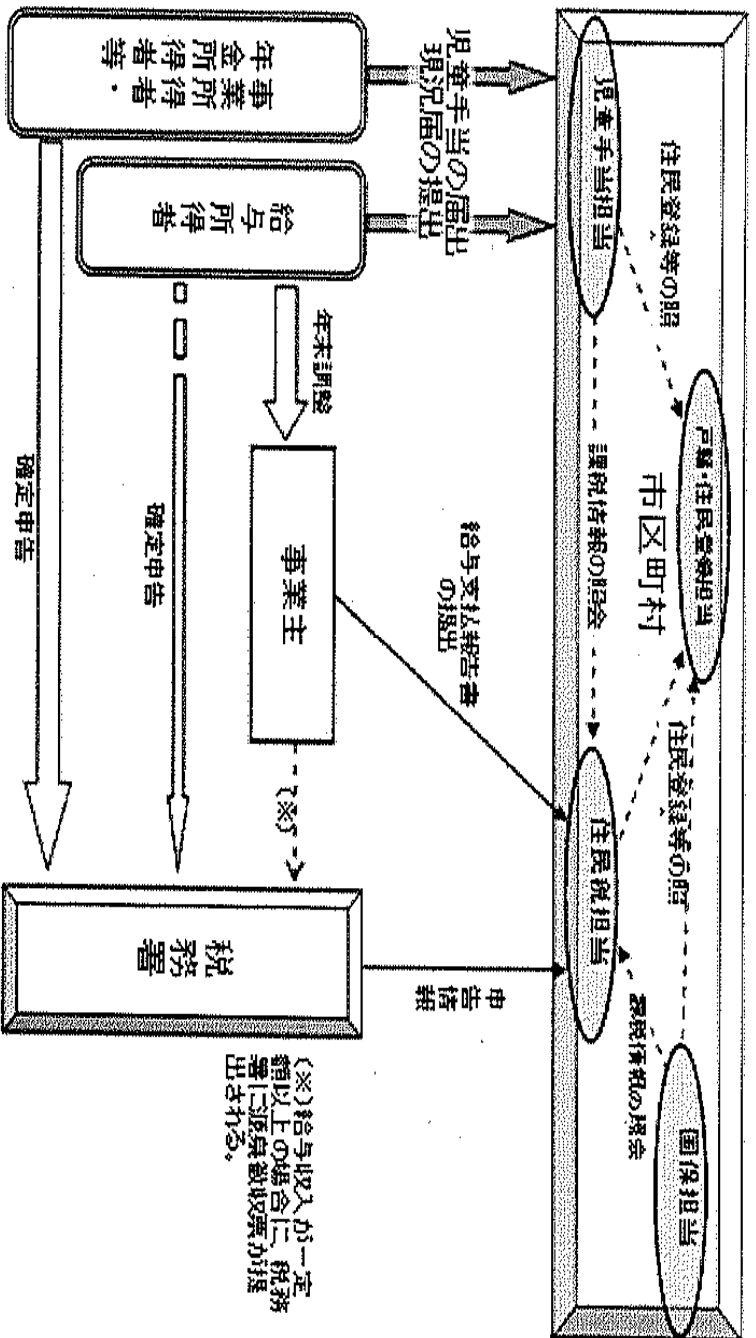
金子研究員作成

日本型勤労税額控除の提言

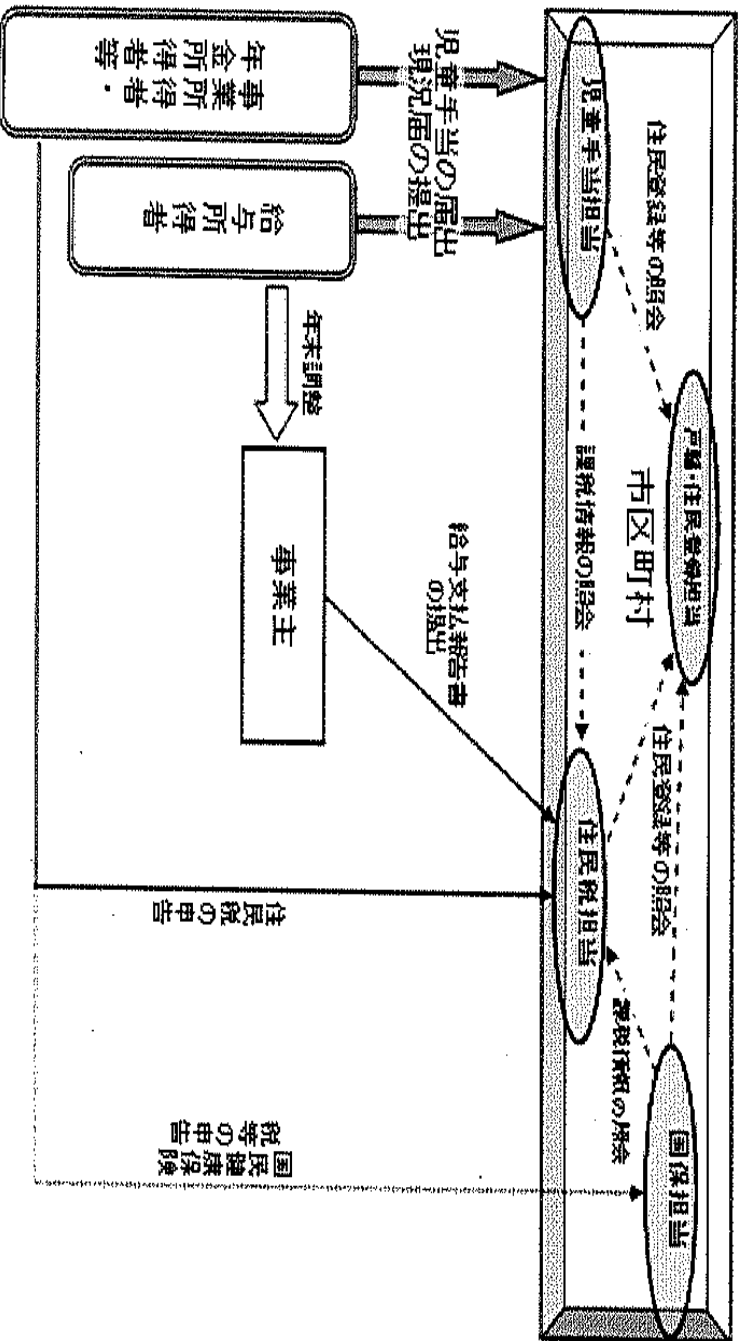
- 本来は、税務当局が給付。以下は緊急対策として考えたもの。
- 確定申告として行う米国型と、申請に基づき税務署から支給を受ける英国型
- 我が国では、税は申告納税、社会保障給付は申請主義と分けて執行されてきたから、英国型のほうがなじみやすい。将来的には、徴収の一元化、さらには歳入庁という体制作りが必要。
- 体制が整うまでは、全体の制度設計・税額計算は税務当局が行った上で、「減税（税額控除）部分は税務当局で、給付部分については、地方公共団体で行う」という仕事の仕分けを行うことで対応。税当局は課税最低限以下の人についての所得情報を持っていないので、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要がある。
- 受給者が市長村に申請を行い、給付を受けるための審査を経て、その証明書を確定申告に添付して、サラリーマンは年末調整で、事業者は申告で税額控除を受け、控除しきれない部分については、市町村から支給を受ける。（住宅取得控除からヒント）
- 「税務当局と市町村が連携して、税額控除を超える給付部分については、市町村の児童手当支給部局から受ける『日本型子育て税額控除』の具体案をすでに公表している。
- また、給付を避けるため、減税部分に、国税だけでなく地方税も加えたり、さらには、社会保険料との相殺をも考慮に入れた制度作りが必要。
- 低所得者の社会保険料の軽減については、厚生省（年金審議会）でそのような¹⁹政策が別途検討されている。

国税・地方税の所得情報の流れ

【所得税の納税者の場合】



【所得税の非納税者の場合】



単身者の税・社会保険料負担

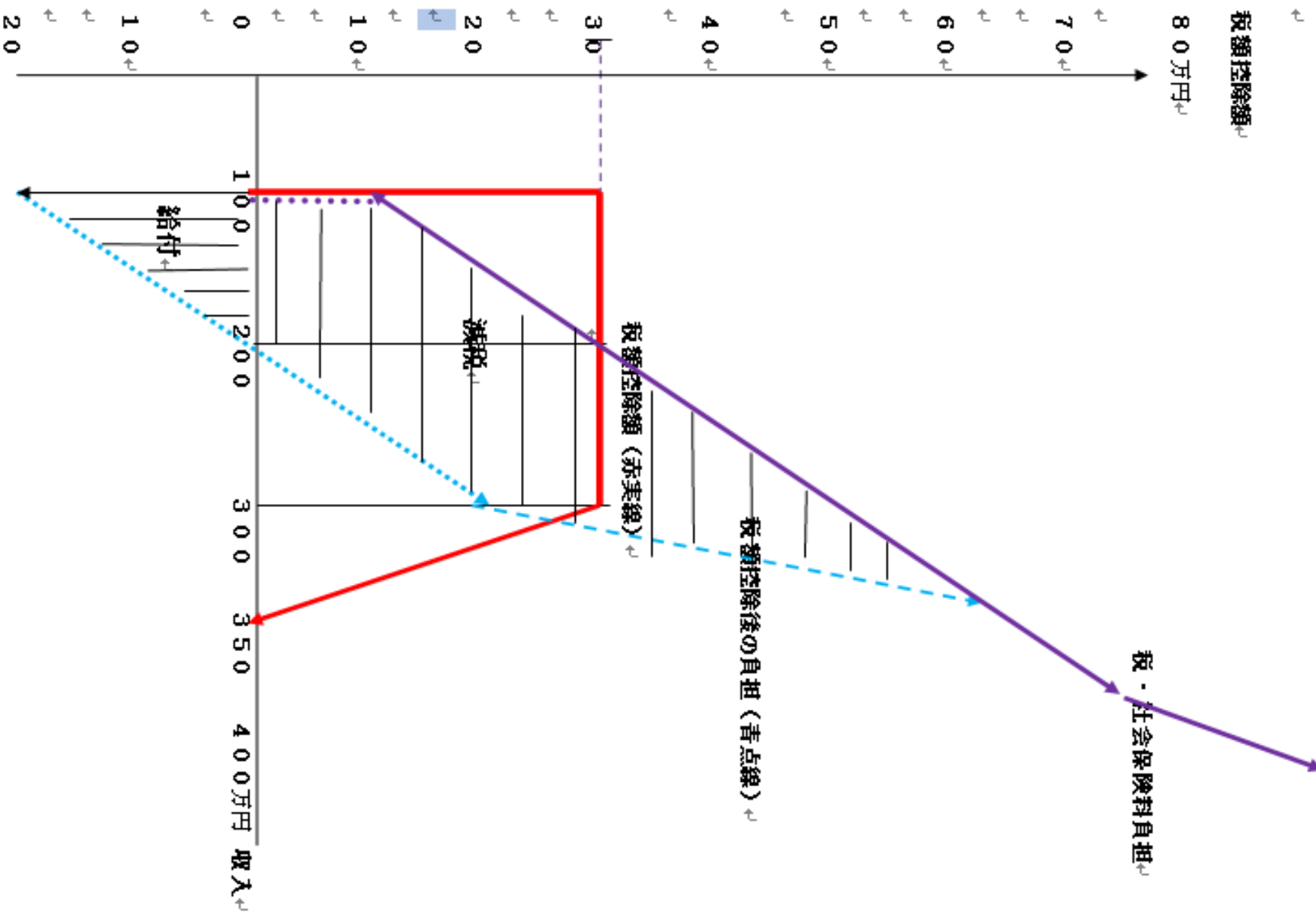
課税最低限 114.4万円

(万円)

| 給与収入 | 所得税額 | 住民税額 | 税金合計 | 社会保険料 (10%) | 税・社会保険料合計 | 税額控除額 | 差し引き |
|------|------|-------|-------|-------------|-----------|-------|-------------|
| 100 | 0 | 0 | 0 | 10 | 10 | 30 | ▲20 (給付) |
| 200 | 3.2 | 6.6 | 9.8 | 20 | 30 | 30 | 0 |
| 300 | 6.2 | 12.65 | 18.85 | 30 | 49 | 30 | 19 |
| 350 | 7.7 | 15.4 | 23.1 | 35 | 58 | 0 | 58 |
| 400 | 9.4 | 19.05 | 28.45 | 40 | 69 | 0 | 69 |

具体案（その1） 100万円から300万円まで 30万円の税額控除・給付

300万円から350万円 60%の遅減、消滅



事前記入式申告は北欧諸国で採用されていることが知られているものの、2000年以降は欧州を中心に導入国が増えている

| | 1980年代 | 1990年代 | 2000年代 | 予定 |
|--------------|-------------|---|---|--------------------------|
| 導入国 (導入年) | デンマーク(1988) | スウェーデン(1995) フィンランド(1995) ノルウェー(1998) | アイスランド(2000) エストニア(2001) チリ(2002) スペイン(2003) オーストラリア(2003) ^{注1} シンガポール(2005) ^{注2} ベルギー(2006) フランス(2006) ^{注3} ポルトガル(2007) ^{注4} | オランダ(2009) ^{注5} |

注1: 電子申告の場合に適用されるサービスである。事前記入される情報はまだ限定的である。税務専門家向けにも事前記入情報が提供されている。

注2: 電子申告の場合に適用されるサービスである。

注3: 2005年のパイロットテストを経て正式に導入された。

注4: 電子申告の場合に適用されるサービスである。

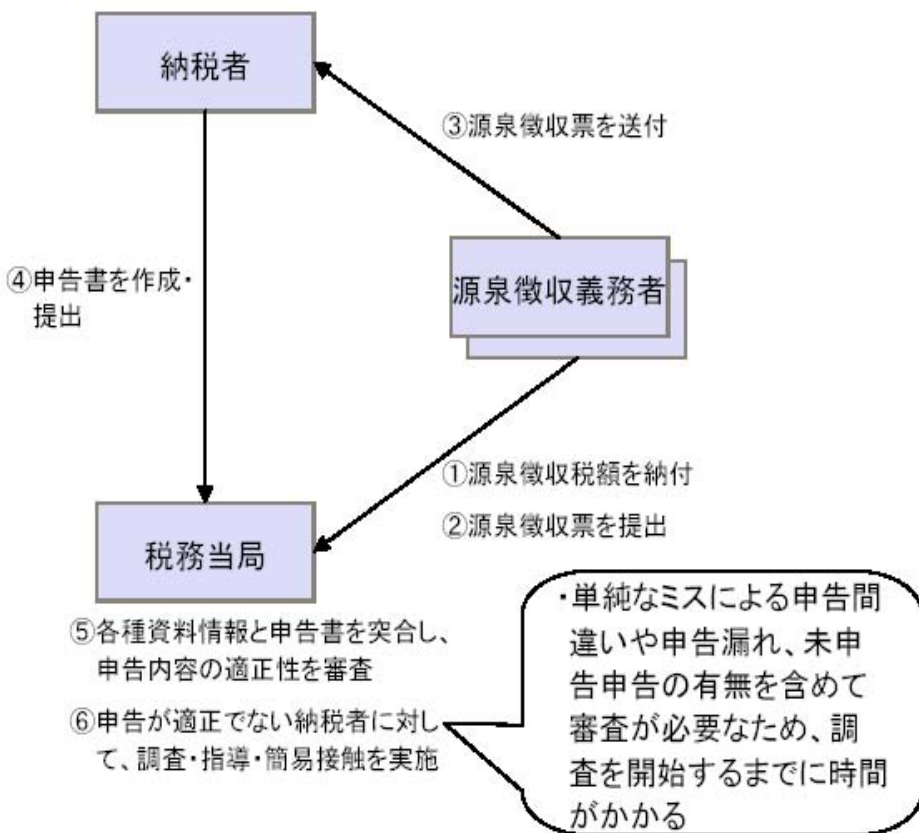
注5: 2007年の実証実験結果が良好だったため、2009年に導入することが決定された。

事前記入式申告のステップ

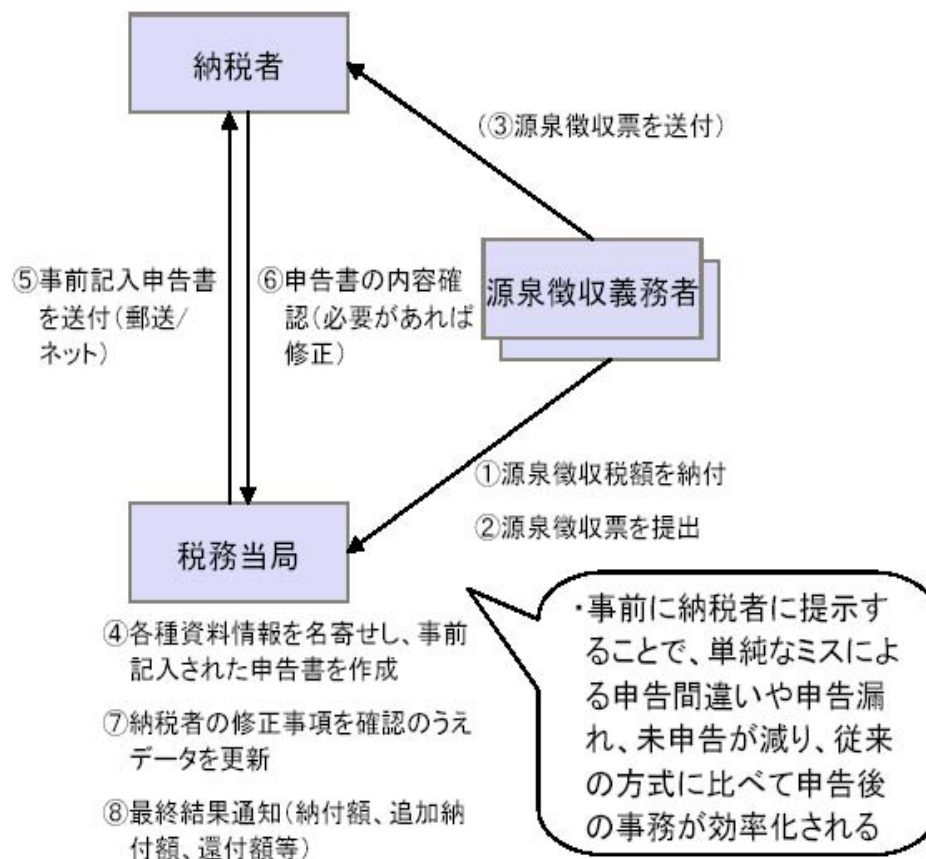
申告書の收受後に申告内容を審査する従来の方式に比べて、事前記入式申告の場合は納税者の単純なミスを予め防止できるため審査事務が効率化される

従来の所得税申告

※下図は源泉徴収があるp.3の(1)(2)の場合を想定



事前記入式の申告



検討課題と議論の進め方

- 1、何のために導入するのかの議論をすすめる
- 2、どのような番号を使い、どのような情報をとるのか
- 3、プライバシーの問題
 - プライバシー保護基本法の制定
 - 行政行動を監視する機関の設立
- 4、行政側、納税者側、金融機関のコスト
- 5、議論の順番—まずは社会保障番号、それを納税者番号に活用