

納税者番号と税・社会保障の一体改革

一橋大学 国際・公共政策大学院長 渡辺智之



はしがき 本稿は、平成21年8月28日開催の会員懇談会における、一橋大学国際・公共政策大学院長 渡辺智之氏の『納税者番号と税・社会保障の一体改革』と題する講演内容をとりまとめたものである。尚、図1～図8を、本文末尾にまとめて掲載している。

はじめに

本日の話の目的は、現下の日本に求められている税・社会保障の一体改革において、情報の観点が重要であることを主張するとともに、その文脈で、納税者番号に関する論点の検討を行うものである。税制と社会保障制度は、総選挙後の新政権にとっても大きな問題であり、中長期的観点からの冷静な対応が望まれる。その際、納税者番号の活用可能性を含めた情報インフラの整備が今後の対応におけるひとつの鍵になるのではないかと考えている。

周知のように、現代の日本においては、一方で、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し、他方で、経済の国際化等を背景に、格差の拡大が懸念されている。特に、今後の高齢化の進展は、すさまじいものがあり、『平成20年度版高齢社会白書』（内閣府）によると、75歳（65歳ではない！）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。

超高齢化社会を支える財政・社会保障システム構築のためには、その負担に関する国民的合意形成とともに、システムの効率化（一定の目的を最小限のコストで実現すること）に向けた取組みも不可欠である。本日の話では、システムの効率化のための情報技術の活用という視点から、納税者番号の重要性を指摘したい。

また、国際化の進展も財政システムへの大きなインパクトを持っている。まず、国際化は、格差の拡大をもたらす面がある。すなわち、人や情報の国境を越えた活動が容易になることで、コア・コンピタンスのある人（その人でしか、なかなかできないような有用な仕事をする能力のある人）と、他の人と容易に代替できる仕事しかできない人との間で、所得獲得能力の差が表面化しやすくなり、これが人々の間の所得格差を大きくすることは避けられない。他方、国際化は、地理的な移動性の高い経済活動から生じる所得への課税を困難にする側面もある。法人税・資本所得課税・高額の労働所得への課税については、その税率を高い水準に維持することは困難になっており、今後の引き上げの余地はほとんどない、と考えておいたほうがよいであろう。

国際的な移動性の高い課税ベースへの課税が困難になることは、税による所得再分配が一層困難になることにつながる。課税対象が、人々

の日常的な消費や平均的な賃金労働といった、比較的移動性の小さいものに移っていかざるを得ないとすれば、税のみによる所得再分配は、ますます限定的なものになる。その場合、格差の問題に対応するためには、税と社会保障を一体的に考える必要がある。

また、社会保障による所得再分配を実効性のあるものにするためにも、情報技術の活用が不可欠になろう。最近、特に、社会保障サービスの向上の見地から、情報技術をより積極的に活用しようとする提案（社会保障番号・カードや安心保障番号・カード等）が行われるようになってきている。また、納税者番号制度の導入についても、かなり積極的に推進する方向での議論も行われるようになった。これらは、財政・社会保障システムを効率化するためには情報の果たすべき役割を考えれば、極めて重要な論点である。本報告では、特に、税制と社会保障システムを一体的に捉えることの必要性を強調しつつ、納税者番号制度のあり方を検討していくこととしたい。

本日の話の構成は以下の通りである。

- I. 情報と情報システム
- II. 税制と社会保障制度の一体性
- III. 納税者番号導入の意義
- IV. 納税者番号無しで可能な調整：定額給付金と子ども手当
- V. 情報ネットワークと課税システム及び納税者番号
- VI. 結語

I. 情報と情報システム

情報の問題は、財政・社会保障システム一般についての根本的問題である、と言ってもよい。財政・社会保障システムはその当局と数多くの個人・企業を結び付けており、執行のためには

個々の個人・企業に関する情報が必要になる。また、必要な情報を当局が入手し、管理する（利用可能な状態に整理する）ためには、かなり高度なインフラ（機械的・技術的なものだけでなく、制度的・社会的なインフラも含めて）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であろう。識字率のような社会的要因も、一定の課税方法を用いるための不可欠な情報インフラと言えよう。

また、アメリカにおいては、利子に関しても所得税の総合課税が行われているが、この仕組みが機能しているのは、アメリカでは社会保障番号を用いて納税者の所得の名寄せが可能となっているからである（なお、念のためであるが、ここでは、利子の総合課税を可能にするには、番号による名寄せが必要であろうと述べているだけであって、利子に対する所得税の総合課税が望ましいという主張をするつもりはない。利子所得に対する課税としては、むしろ、現行の日本の制度における源泉分離課税の方が合理的ではないかと考えている）。

情報が重要な役割を果たすのは、税制だけでなく、社会保障システム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きちんと整備されていること、年金受給資格者に関するデータが存在すること、年金支払いの実施のために必要なデータ（年金受給資格者の銀行口座番号等）が必要である。しかし、多くの人々の長年にわたるすべての必要なデータをきちんと収集・保管・整理しておくのは必ずしも容易ではない。実際に「消えた年金」のような問題が発生している。また、後述の定額給付金に関しても、一人当たりの給付額

が一定のかなり単純な仕組みであるにもかかわらず、その実施のためにかなりの費用と時間がかかっているが、このことも基本的には情報の問題に起因している。

ましてや、生活保護のような複雑なシステムを適切に運用するためには、膨大な情報が必要であるが、そのような膨大は情報を入手することは通常は期待できない。そのため、実際には、生活保護を必要とするすべての人に適用する(かつ、必要としない人に誤った適用をしない)ように執行することは、いくら費用をかけようとも、ほとんど不可能であろう。

だからと言って、もちろん、生活保護の存在意義を否定しているわけでは決してない。情報制約が存在する以上、いかなる制度も、完全な執行は不可能である。従って、完全な執行ができないからと言って、制度を否定することは適切な対応とは言えず、仮にそのような対応をとれば、ほとんどすべての制度を廃止しなければならないであろう。ただ、生活保護のような特に厳しい情報制約をかかえた制度は、その意図された機能と現実の機能との差に大きな違いがあることは避けられない。このことをはっきり認識したうえで、政策課題にどのように取り組んでいけばよいのかを検討していく必要がある。

以上のように、税・社会保障システムの効率的な運用のためには、膨大な情報処理が必要である。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、そのためには情報インフラの整備が必要となる。特に、所得等を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。そのような仕組みの一つのタイプとして、納税者番号が考えられる。

以下ではまず、税と社会保障の一体性を理論的に検討した後、納税者番号に期待される役割

を考えていくことにしたい。なお、納税者番号の定義については後述するが、ここでは、とりあえず広く、税目的も含め、各個の公的負担・公的給付に関する情報整理のために広範に利用できる番号を納税者番号と呼んでおくことにしたい。

II. 税制と社会保障制度の一体性

国民一人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(もちろん、財政システムの役割は所得再分配に限られるものではない。例えば、税制の目的は所得再分配や社会保障財源の確保だけではなく、公共財提供のための財源確保等も重要な目的である。しかし、ここでは、所得分配における財政の役割に焦点をあてるために、税と社会保障の一体性を強調することになる)。所得再分配を念頭に置いた場合、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所得がどのように異なるか、ということである。

ある個人の税負担と社会保障給付の受取りのネットの合計額(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。

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

式(1)におけるそれぞれの税負担や社会保障給付は、所得の大きさによって異なるものとするができる。この結果、純負担の水準は所得に応じて、例えば、**図1**及び**図2**のように定まる¹⁾。各人のネット移転後の所得水準は、税と移転による調整前所得水準をYとすると、

¹⁾ 図1と図2では便宜上、社会保障給付の金額は所得水準によらず一定であることを前提にしている。

$$Y - \text{純負担} = Y - t_1(Y - D) - t_2(Y - D) - sY - cY + B(Y) \quad \dots(2)$$

式(2)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、 $B(Y)$ は社会保障給付額（公的年金の給付額²、児童手当・生活保護給付額等を含む）である。 $B(Y)$ という表現は、社会保障給付額が所得 Y の関数であることを示している。 Y の分布と、 $Y - \text{純負担}$ の分布を比較すると、後者の方がより格差の小さなものになっていると考えられる。

式(2)は、現状を大幅に簡略化した表現である。まず、式(2)は、個人所得課税・消費税・社会保険料・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³（ただし、法人税負担や医療サービス給付の水準は、所得 Y 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 Y の一定割合ではない。所得控除の水準 D は、所得税と住民税と異なる。式(2)はこれらの現実の状況を大幅に簡略化した仮定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表現としたものである。なお、式(2)のモデルの前提として、1期間のみを考えているので、 Y は労働所得に等しく、かつ消費に等しいと仮定している⁴。

政策問題として最も重要な点は、はたして、所得 Y の個人に式(1)のような純負担を課して、式(2)で表わされるような所得再分配を実現できるかどうか、ということである。ここで、情報の問題が生じる。すなわち、式(2)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 Y 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が、そのためには膨大な情報が必要となる。そのため情報が納税者番号さえあれば入手できる、というわけではないが、納税者番号が導入され、それが広範に利用できることは、式(2)で表わされるような所得再分配を正確に行うための必要条件ではあろう。

式(2)の考え方で重要なのは、式(2)の中の一つひとつの項目にはそれほど意味はない、ということである。個々の国民にとって重要なのは、式(2)全体の最終的な数値であって、その中の各項目の数値ではない。また、社会全体としても、 $Y - \text{純負担}$ の値によって、所得再分配が決まるのであるから、重要なのは式(2)で表わされる調整後所得の分布であって、式(2)の中の個々の項目の大きさではない（なお、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 Y 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、その中の一つひとつの項目の値には関係がない。従って、資源配分効率の観点からも、(2)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い）。

以上の議論は、国民一人ひとりについて、税負担・社会保険料・社会保障給付などが名寄せできることを前提としている。仮に、納税者番号制度の導入によって、各人の税負担が算定されるとともに、各人に関する課税情報が社会保険料や社会保障給付の算定にも使えるとしたら、税と社会保障を一体化した観点から、所得再分配の問題を考えることができる。

² 公的年金給付については、所得税の課税対象ともなりうるが、式(2)の表現はその点を便宜上無視し、社会保障給付 B には所得課税上非課税扱いであると前提している。

³ 社会保険料の雇用主負担分は式(2)の s に含まれていると考えることもできる。

⁴ 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、例えば、所得課税と消費課税の違いが問題になる。

Ⅲ. 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、最近、その導入に向けた具体的検討がかなり進んでいるように見受けられる。本年3月に成立した平成21年度税制改正法においては、その付則で、「税制の抜本的改革」の内容が規定されているが、そのなかで、「納税者番号の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること」が、基本的方向の一要素として掲げられている。もちろん、総選挙後の新政権においてどのような税制改革が行われていくことになるのかは定かではないが、納税者番号の導入が税制改革の検討の中に含まれる可能性は十分あるのではないだろうか。

そもそも、納税者番号とは何か、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」番号を付与するところから、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考えられている。
- 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。ここでも、

- 多くの国民一人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ているが、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容易につけられるシステムになっていれば、必ずしも「同じ番号」が使われているかどうかは重要ではないかもしれない。しかし、このような対応関係があるシステムであれば、実質的には各人に同一番号が付与されていることと同じである）。

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・社会保障負担が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はおおいに現実性を増すことになる（但し、プライバシー問題を含めたセキュリティーへの配慮は必要であり、この点は、後に検討する）。

納税者番号については、その汎用性を高めれば社会的にみた有用性も高まる。この観点からは、立派な技術的システムを装備しながら、必ずしもその便益が多くに人々によって認識されていない住民票コードに関するこれまでの経験を生かす必要がある。

これまでの住民票コードは、その民間利用を禁止されるなど、利用用途が限られていたために、そのメリットが発揮できていなかった。これに関連して、住基カードについても、そのメリットが限定的であるために、普及は進んでいない（それでも、住民票を基にした包括的な番号制度である住民票コードは、親の死亡後にもそれを隠して年金を受給する不正行為の摘出などに役立っていると言われており、最近では、「消えた年金」の復元作業にも活用されたと言われている。また、今後の展開としては、住民票コードを各種の個人識別番号を結び付ける基盤として活用することも考えられよう）。

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つことができよう。

民主党はその政策集「INDEX2009」において、「税・社会保障共通の番号の導入」を唱えており、「厳しい財政状況の中で国民生活の安定、社会の活力維持を実現するためには、真に支援の必要な人を政府が的確に把握し、その人に合った必要な支援を適時・適切に提供すると同時に、不要あるいは過度な社会保障の給付を回避することが求められます。このために不可欠となる、納税と社会保障給付に共通の番号を導入します。」と述べているが、この基本的認識は適切なものであると考えられる。

IV. 納税者番号無しで可能な調整： 定額給付金と子ども手当

次に、話が若干わき道には逸れるが、税と社会保障の一体改革を考える上で、納税者番号の導入無しに行える調整の例を考えてみたい。

具体的には、既に実施された定額給付金と、民主党がmanifestoに記載し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、税と社会保障の改革を一体的に行えば、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。従って、定額給付金や子ども手当では、経済的な観点からは、「給付つき税額控除」の一形態であると解釈することも可能である。

本年実施された定額給付金については、「バラマキ」「景気刺激効果は限定的」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、一律に(年齢によって、金額の差はつけていけているが)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。しかし、定額給付金については、ともかくも実行できたという実績があり、今後の制度設計の際の参考にもなりうるのではないだろうか。

総務省のホームページによると、定額給付金の概要は以下の通りとなっている。

● 施策の目的

景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資するものです。

● 給付対象者及び申請・受給者

■ 給付対象者は、基準日(平成21年2月1日)において、1)又は2)のいずれかに該当する者

- 1) 住民基本台帳に登録されている者
- 2) 外国人登録原票に登録されている者(不法滞在者及び短期滞在者のみ対象外)

■ 申請・受給者は、給付対象者の属する世帯の世帯主(外国人については、各給付対象者)

● 給付額

給付対象者1人につき12,000円(ただし、基準日において65歳以上の者及び18歳以下の者については20,000円)

このような定額給付金は、すべての国民に一定額を配るだけであるから、それを実施するのは簡単だと思えるかもしれない。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はない。実際、事務コストもかなりかかるものであり、約2兆円の給付金支給のための事務費として、825億円が計上された。この、800

億円を超える事務費についても費用がかかりすぎるといった批判の対象となったが、各地方自治体が給付実施のために尽力をしたことも認めなくてはなるまい。

定額給付金を実施できた背景には、地方自治体に住民基本台帳という立派なデータベースがあったからである。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を把握できる。また、各世帯の住所もわかっているため、定額給付金の通知を郵送し、各世帯から振込口座番号を連絡してもらい、そこに給付金を振り込むことができたわけである(なお、自治体によっては、DVや児童虐待等の問題がある世帯への対応もきめ細かく行おうとしたようであり、その熱心さには感心してしまうが、そこまで行うためには住民基本台帳以外の情報も別途必要であった)。

定額給付金支給の手続きは一見、何でもないことのように見えるが、例えば、住民基本台帳のような仕組みのないアメリカで同様のことが行えるか、と考えるとなかなか難しいであろう。

定額給付金方式によって、納税者番号を導入しなくても、式(2)、すなわち、

$$Y - \text{純負担} = Y - t_1(Y - D) - t_2(Y - D) - sY - cY + B(Y) \quad \dots(2)$$

で示されるような所得分配はほぼ可能である。式(2)において、 $B(Y) = B = \text{定数}$ 、とすれば、 B が定額給付金に相当することになる。

このことを図で示すと、図2において、定額給付金の金額によって、所得水準ごとの純負担を示す図2のグラフが上下する。また、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、(2)式あるいは図2のグラフの形を自由に調整することができる(なお、消費税率を除けば、

⁵ 総務省が2009年7月31日に発表した定額給付金の支給状況調査結果(7月27日現在)では、全5475万世帯の91.4%の世帯への払い込みが終わった。

税率を一定の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。

従って、税と社会保障の一体改革の見地からは、所得再分配のためには、既存のシステムによって、納税者番号に頼ることなく、かなり程度の調整が可能なのである。また、このような調整を行うために、「給付つき税額控除」のような仕組みは必要ではない。もちろん、財政制約を考えれば、ある程度の定額給付金を毎年実施するためには、所得税・消費税・社会保険料のいずれかを引き上げる必要がある。

このような増税や社会保険料の引き上げなしに給付金を毎年実施することは、財政規律上不可能であろう（なお、高い消費税率は低所得者いじめである、という議論は、必ずしも正しくない。低所得者いじめになるかどうかは、消費税の税収が何に使われるかを見なければ判断できない。例えば、図2からわかるように、給付金(B)と消費税率(c)を歳入増＝歳出増の条件をつけて同時に引き上げれば、所得再分配効果は高まり、高所得者から低所得者への所得移転が増大する）。

定額給付金の仕組みに関する議論においては、所得水準によって給付対象を絞るかどうかというの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」になるのではないかという議論もあった。仮に所得制限をつければ、給付金のための予算規模を2兆円よりも小さく抑えることができたかもしれない（あるいは、2兆円の予算を使うにあたって、一人当たりの給付額をもっと大きくす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への給付が行われなかったり、所得を低く見せる不正直な人に有利な（正直者がバカを見る）結果に終わったりする恐れがある。

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、その際に高所得者の負担する税や社会保険料が増加していれば、給付金受取との相殺が行われる。また、どうしても給付金を受け取ることには抵抗を感じる高額所得者は、例えば、給付金を寄付すればよい。その場合、定額給付金は非課税とされたのだから、寄付金控除が使えたのと同じ効果がある。

民主党がそのマニフェストで示した子ども手当でも、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（定額給付金についても、子どもを対象に2万円の1回限りの子ども手当が行われたと考えてもよいし、あるいは、国民一人当たり1万2千円の定額給付金とともに、子どもについては8千円の1回限りの子ども手当が配られたのであると考えてもよい。このほか、子育て応援特別手当も、時限ではあるが、小学校就学前3年間の子どもを対象にした子ども手当にほかならない）。

仮に子ども手当を導入するとすれば、それは、子ども手当が非課税とされる限り、規模の大きい「給付つきの児童税額控除」を導入することと同じことである。

子ども手当の効果も、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。子ども手当では、「子どもなし税」であると批判していた人がいるが、その認識は間違いではない（もちろん、子どものない世帯からある世帯への所得移転を是認するかどうかは、それぞれの人の立場で異なる）。

また、仮に、子ども手当の財源を、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を行う論拠としては、例えば、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ことは適切だ、といった考え方がありうるかもしれない。

子ども手当てに関しても、定額給付金と同様、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、手当て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。財源を用意すれば、子ども手当てそのものは必ずしも「バラマキ」ではなく、経済的な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る(また、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)。

なお、子ども手当ての財源が別途用意された場合に、子ども手当ての給付と公的年金保険料の負担を相殺するという思考実験も興味深いかも。こうすれば、子どものある世帯からの国民年金保険料の徴収率が大幅にアップするであろう。

このような相殺の前例としては、本年3月、長崎県の対馬市が定額給付金を住民税などの滞納者の口座で相殺したことがある。滞納者の口座の預金を差し押さえたところ、そこに定額給付金も含まれていた、ということのようである。これは、あまり評判のよい措置ではなかったようだが、定額給付金を支給する自治体が、それを契機に、銀行口座とその残高(給付金振込み日には給付金相当額の残高はあるはず)に関する情報を得られたことから可能になった措置であるという面もあるのではないだろうか。

V. 情報ネットワークと課税システム及び納税者番号

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とともに、税と社会保障の一体的観点と電子申告の意義についても論じていくこととしたい。具体的に考えるために、あるサラリーマン(A)が企業(T)から、第p期にXだけの給与支払いを受けるという事例を考える⁶。この給与支払いに関する情報を、

$$[X(S) \text{ } p : T \rightarrow A]$$

と書くことにする(以下では表現の簡素化のため、期間を示す添え字pは省略する)。また、Xの給与にはtXだけの所得税がかかり、サラリーマン(A)はこの金額を課税当局(G)に納付しなければならないものとする。以下、図を用いて説明するが、それぞれの図において、実線矢印は金銭の流れ(実線のそばの記号はその金額)、点線矢印は情報の流れ(その内容は、それぞれの図の{ }の中に表示)を示している。

まず、源泉徴収も年末調整も無く、サラリーマンが自分で申告・納付するケースを描いたのが図3である。AからGへの点線の矢印は申告書に記載された情報に対応する(なお、TからAへは、金銭の流れに情報の流れが伴うので、TからAへの点線の矢印は、必ずしも描く必要はないかもしれない)。次に、図3に加えて、TからGとAに対して、源泉徴収票と呼ばれる支払調書が送付される場合を記載したのが図4である(図4は源泉徴収が実際には行なわれていない状況を示している)。源泉徴収票と申告書には、同じ情報が含まれている。

⁶ これは、ひとつの特殊な事例に過ぎないが、この事例がカバーする納税者の数やそこから生み出される税収を考慮すれば、重要な事例であると言える。

従って、Gは、AとTから送られてきた情報を突合することができるので、図3の場合よりも課税の実効性は高まると考えられる。ここで、もし、納税者番号があつて、それが源泉徴収票と申告書に記載されていれば、突合作業は効率的になる。更に、これらの情報が電子化されている場合には、突合作業は、ほぼ自動的に行える。

なお、図3以降の図については、各主体（AやTやG）が電子的な情報ネットワークでつながれていると考えると、点線矢印の意味が、申告書や支払調書等の書類の移動ではなく、むしろ、情報アクセス権の配布状況を示していると考えられる。すなわち、点線矢印の終点にある主体が始点にある主体の持つ情報へのアクセス権を有しているのである。例えば、図3では、GはAに対してのみ情報アクセス権を持っているのに対し、図4では、GはAとTの双方に対して情報アクセス権を有していることになる。

図5は、源泉徴収が実際に行われるケース（但し、年末調整は行われぬ）を示している。Tは、Wだけの源泉徴収額をGに納付し、Aは精算額（ $tY - W$ ）をGに納付する。この精算額はマイナスであることもある。すなわち、Wが tY よりも大きい場合には、その差額がGからAに還付される。図5は、金銭の流れは図4と異なるが、情報の流れ（あるいは情報アクセス権の配布状況）は図4の場合と同じである。

図6は源泉徴収と年末調整が行われるケースである。Tにおいて、Xに対する税額が精算されるので、Aはもはや、Gに対して金銭も情報も送る必要はない。GはAの所得への課税に必要な情報をすべてTから得るとともに、TにAの所得税額全額を納付させている。

このように、給与所得に対する年末調整のシステムにおいては、GとAの間の、直接的な金銭・情報のやり取りは行わないですむ。日本の所得課税の実効性が納税者番号なしに維持できたのは、Gが年末調整手続きを通してTからAに関して必要な情報を入手することができたことによる面が強いのではないだろうか。ただ、図6のような仕組みが円滑に機能する前提としては、Aのほとんどすべての所得がTという単一の主体から得ている、という条件が必要である。このような条件が満たされなくなるケースが増えていけば、図6のシステムだけでは不十分になり、納税者番号の必要性は高まる（なお、現在でも、2カ所以上から給与を得ているサラリーマンは確定申告の必要がある。また、アメリカでは、年末調整は無く、図5のようなシステムが用いられているが、図5においては、GからAへの情報アクセスが必要となる。この情報アクセスをアメリカにおいて支えているひとつの重要なインフラが社会保障番号〈納税者番号〉である）。

図7は、北欧諸国などで導入されている「記入済み申告」の仕組みを図示したものである⁷。GはT（企業・金融機関等）への情報アクセスを通じて、Aに関する課税情報を得るとともに、源泉徴収を通じて税額を徴収する。また、GはAに対して、記入済みの申告書を提示し、Aがそれを確認することによって、申告手続きが終了する（源泉徴収額の正確性によるが、納付手続きは別途必要になる場合がある）。

Aは、Gの整理した情報を確認するのみであるが、それも立派な申告であり、図6の年末調整の場合と比べて、納税者意識の点で大きな違いが生じると考えられる⁸。「記入済み申告」の仕組みが円滑に機能するためには、Gによる効率的な情報収集・整理が不可欠であり（それな

⁷ 「記入済み申告」については、森信茂樹・小林洋子「記入済み申告制度：納税者利便のための納税者番号の活用」『国際税制研究』（第22号、2009年）が簡潔な紹介を行っている。

くして、Gは申告書を作成することはできない)、納税者番号の存在が必要であろう。

また、図7の「記入済み申告」の仕組みを、電子的な情報ネットワーク上で考えれば、年末調整の存在する日本で電子申告が普及した後の姿とほぼ同じであることがわかる⁹。すなわち、図7で、Aの課税情報を整理する主体がAである場合は電子申告、Gである場合は「記入済み申告」とみなすこともできよう。ネットワーク上の情報はその存在する「場所」に意味は無く、問題はアクセス権限の有無である。AとGが互いにアクセス権限を持っている状況では、「もとの」情報がAの手元にあるかGにあるのかは、どちらでも同じことである(Aの手元にある課税情報はAに関するもののみであるのに対し、Gの手元にはA以外の多くの納税者の課税情報がある。言うまでもなく、AとGが互いにアクセス権限を持つのは、Aに関する情報のみである)。

結局、源泉徴収の存在と情報ネットワークを前提とすれば、「年末調整」「電子申告」「記入済み申告」は、いずれも金銭フロー上はほぼ同じであり、この3つの場合の違いは、情報が一義的に集積される主体である。「電子申告」ではA(納税者)に、「記入済み申告」ではG(課税当局)に情報が集積するが、この2つはほとんど同じことである。「年末調整」の場合には、情報はT(企業)に集積する。この場合

は、図6のように、AとGとの情報のやり取りが遮断されているが、このような年末調整の仕組みが機能するのは、Aがそのほとんどの所得をT(という特定の企業)から得ている場合のみである。

所得税に関する課税情報について、それを納税者に集中する「電子申告」方式¹⁰と課税当局に集中する「記入済み申告」方式が、ほぼ同じ仕組みであることを述べたが、税と社会保障一体の観点からは、その他の情報に関しても検討する必要がある。例えば、個人の持ち家や自家用車の価値に関する情報は、固定資産税や自動車税を課す地方自治体には必要だが、国税当局には(相続税が課されるような場合を除いては)必要ない。

また、婚外子の有無等の家族関係の実態や納税者の障害の程度に関する詳細な情報についても、社会保障給付の実行に当たっては必要となる場合があるが、国税当局にとっては必ずしも必要な情報ではない。個人のプライバシーの問題を考慮すれば、国税の課税に必要な情報を国税当局に集中させることは必要だが、個人に関するその他の情報は、国税当局ではなく、当該個人に集中すべきである、ということになる。

仮に、納税者番号(名称は、社会保障番号でもよいが、個人の公的負担・公的給付に関連する情報を整理するために用いられる番号)が

⁸ かつて、増井良啓教授(東京大学)は、「税務執行の理論」『フィナンシャル・レビュー』第65巻(2002年)において、納税者意識の観点から、「源泉徴収と年末調整だけで課税関係が終了する給与所得者に対して、その人の所得税額や住民税額がなぜその金額になっているかを給与支給明細書等において詳細に明示すること」(182頁)を提案された。この提案は、「年末調整」と「記入済み申告」の仕組みをいったん総合した上で簡略化したものとみなすことができるかもしれない。

⁹ その場合、電子申告と年末調整の両方があれば、図7において $W = tX$ となり、AがGに精算納付するというステップは不要になる。

¹⁰ 所得税の課税方式を納税者に集中する方式は「電子申告」方式に限らない。むしろ、伝統的な申告納税方式のほうが、納税者のみに課税情報が集中することを前提とした仕組みである、という点で、より徹底している。しかし、実際に、サラリーマンや主婦・高齢者も含むすべての納税者について、申告納税方式を適用することは非現実的である。なお、ここで、「電子申告」方式とは、所得税に関する情報が電子的な形でネットワーク上に存在しており、それらの情報をいったん納税者に集約してから課税当局に送付する方式を想定している。

存在して、それを鍵に情報ネットワーク上に存在する個人情報に個人に集中できれば、国税当局・社会保障当局・地方自治体等の機関がそれぞれに必要な情報のみを持つことで、各個人からの公的負担の徴収や各個人への公的給付が実現できるであろう。

このことをイメージ図として示したのが図8である。ここでは、個人情報は全体としては、個人Aに集約され、そのうち、課税に必要な情報については課税当局Gが、社会保障給付に必要な情報は社会保障当局Sが保有し、課税や給付を行うことが想定されている。すなわち、納税者番号の機能は、課税に必要な情報を課税当局に、社会保障に必要な情報を社会保障当局に効率的に集中するとともに、ある意味でそれ以上に重要なのは、課税情報を含むトータルな個人情報を個人に集中させるという機能であろう（いわゆる「電子私書箱」の構想についても、そこに存在する情報へのアクセス制限を適切に課すことにより、物理的には個人情報が一括管理されていても、実質的には個人が自分に関する情報を集中管理する、という仕組みとして運用することができよう）。

なお、個人の所得に関連する情報については、所得税の申告書にかなり集約されている。所得税に関連する情報として、扶養家族の構成、社会保険料の支払額、医療費の支払額（医療費控除を申請する場合）に関しても所得税の申告書に含まれている。従って、電子申告を行うための情報を個人に集中することは、実効性ある電子政府を構築するための一歩となるであろう。

もちろん、電子政府の構築は、それ自体が目的ではなく、国民にとっての利便性向上と行政

の効率化（低コスト化）の双方の達成が目的であることは確認しておく必要がある。

VI. 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、財政システムの効率化を通じて、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、一体改革の課題は、各人別の負担と給付の水準を適切に設定するとともにその予定した水準を効率的に実現することによって、適切な所得再分配を実現することであるが、納税者番号は、そのような課題を実現するために、不可欠な情報インフラだからである。

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」の導入といった細かい論点に結びつけなければならない必然性はない¹¹。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る。

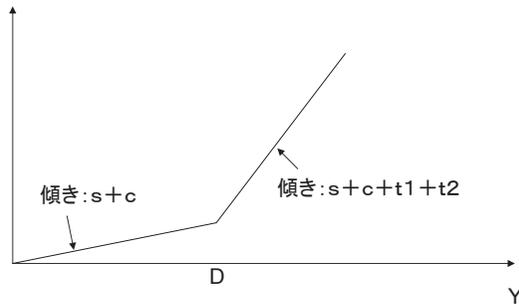
今後、納税者番号導入に向けた具体的な検討を迅速に進めていくことは望ましいが、とにかく何か新しい番号やカードの早期導入を目指すといった拙速は避けるべきである。納税者番号のシステムは、税・社会保障の一体改革に資する機能を実際に発揮できる仕組みとして構築すべきである。少なくとも、用途を限定されて役に立たない番号やカードの導入によって、国民の利便性を増すことなしに行政コストのみ増大させるような愚だけは避けなければならない。

¹¹ 「給付つき税額控除」の考え方に対しては、昨年の租税研究協会における講演で、その問題点を指摘した。拙稿「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）を参照されたい。

(1)

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



(2)

図2: 所得水準と税・社会保障

- B = 正の定数、とした場合の純負担の表示

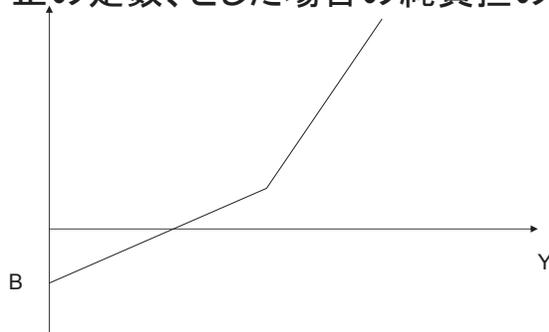


図3: 単純な申告のみのケース

- $\{X(S): T \rightarrow A\}$

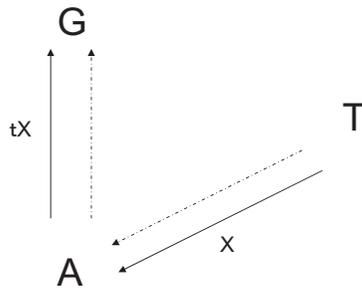
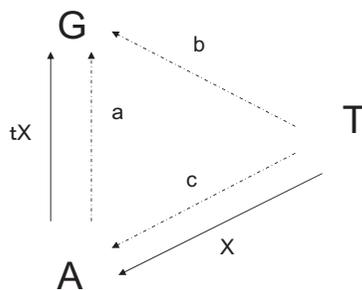


図4: 申告書+支払調書のケース

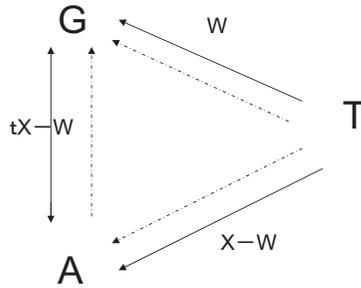
- $\{X(S): T \rightarrow A\}$ a: 申告書、bとc: 源泉徴収票



(5)

図5:源泉徴収のケース (年末調整が無い場合)

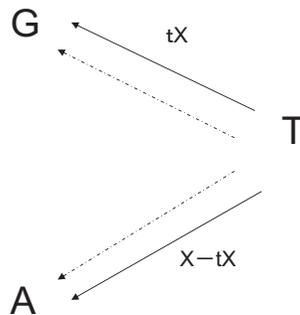
- $\{X(S) : T \rightarrow A, W : T \rightarrow G\}$



(6)

図6:年末調整があるケース

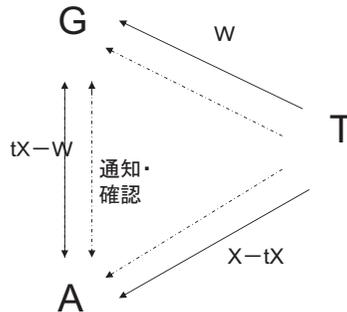
- $\{X(S) : T \rightarrow A, tX : T \rightarrow G\}$:



(7)

図7:「記入済み申告」のケース （「電子申告」もほぼ同じ）

- $\{X(S): T \rightarrow A, W: T \rightarrow G\}$



(8)

図8:個人による情報管理 （例示のためのイメージ図）

- T1, T2は納税者Aの所得源（複数の事業所勤務）
- Gは課税当局、Sは社会保障当局

