

税・社会保障の一体改革と情報システム

渡 辺 智 之

はじめに

本稿の目的は、税・社会保障の一体改革における情報の観点の重要性を主張するとともに、その文脈で、情報システムの役割に関する論点の検討を行うものである。ここで、「情報システム」とは、情報技術（あるいは情報・通信技術）だけでなく、情報技術の活用を可能にする制度的・社会的なインフラも含む。情報の問題は、税・社会保障システム、更に財政一般についての根本的問題である、と言ってもよい。税・社会保障システムはその執行当局と数多くの個人・企業を結び付けており、税額の決定・税や社会保険料の徴収・社会保障給付の支給等のためには個々の個人・企業に関する正確な情報が必要になる。また、多くの必要な情報を当局が入手し、管理（利用可能な状態に整理）して、税・社会保障システムを効率的に運用するためには、それに対応したインフラ（技術的インフラと制度的・社会的なインフラ）を整備することが必要になる。

例えば、申告所得税制が機能する前提として、納税者が課税当局に対して自分の課税所得に関する情報を提出することができる必要がある。従って、識字率が低水準にとどまっている開発途上国では、申告所得税制を制度として導入しても、それが有効に機能することはない。すなわち、一定水準以上の識字率の高さという社会的条件も、課税のために不可欠な情報インフラと言えよう。また、情報が重要な役割を果たすのは、税制だけでなく、社会保障の仕組みにおいても同様である。例えば、公的年金制度が意図されたとおりに機能するためには、各人の保険料支払いに関するデータが整備・保存されていること、年金受給資格者に関する整理されたデータ・ベース（情報インフラ）が存在すること等が必要である。後述の定額給付金に関しても、一人当たりの給付額が一定という単純な仕組みであるにもかかわらず、その実施のためには「住民基本台帳」という高度な情報インフラが必要であった。

以上のように、税・社会保障システムの円滑な運用のためには、膨大な情報の蓄積とその効率的処理が必要である。膨大な情報の処理は、情報技術を活用すれば可能であるが、所得等に関する情報を国民一人ひとりと結びつけるためには、各個人に対して、対応する何らかの番号（記号）を付与する仕組みが要請される。納税者番号は、そのような仕組みの一つである。他方、納税者番号を用いて個人の所得情報等を収集・整理する仕組みの構築においては、情報セキュリティーやプライバシーの問題についての配慮も必要となる。

現在の日本は、人口構成の高齢化が加速する状況¹⁾にあり、今後の超高齢化社会を支える税・社会保障システムを構築するためには、その負担に関する国民的合意形成とともに、財政システムの効率化に向けた取組みも不可欠である。情報システムの問題は、この点でも重要である。また、超高齢化の進展等を背景に、財政・社会保障システムのサステナビリティへの不安が増大する一方で、経済の国際化・情報化等を背景に、人々の間の所得分配について、格差の拡大傾向が生じることは避けられない。格差問題への対応のためにも、税・社会保障を通じた所得移転を効率的・効果的に行うための情報インフラの整備が求められる。

I. 税と社会保障の一体的見方

国民ひとりひとりの立場からは、税制と社会保障制度は、所得の分配に関する制度としては、一体のものと考えることができる。²⁾ すなわち、各個人にとって重要なのは、それぞれの個人にとっての当初の所得と、税・社会保障システムによって調整された後の所得がどのように異なるか、ということであって、その所得調整のメカニズムが税によるものか、社会保障によるものかは、どちらでもよいことである。³⁾

1) 『平成20年度版高齢社会白書』（内閣府）によると、75歳（65歳ではなく75歳）以上人口の割合は、2007年には10%であるが、これが2030年には20%（5人に一人が75歳以上）、2050年には25%（4人に一人が75歳以上）となる見通しである。

2) 渡辺（2010b）を参照。

3) 人々の間の所得分配に影響する政策は税と社会保障だけでなく、補助金・規制等のあり方（例えば、雇用法制のあり方）も所得分配に大きな影響を及ぼす。したがって、所得分配問題への政策を検討する際には、税・社会保障以外の政策的要素も考慮する必要がある。

ある個人の税負担と社会保障給付の受取のネットの合計額（ネットの負担という意味で、純負担と表すことにする）は、以下のように簡単にまとめることが可能であろう。

$$\text{純負担} = \text{所得税負担} + \text{住民税負担} + \text{社会保障負担} + \text{消費税負担} - \text{社会保障給付} \quad (1)$$

上式(1)におけるそれぞれの税負担や社会保障給付は、所得の関数とすると、純負担の水準は(2)式のように表すことができる。すなわち、所得の水準を X とすると、

$$\text{純負担} = t_1(X - D) + t_2(X - D) + sX + cX - B(X) \quad (2)$$

(2)式で、 t_1 は所得税率、 t_2 は住民税率、 D は所得控除額、 s は社会保険料率、 c は消費税率、 $B(X)$ 社会保障給付額（公的年金の給付額⁴⁾、児童手当・生活保護等給付額等を含む）である。 $B(X)$ という表現は、社会保障給付額が所得 X の関数であることを示している。⁵⁾ 図1は、(2)式において、社会保障給付 $B=0$ という前提で描いたグラフである。⁶⁾ B がゼロではなく正の定数である場合は、図1のグラフが下方に B だけ平行移動する。⁷⁾ 図1では、グラフの傾きが、 $X < D$ の範囲では $s+c$ 、 $X \geq D$ の範囲では t_1+t_2+s+c となっている。⁸⁾

4) 公的年金給付については、実際には、所得税・住民税の課税対象ともなりうるが、ここではその点を便宜上無視し、社会保障給付 B は所得課税上非課税であるという前提で、(2)式を考えている。公的年金給付（あるいはその他の社会保障給付）を所得課税の対象とする場合についても、以下の議論の枠組みは変化しない。

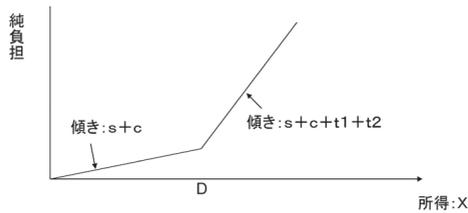
5) もちろん、社会保障給付額は所得のみの関数ではない。例えば、公的年金支給は、年齢の関数でもある。 $B(X)$ という表現は、便宜的上の簡略化した表現である。

6) 所得水準に依存しない定額給付の例としては、2009年春に実施された定額給付金や、2010年より導入された「子ども手当」がある。これらについては、IIで検討する。

7) また、図1と図2は、所得水準 X がマイナスにはならないという前提で描かれている。

8) 但し、社会保険料が所得比例になっていない場合（定額の国民年金保険料を支払う自営業者など）は $s=0$ となり、グラフの傾きが、 $X < D$ の範囲では c 、 $X \geq D$ の範囲では t_1+t_2+c となってしまふ。

図1：所得水準と税・社会保険料
 B=0とした場合の純負担の表示

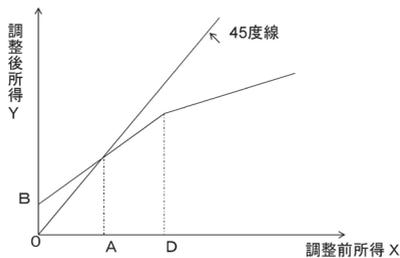


各人が税を負担し、社会保障給付を受けた後の調整後所得を $Y (=X - \text{純負担})$ とすると、

$$Y = X - t_1 (X - D) - t_2 (X - D) - sX - cX + B (X) \quad (3)$$

となる。図2は、(3)式を図示したものである。X (調整前所得) と Y (調整後所得) の分布を比較すると、 $X < A$ の範囲では $Y > X$ 、 $X > A$ の範囲では $Y < X$ となっており、純負担による調整によって、所得格差が小さくなる様子が示されている。

図2：税・社会保障による調整
 (B = 正の定数の場合)



言うまでもなく、(2)式(及び(3)式)は、現状を大幅に簡略化した表現である。まず、(2)式は、個人所得課税・消費税・社会保険料⁹⁾・社会保障給付のみを含んでいるが、実際には、法人税等の負担や公的医療保険によってカバーされる医療サービスの給付等も含めるべきかもしれない。¹⁰⁾ただし、言うまでもなく、法人税負担や医療サービス給付の水準は、所得Xのみの関数ではない。また、個人所得税率は一定ではない。社会保険料や消費税の負担は必ずしも所得Xの一定割合ではない。所得控除の水準Dは、所得税と住民税で異なるし、各人の条件により異なる。(2)式はこれらの現実の状況を大幅に簡略化した仮定の下で表したものであり、限界もあるが、以下の議論で使いやすい形にあえて大胆に簡略化したものである。なお、(2)式の前提として、1期間のみを考えているので、Xは労働所得に等しく、かつ消費に等しいと仮定している。¹¹⁾

実際的な政策問題として重要な点は、果たして、所得Xの個人に(1)式のような純負担を課して、(3)式(あるいは図2)で表わされるような所得再分配を実現できるのかどうか、ということである。ここで、情報の問題が生じる。すなわち、(3)式のような所得再分配を実施するためには、当局は、各人の存在を認識し、各人の所得Xを把握し、各人に純負担を負わせる(純負担がマイナスの場合は給付を行う)ことができなければならない。そのためには各人の所得等に関する情報が必要となる。(所得再分配のための情報を収集し各人別に整理するためには、納税者番号(あるいは社会保障番号)が存在し、かつ広範に利用されることが必要条件となる。IVを参照。)

(3)式の考え方で重要なのは、所得分配の観点からは(3)式の中の一つ一つの項目の構成には意味はない、ということである。個々の国民にとって重要なのは、(3)式全体の数値であって、その中の各項目の数値ではない。また、社会全体にとっても、 $Y=X - \text{純負担}$ 、の値によって、所得再分配が決まるのであ

9) 「社会保険料」のうちでも、ここで念頭に置いているのは、公的年金に係る保険料であり、医療保険・介護保険の保険料等については、別途検討する必要がある。

10) 社会保険料の雇用主負担分は(2)式のsに含まれていると考えることができる。

11) 多期間のモデルにおいては、資本所得や貯蓄の取り扱いを考慮する必要が生じるので、所得課税と消費課税の違いが問題になる。

るから、重要なのは(3)式で表わされる調整後所得の分布が調整前所得の分布に比べてどのように変化したか、であって、個々の項目の大きさではない。((3)式の中の項目の構成は、所得分配の観点からは意味がないが、税・社会保障システムが機能する情報の観点からは検討を要する。この点は、キャッシュフローと情報フローに関連する問題として、IIIで検討する。)

以上では、(3)式を所得分配の観点から議論したが、資源配分の観点からも(3)式の各項目の構成は影響がない。なぜなら、課税や社会保障給付が労働供給に関する歪みについても、純負担の総額が X (労働所得)とどのように結びついているのかによって決まるのであって、その中の一つ一つの項目の値には関係がないからである。¹²⁾従って、そのような資源配分効率の観点からも、(3)式の中の各項目の構成がどのようなものであるべきなのかを考える必要はなく、税と社会保障の効果は一体として判断すればよい。

II. 定額給付金と子ども手当

税と社会保障の一体改革を考える上で、まず、納税者番号を導入しなくても実施できる調整の例を考えてみたい。具体的には、2009年春に実施された定額給付金と2010年より導入された子ども手当である。これらは、住民基本台帳のデータをもとに給付が可能なので、納税者番号の必要はない。また、これらの仕組みは、いわゆる「給付つき税額控除」の導入と同じ効果を持たせることができる。

2009年春に実施された定額給付金については、「バラマキ」といった批判的評価が多い。確かに、すべての国民(及び外国人登録原票に登録されている外国人)に、一定金額を給付する措置は、「バラマキ」と言われてもやむを得ない要素があるが、ともかくも実行できたという実績はある。定額給付金は、すべての国民に一定額を配るだけであるから、それを実施するのに大きな困難はないと考えられがちである。しかし、膨大な数の給付を間違いなく行うことは必ずしも容易で

12) Kaplow(2008)は、この点をより一般的な文脈で論じている。すなわち、「分配中立的」な所得課税・移転の調整が可能であれば、その他の政策はもっぱら効率性の観点から決定すればよい旨、論じている。

はなく、実施費用もかかる。(実際、約2兆円の給付金支給のための事務費として、825億円が計上され、費用がかかりすぎるという批判も生じた。)

定額給付金がともかくも実施できたのは、地方自治体に住民基本台帳というデータベースがあったからである。¹³⁾ これをもとに、各地方自治体は、自治体内の各世帯の家族構成や年齢等の情報を把握できる。また、各世帯の住所情報もあるので、定額給付金の通知を郵送し、各世帯から振込を行うための銀行口座番号¹⁴⁾を連絡してもらい、そこに給付金を振り込むことができた。

定額給付金方式によって、納税者番号を導入しなくても、(3)式で、 $B(Y) = B = \text{定数}$ とした場合の調整、すなわち、

$$Y = X - t_1(X - D) - t_2(X - D) - sX - cX + B \quad (4)$$

で示される所得再分配が可能になる。すなわち、(4)式において、 B が定額給付金に相当する。このことを図で示すと、図1または図2において、定額給付金の金額を調整することによって、所得水準ごとの純負担または調整後所得を示すグラフが垂直に平行移動する。これに加えて、所得税率(及び控除額)・住民税率(及び控除額)・社会保険料率・消費税率を調整することによって、図1あるいは図2のグラフの形を自由に調整することができる。(消費税率を除けば、税率を一定レベルにセットする必要は無く、所得税・住民税・社会保険料については、所得水準に応じた税率・保険料率を設定できることに留意されたい。)

このように、税と社会保障の一体改革の見地からは、既存のシステム(所得税・

13) 日本以外の国については、このような条件は必ずしも満たされていない。例えば、アメリカには住民基本台帳のようなデータベースはない。したがって、Holzblatt(2006)は、国民全員に対して社会費保障給付を行うこと(universal benefits)は、社会保障番号のような国民一人ひとりを識別する番号によって可能になった旨述べている。

14) 各家計の銀行口座番号は住民基本台帳にはない情報であり、各地方自治体は、定額給付金実施のために、この情報を新たに収集する必要があった。しかし、各家計には、給付金振込みという口座番号をインセンティブがあったために、地方自治体は比較的容易に情報収集ができたと考えられる。このような機会がなければ、地方自治体が各家計の口座番号情報を網羅的に把握することは極めて困難であったと考えられる。

住民税・社会保険料・定額給付金)の調整によって、納税者番号に頼ることなく、所得再分配のためのかなり程度自由な調整が可能である。もちろん、財政制約を考えれば、定額給付金を毎年実施するためには、所得税・住民税・消費税・社会保険料のいずれかを引き上げること(税率または保険料率の引き上げ、あるいは所得税・住民税の控除額の削減)が必要となる。

定額給付金の仕組みを決定するまでの議論においては、所得水準によって給付対象を絞るかどうかが一つの争点になった。その際、所得制限をつけないと、「バラマキ」になるという主張があった。確かに、仮に所得制限をつければ、給付金のための予算規模を抑えることができたかもしれない。しかし、所得制限やその他の条件を付した場合、所得情報を提出する能力のない人(自分が低所得であるにもかかわらず、そのことを証明する申請を行わない、あるいは行えない人)への給付が行われなかったり、受給資格がないにもかかわらず所得を低く見せることによって給付金を得る不正直な人に有利な結果に終わったりする恐れがある。¹⁵⁾この点では、ほとんどの国民に一定額を給付できた仕組みは、比較的公平なものであったと言える面もあるのではないだろうか。また、高所得者が給付金を受け取ること自体が問題ではなく、高所得者の負担する税や社会保険料を増加させれば、給付金受取との相殺が行われ、高所得者から低所得者への所得移転が生じうる。

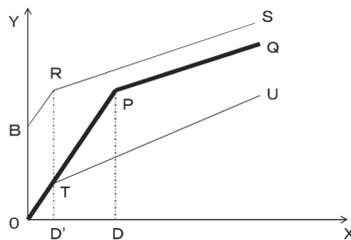
子ども手当でも、子どものある世帯に対する定額給付金であり、その効果は定額給付金の場合と同様である。子ども手当が非課税とされる限り、子ども手当の導入は、規模の大きい「給付つき児童税額控除」を導入したことと実質的には同じである。(但し、子ども手当では、中学生までの子どもを対象としていること、法律上の子どもであることを条件としていないこと等、所得税の扶養控除と対象範囲の違いはある。)

15) 地方自治体の保有する所得情報(1年前の所得税課税情報)と住民基本台帳の情報を組み合わせ、世帯別の所得を算出すれば、高所得の世帯への定額給付金を支給しないことも可能であった。但し、ここで用いられる所得情報の正確性の問題は残る。また、所得把握の限界のほか、所得税の分離課税(特に源泉分離課税)の存在を前提とすると、現行の仕組みでは正確な所得情報は得られないものと考えらるべきであろう。

子ども手当での効果も、その財源との関係で決まる。仮に、所得税の扶養控除や配偶者控除の廃止を子ども手当での財源（の一部）にするのであれば、高所得者から低所得への所得移転とともに、子どものない世帯から子どものある世帯への所得移転が生じるであろう。（子ども手当に対しては、「子どもなし税」であるという批判もあるが、その認識自体は間違いではない。）

所得税（及び住民税¹⁶⁾）の配偶者控除・扶養控除を廃止して、同時に子ども手当を導入した場合の効果を図示したのが図3である。図3は、図2と同じく、調整前所得（X）と調整後所得（Y）の関係を示したグラフである。子ども手当を導入前（当初の状態）の世帯ベースの調整後所得はOPQという太線で示されている。ここで、Bの大きさの子ども手当が導入されるとともに、配偶者控除と扶養控除が廃止されて世帯にとっての控除額がDからD'に減少したものとする。この変化後の、子どものある世帯の調整後所得はBRSであり、すべての所得水準で、子どものある世帯では調整後所得が当初の状態よりも増加している。また、子どものない世帯については、調整後所得がOTUとなり、調整前所得がD'以上の世帯については、調整後所得が当初の状態よりも低下している。

図3：子ども手当導入の効果
（調整後所得の変化）



16) ここでは、簡略化のために住民税の配偶者控除・扶養控除も廃止した場合を図示しているが、民主党の提案では、住民税に関しては控除の廃止は行わないようである。所得税に関してのみ調整を行う理由は不明である。

なお、仮に、子ども手当での財源を、公的年金の保険料（の引き上げ）にすれば、子どものない世帯への保険料がアップし（子どものある世帯については、保険料のアップと子ども手当でが相殺される。）、やはり、子どものない世帯から子どものある世帯への所得移転となる。このような所得移転の論拠としては、子どもを生むことで自分たちの世代の年金原資となる税金を納める納税者を育てる世帯とそうでない世帯との間で、保険料の違いをつけるといった考え方がありうるかもしれない。子ども手当に関しても、所得制限をつけなければ「バラマキ」だとする見方もあるが、「バラマキ」なのかどうかは、手当での自体の所得制限の有無ではなく、財源の有無で判断すべきであろう。¹⁷⁾ 財源を用意すれば、子ども手当の経済的効果は、子どものない世帯からある世帯への所得移転であり、所得移転である以上、子どものない世帯の負担は増えざるを得ないのである。

以上のように、低所得者への所得再分配は、社会保障給付等の歳出措置によって可能であり、「給付つき税額控除」なしに対応可能である。もっとも、就労インセンティブの問題に対応したアメリカの勤労所得税額控除（EITC）のような仕組みを日本でも導入するためには、「給付つき税額控除」が必要であるという議論もありうるのかもしれない。しかし、もしもEITC類似の仕組みが、給与所得者を念頭に置いたものであれば、「給付つき税額控除」なしに同じ効果を持つ調整が可能である。すなわち、図4のような控除・給付額をもつ「給付つき税額控除」を導入した場合と同じ効果を、社会保険料率に図5の点線のような調整を加えることで実現することができる。現行の厚生年金保険料率が雇用主負担も含めて約15%に達していることを考慮すれば、このような調整は十分可能であろう。

17) なお、仮に、子ども手当に所得制限をつけるとして、一定以上の所得（X1とする）がある場合には、子ども手当が減額され、所得がX2に達したら手当がゼロになる仕組みが必要であるとしよう。このような所得制限をつけた場合の効果と同じ効果を生むためには、所得X1からX2に至るまでの所得に適用される税率または保険料率を引き上げればよい。

図4：勤労税額控除・給付額

アメリカの勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit) のイメージ図

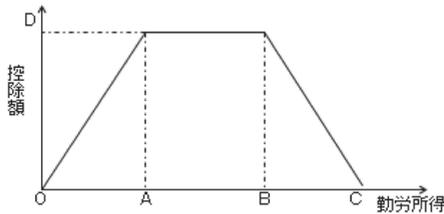
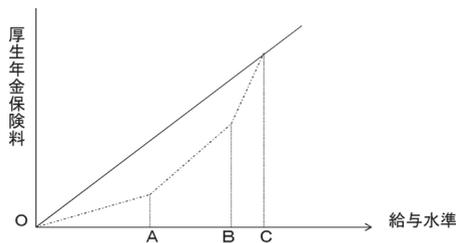


図5：社会保険料率の調整



以上のように、住民基本台帳の情報を活用した「定額給付金」や「子ども手当」の仕組み等によって、現行のシステムでの所得再分配はある程度可能である。しかし、よりきめ細かい再分配を行うためには、各人の所得情報等を効率的に収集・加工する必要がある、そのためには「納税者番号」の仕組みを導入することが望まれる。

III. 課税システムと情報フロー

以下では、課税プロセスにおける情報の流れを明示的に考えることで、様々な課税方式の比較を行うことにより、税と社会保障の一体改革における情報システムの役割を検討するための準備作業を行うこととしたい。その際、課税方法の検討においては、キャッシュフローとともに、情報フローがどのようなになっている

のかを考察する必要性が大きいことを強調する。以下では、給与所得課税を例にとって各種の課税方法を情報の観点から比較検討する。¹⁸⁾

具体的に考えるために、ある給与所得者（サラリーマン）（C）が企業（B）から、ある期間にXの金額の給与支払いを受け、その給与に係る所得税を課税当局（G）が徴税するという状況を考える。税率はtであり、nの金額の所得控除が認められる。このnは、例えば、Cの扶養家族の人数によって決まるものとする。すなわち、BがGに支払う所得税額は

$$t(X - n)$$

となる。

図6を参照されたい。図6は、CがGに申告納税する（源泉徴収や年末調整は行われぬ）、という前提で描かれている。図7の左の図はこの場合のキャッシュフローを矢印で示している。すなわち、BからCにXの給与が支払われ、CはXの給与支払いに係る所得税額である $t(X - n)$ をGに納付する。図6の右の図は、その際の情報フローを示している。情報フローは、点線の矢印で表されている。また、情報の内容は $\{ \}$ で囲んだ中に示されている。BとCの間では、給与水準Xについて共通認識があるはずだから、BとC間の矢印は相互に向いている。また、CはGに対して、自分の給与と自分の扶養家族についての情報、すなわち $\{X, n\}$ を開示することになる。¹⁹⁾ CからGへの点線の矢印は、申告書の提出（もちろん、電子申告でもよい）を示す。

ここで、図における矢印の意味を確認しておきたい。キャッシュフローに関する実線の矢印が例えば

$$P \rightarrow Q$$

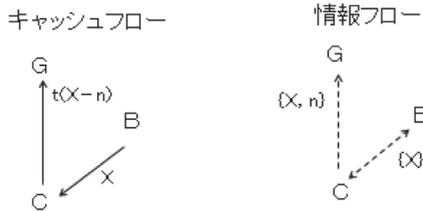
となっているとき、QはPに対してキャッシュ支払いの請求権がある、ということの意味する。同様に、情報フローに関する点線の矢印が例えばPからQに向い

18) 渡辺(2010a)においては、利子所得に関する検討も行っている。

19) 給与についての情報 $\{X\}$ は、金額Xだけではなく、その金額が給与所得であること、支払時期、支払者(B)、受取者(C)についての情報も含む。ここでは、表記の簡潔性の観点から、これらをまとめて $\{X\}$ と表示している。扶養家族についての情報 $\{n\}$ に関しても、同様である。

図6：キャッシュフローと情報フロー

・ BからCに給与Xを支払い、CがGに申告納税



ていば、QはPに対して情報を開示させる権利をもつ、あるいは、QはPに対する情報アクセス権をもつ、ということの意味する。(例えば、PがQに申告書提出義務がある、ということは、情報ネットワーク上で考えれば、QはPに対して、申告書に含まれる情報へのアクセス権を持つ、ということである。) 図6においては、GはCに対して、Xとnについての情報アクセス権をもつとともに、 $t(X - n)$ だけの金額の支払いに対する請求権があることになる。²⁰⁾

図6においては、Gは、課税に必要な情報 $\{X, n\}$ をCからのみ入手可能である。しかし、Cは課税情報を積極的にGに開示するインセンティブは持たない。したがって、情報の観点からは、図6のような課税の仕組みの実効性は低いものと考えられる。²¹⁾ ここで、仮に給与支払いに関する支払調書の仕組みを導入し、Bに支払調書をGあてに送る義務(情報提義務)を課せば、Gは給与支払いに関する情報をかなり確実に入手できることになる。(図6の右側の図において、BからGへの点線の矢印が加わる。) 支払調書制度の導入によってGが、Cの給与情報を確実に把握できれば、Cの申告・納税に関するコンプライアンス水準は向

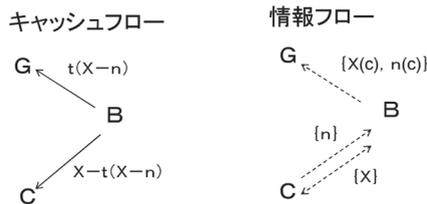
20) 一般には、キャッシュ支払に関する請求権と情報アクセス権は、PとQが互いに持ち合っていたほうが(矢印の向きが逆である場合の方が)、課税システムの実効性は高くなると考えられる。

21) これに対して、CがGから社会保障給付を受け取る場合には、Cにはそのために必要な情報をGに提供するインセンティブがある。このように、税と社会保障は、キャッシュフローの面ではその符号が逆になっているに過ぎないが、情報とインセンティブの観点からは大きな違いがある。税と社会保障の一体改革にあたっては、このような情報とインセンティブの観点からの検討が不可欠である。

上するであろう。このように、情報フローのあり方は課税の実効性に重要な影響を及ぼすのである。

現行の日本の制度においては、サラリーマンは給与に対する所得税は源泉徴収されており、かつ、多くのサラリーマンについては、勤め先の企業による年末調整によって所得税の課税関係は終了する。この状況を示したのが図7である。キャッシュフローとしては、BがGに納税し、BからCへは、税引き後の給与が支給される。注目すべきは、情報フローである。給与水準に関する情報 $\{X\}$ は、図6の場合と同じく、BとCで共有されているが、BがCに関する正確な所得税額を計算するためには、Cの扶養家族に関する情報 $\{n\}$ を入手する必要があるということである。言い換えれば、年末調整の仕組みが機能するためには、BがCに関する個人属性情報をCから得る権限を持っていなければならない。また、図6と図7を比較すると明らかなように、Cに関する情報 $\{X, n\}$ は、図6では、CからGに直接流れるのに対し、図7ではCからBを経由して流れる。²²⁾

図7：源泉徴収＋年末調整



22) 図7の情報フローの図において、BからGへ流れる情報が $\{X(c), n(c)\}$ と、 (c) が付されているのは、Gにとって、情報がCから来た場合はそれがCに関するものであることがわかるのに対し、B経由で来る場合は、その給与や扶養家族に関する情報がCのものであることが明示されている必要があるからである。

図7におけるCからBへの情報フロー {n} は、実際には、「給与所得者の扶養控除等（異動）申告書」²³⁾の提出に相当している。同申告書には、控除対象配偶者の氏名・生年月日・職業・住所のほか、その年の所得の見積額も記載することが求められている。配偶者の所得水準によっては、配偶者控除の対象とならない場合もあるからである。²⁴⁾同申告書にはまた、扶養親族の氏名・続柄・生年月日・職業・住所・その年の所得の見積額、更に、家族に障害者がいる場合はその内容を記載すること等が求められている。これらの情報は、年末調整のためには企業として必要な情報であるが、このように詳細な情報を企業に出させることが、従業員のプライバシーの観点から適切なものかどうかという論点はあり得る。

また、図7から、実効性ある課税方式としての年末調整方式の限界も見て取れる。年末調整の仕組みが有効に機能するには、Cがそのほとんどの所得をB（という一つの企業）から得ている、という前提が必要である。CがB以外の企業等（D）から所得を得ている場合、DからCへの支払情報をBが得ることは困難であり、Cの全所得に対する所得税額をBが精算することは不可能である。人々の勤務形態が流動化するに従って、年末調整のみに頼った課税はその実効性を失っていく可能性が強い。このように、現行の年末調整制度は、所得課税の中で重要な位置を占めているが、企業の事務負担という明示的な問題の他に、勤務形態の流動化とプライバシーの観点からの潜在的問題点を含んでいる。

次に、（年末調整とは切り離された）源泉徴収の機能を確認するために、図8を参照されたい。ここでは、一方で、BはCに支払う給与Xから概算的な源泉徴収Wを行って、Wの金額をGに納付する。他方、CはGに確定申告を行って、税額の精算を行う。ここで、仮に源泉徴収額Wの方が正確な税額 $t(X - n)$ よりも大きい場合には、還付金が発生する。このために、図8におけるGとCとの間

23) 同申告書は、その年の最初の給与を受ける前日までに「給与の支払者」に提出することが求められている。

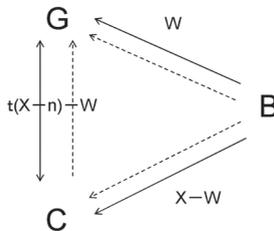
24) また、配偶者の所得水準によっては、配偶者特別控除の適用のされ方も異なってくるが、これについては別途「給与所得者の保険料控除申告書 兼 給与所得者の配偶者特別控除申告書」の提出による情報提供が求められる。

の実線矢印は、両方向を向いている。また、情報に関しては、BはGに $\{X, W\}$ のみを提供し、Cの個人情報 $\{n\}$ は、CからGに直接提供される。このため、図8のような仕組みにおいては、BはCの個人情報を入手する必要はない。アメリカにおける給与所得課税の仕組みはおおむね図8で示されたようなものとなっている。

図8：源泉徴収のみ

(年末調整が行われないケース)

情報フロー：BからGに $\{X, W\}$ を提供、CからGに $\{X, n, W\}$ を提供



課税当局Gが各種の情報をどのような主体から得ているのかを一覧表にしたものが、表1である。ここでは、X（給与額等の取引情報）、n（扶養家族数等の個人属性情報）、W（源泉徴収に関する情報）が、それぞれどの主体から得られているのか、という基準によって各種の課税方式を比較している。これらの課税方式は、重複して適用されることも多い。表1からわかるように、支払調書なしの確定申告方式は、給与に関する情報 $\{X\}$ を、それを開示したくないCからしか入手できないため、その実効性に限界がある。（本稿の事例では明示していないが、Bは、法人税の計算上、支払給与Xを損金にできるので、 $\{X\}$ を課税当局に開示するインセンティブがある。）また、年末調整方式については、Cの個人属性情報 $\{n\}$ をBから入手することになるが、プライバシーの問題はあるかもしれない。なお、Cは $\{n\}$ をGに開示することで所得税負担が減少するので、開示のインセンティブはある。従って、年末調整無しの場合の源泉徴収方式にも実効性はあると考えられる。

表1：各種情報の入手先

課税当局(G)が、各種情報をC(納税者)から得るのか、企業(B)から得ているのか？

	{X} (取引情報)	{n} (個人属性情報)	{W} (源泉徴収情報)
確定申告	C	C	なし
支払調書*	B&C	C	なし
源泉徴収**	B&C	C	B
年末調整	B	B	B

* 源泉徴収はないが、支払調書は導入された場合を想定している。

** 年末調整のない源泉徴収を想定している。

各種の課税方式において、GがBやCから、どのような税の支払を受けるとともに、どのような情報を受け取っているのかをまとめたものが、表2である。表2からも、支払調書なしの確定申告方式の実効性に問題があることが見て取れる。この実効性の問題は、情報フロー面では支払調書の導入により、キャッシュフロー面では源泉徴収の導入により、対処することができる。源泉徴収に年末調整を組み合わせる方式は、課税の実効性の観点からは極めて優れた仕組みであり、納税者の手続き面での負担も小さなものとなっている。他方、年末調整を行うためには、Cに関するすべての課税情報をBに集中する必要があるので、適用範囲の限界とプライバシーの問題を生じるほか、CとGとの直接のやり取りをなくしてしまうことで、納税者意識の涵養を妨げる恐れもあるのかもしれない。仮に、このような問題意識から、将来的に年末調整の廃止を検討するとすれば、概算的な源泉徴収については存続するとともに、個人情報が必要となる精算は、申告ベースでかつ、なるべく還付の形で行えるようにするとともに、次節で検討する納税者番号の仕組みと組み合わせて、社会保障給付に必要な情報システムの構築と合わせて新しい仕組みを導入することが適切であろう。

表2：税の納付と情報提供

課税当局(G)が、企業(B)または納税者(C)から、どのような税の納付と情報提供を受け取っているのか？

	キャッシュフロー		情報フロー	
	B	C	B	C
確定申告	-	$t(X-n)$	-	$\{X,n\}$
支払調書*	-	$t(X-n)$	$\{X\}$	$\{X,n\}$
源泉徴収**	W	$t(X-n)-W$	$\{X,W\}$	$\{X,n,W\}$
年末調整	$t(X-n)$	-	$\{X,n,W\}$	-

* 源泉徴収はないが、支払調書は導入された場合を想定している。

** 年末調整のない源泉徴収を想定している。

IV. 納税者番号導入の意義

納税者番号制度については、長い議論の歴史があるが、今後、その導入に向けた具体的検討がかなり進展していくのではないかと期待される。納税者番号の導入は、今後の税・社会保障の一体改革において重要な意味を持つと考えられる。このことを検討するためには、納税者番号とはそもそも何か、という点を確認しておく必要がある。財務省のホームページにおける記述（2009年時点）では、

- 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。

とされている。この規定の仕方を見ると、

- ①まず、納税者に「広く」番号を付与するとあるから、所得税の申告書を出した納税者以外の納税者にも番号をつけることが想定されている。

②また、単に課税当局が内部的な事務処理のために納税者ごとに番号をつけていても、それは納税者番号ではなく、民間の取引において使われ、その取引情報が、納税申告所や情報申告書を通じて課税当局に伝達される際にも使われることが必要ということになる。このような仕組みによって、課税情報がそれぞれの納税者ごとに効率的に整理されるのである。

また、財務省のホームページ（2009年時点）には、「納税者番号として求められる基礎条件」が提示されているが、ここでも

- ・ 多くの国民ひとりひとりに一つの番号が生涯にわたってつけられる。
- ・ 民間利用が許容される。

という二つの条件が示されているが、更に、

- ・ 法律上の根拠があること
- ・ セキュリティーが確保されていること

という条件が加えられ、更に、

- ・ 受益を伴う分野を含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

とされている。

この最後の項目の意味は必ずしも明らかではない。様々な行政分野で「活用されている」番号、という表現が、既に存在する番号を念頭においているのかどうか、はっきりしない。既存の番号としては、住民票コードと基礎年金番号がある。これらは、いずれも国民に広範に付与された番号ではあるが、その利用目的が限定されているため、そのままでは納税者番号としては利用できない。これらの既存の番号のほかに、社会保障番号や安心保障番号といった提案も行われたことがあるが、既存の番号との関係や機能の差は必ずしも明らかでなく、やはり、納税者番号として利用できるのかどうかは定かではない。

しかし、これらの既存の番号や提案されている番号と、納税者番号との関係を考えることは重要である。ひとつには、様々な番号を重複して付与することは、無駄な費用や混乱を招く可能性があることから、同じ番号を使える場合はその利用が望ましいという面がある。しかし、更に重要なのは、税と社会保障を一体的に機能させるためには、各人につけられた同一の番号を複数の行政目的に使うこ

とが合理的であるということである。(もちろん、異なった分野で利用される異なった番号同士の対応関係が各人別に容易につけられるシステムが整っていれば、「同じ番号」が使われること自体は必ずしも必要ではない。)

税と社会保障の分野で共通の番号(あるいは、別の番号であっても、各人ごとに対応させることができる番号)がつけられることは、各人にとっての税負担と社会保険料・社会保障負担を一元的に管理できる情報システムの開発可能性を導く。このようなシステムが可能になれば、税と社会保障の一体的運用が、より現実性を増すことになる。

納税者番号が導入される場合には、プライバシー保護には十分配慮しつつも、番号の広範な利用を可能にすることが望ましい。特に、納税者番号が社会保障給付の実施するためにも利用されることが望ましい。これによって、納税者番号は課税当局が課税情報を効率的に収集して脱税などの不正を予防するために役立つ(税の補足率の向上)だけでなく、社会保障給付を受ける権利のある人が受けられない場合があるという、言わば、社会保障の補足率の問題への対処にも役立てることができよう。

納税者番号の導入に関しては、個人のプライバシー保全の観点から、その導入に消極的な意見が出されることがある。しかし、納税者番号は各人ごとの課税と社会保障給付を正確かつ整合的に行うために必要であるばかりでなく、個人情報の自己管理という面からもその導入が期待される。すなわち、一元的な番号制度がないと、個人が自分の税負担や社会保障給付を包括的に把握することが困難であり、自己に関する情報の自己管理ができない。プライバシー保全の見地からは、どの機関にどのような情報アクセス件を付与するかを明確に定めるとともに、情報アクセス制限がきちんと守られているかどうかを監査する仕組みを構築することも必要である。このような前提条件が満たされれば、納税者番号の導入を進めないという選択はもはやあり得ないのではないだろうか。

V. 結語

情報の問題は政府の活動の効率化の上で極めて重要であり、情報技術と情報ネットワークの活用は、税・社会保障一体改革を実現するための大きな鍵である。

なぜなら。情報システム（情報技術と情報技術の活用を可能にする社会的インフラ）の活用によって、所得再分配政策の実効性を向上させる、言い換えれば公平性の実現に向けてのプロセスを効率化しかつ簡素化させることができる可能性がひらけるからである。その際、納税者番号の導入が一つのポイントとなる。納税者番号の導入に向けての検討は、今後急速に具体化していく可能性があるが、納税者番号の意義を「給付つき税額控除」の導入といった小さな論点に結びつけなければならない必然性はない。²⁵⁾ 納税者番号（あるいは社会保障番号）は、税・社会保障の一体改革とプライバシーの問題も含めた電子政府のあり方という大きな枠組みで検討すべき課題であり、納税者番号のシステムは、税・社会保障の一体改革に資する汎用的な機能を実際に発揮できる仕組みとして構築すべきである。

各人の租税負担額や社会保障給付額の決定には、各人の取引情報とともに、個人属性情報が必要となる。これらの情報がネットワーク上に存在し、各人に付された納税者番号によって収集・管理できるとすれば、その主体は当該個人であるべきであろう。納税者番号は、各人が自分の個人情報収集・管理する手段として捉えることができるのである。もちろん、当該個人以外の機関に対しては、個人情報へのアクセス制限を設けることがプライバシーの観点から必要である。プライバシーの問題をクリアしつつ、実効性のある税・社会保障システムを機能するためには、課税に必要な取引情報を課税当局に集中し、源泉徴収をできるだけ利用して徴税の確保を図るとともに、各人が自分の管理下にある個人属性情報を提出することで、税額の精算と社会保障の受給を行える仕組みが望ましいと考えられる。

25) 「税と社会保障の一体改革」の観点からは、「給付つき税額控除」は不要である。「給付つき税額控除」自体の問題点については、渡辺（2008）を参照。

[参考文献]

- Alstott, Anne L. (1995) , “The Earned Income Tax Credit and the Limitation of Tax-Based Welfare Reform” , *Harvard Law Review*, 108 (3) .
- Graetz, Michael J. (2008) , *100 Million Unnecessary Returns: A Simple, Fair, and Comprehensive Tax Plan for the United States*, Yale University Press.
- Holtzblatt, Janet (2006) , “Trade-Offs Between Targeting and Simplicity: Lessons from the U.S. and British Experiences with Refundable Tax Credits” , in J. Alms et al. eds., *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Springer, New York.
- Holtzblatt, Janet and Janet McCubbin (2004) , “Issues Affecting Low-Income Filers” in Henry J. Aaron and Joel Slemrod, eds, *The Crisis in Tax Administration*, Brookings Institute Press.
- Kaplow, Louis (2008) , *The Theory of Taxation and Public Finance*, Princeton University Press.
- 森信茂樹編著 (2008) 『給付つき税額控除：日本型児童税額控除の提言』(中央経済社)
- 渡辺智之 (2001) 『インターネットと課税システム』(東洋経済新報社)
- 渡辺智之 (2007) 「取引と勘定：情報の観点からの課税方式分類の試み」『ジュリスト』No. 1329
- 渡辺智之 (2008) 「所得税額はマイナスになりうるか？：いわゆる「給付つき税額控除」の問題点」『租税研究』2008年9月号
- 渡辺智之 (2009) 「納税者番号と税・社会保障の一体改革」『租税研究』(2009年11月号)
- 渡辺智之 (2010a) 「源泉徴収・キャッシュフロー・情報：税と社会保障の一体改革を展望して」『税務事例』2010年5月号
- 渡辺智之 (2010b) 「移転支出と税：ネットの視点とグロスの視点」『フィナンシャル・レビュー』(forthcoming)