

# 社会的システムのデジタル化による再構築に向けた提言

2020年6月25日  
社会的システム・デジタル化研究会  
(通称 Born Digital 研究会)

Ver. 1.0

## 1. 背景と課題認識

確定申告制度、年末調整制度など、日本における現状の社会的システムの多くは、戦後に紙での処理を前提として構築されたものであり、令和の時代においても、その基本的な成り立ちは変わっていない。

確かに、e-Tax や e-Gov など、電子申告、電子申請の仕組みは着実に普及しており、これは特に行政コストの低減につながっている。事業者側にとっても、行政手続 API に対応した業務クラウドサービスを用いて、電子申告等が行えることで、比較的小規模な事業者も活用が可能となり、事務負担の一定程度の軽減に繋がっている。昨年にはデジタル手続法が成立したことも受け、今後も情報通信技術の活用による行政手続の簡素化、効率化は進んでいくものと考えられる。

ただし、これまでの取り組みは、紙を電子化する、例えば確定申告書を電子的に送信する、という観点に留まっており、デジタルを前提とした申告・納税プロセス全体の見直しには至っていない。結果的に、提出を受ける行政機関はデジタルで後工程を処理でき、効率化が実現されているが、事業者側に関しては、クラウドサービス、スマートデバイスなどの情報通信技術の活用により、事業者内で完結する業務のデジタル化は進みつつあるものの、申告データの作成等の前工程におけるデジタルの活用には改善や効率化の余地があり、社会全体としてのコストの最小化を実現できていない。

また、紙を前提としたまま、プロセスの一部を電子化するだけでは、実現される効率化は限定的であり、新型コロナウイルス禍によって如実に示された通り、リモートワークも含め、これからの時代の働き方実現への大きな阻害要因になっている。

## 2. 課題の事例：年末調整業務

年末調整業務は、戦後に税制のあり方が賦課課税から申告納税へと根本から変わる中で導入された。原則としては申告納税であるものの、一般個人(給与所得者)には税制に関する知識が十分ではないこと、また、事務処理能力が十分でないことを踏まえ、事務処理能力が相応にあるであろう事業者が、給与所得者の実質的な申告義務を肩代わりすることになった<sup>1</sup>。この際には、コンピューターが一般に利用できない時代を反映し、全てが紙を前提とした業務として整備された。

現在、事業者における年末調整業務は、処理に際しパッケージソフトウェアを使うことが多くなっている。また、従業員による申告書作成の電子化、保険料控除証明書の電子化なども進み始めている。ただし、その業務自体は、紙を前提とした当初の業務から本質的には変わっておらず、全国の膨大な数の事業者で、年末という一般的に業務繁忙とされる時期に、多大な時間をかけて業務が行われている。一方で、税制がより複雑化<sup>2</sup>する中で、事業者の税制に関する知識が十分とは言えない状況も生まれている。結果的に、年末調整業務が必ずしも正しく実施されていないことも起こりうる。これに対し、行政でその正確性を検証するのは、事業者と行政での二度手間と言える。つまり民間、行政両者で多大なコストを要してい

---

<sup>1</sup> ただし、シャープ勧告(Appendix D C.2.b.(5))では、事業者による年末調整業務は、税務当局による対応が困難であるための措置と位置付けられており、税務当局が対応できるようになり次第、年末調整業務は税務当局に移管すべきとされている(“The process should be shifted, however, to the Tax Offices as soon as such a shift is possible.”)。

<sup>2</sup> 例えば、配偶者(特別)控除の複雑化

る。

翻って、現時点でデジタルを前提として年末調整業務をゼロから考えるとすると、これまでとは同様な仕組みとはならないのではないかと。

### 3. 基本的な方向性

デジタル技術を浸透させることで社会全体としての効率を抜本的に向上させ、社会的コストの最小化を図るためには、今ある業務プロセスの電子化(Digitized/Digitization)を図るだけでは不十分であり、デジタルを前提として業務プロセスの根底から見直すデジタル化(Digitalized/Digitalization)が必要である。デジタルを前提として業務プロセスの根底から見直すデジタル化を実現するためには、税制のあり方も含め、社会的システムの根幹から見直すことも否定すべきではない。

デジタル化に際しては、以下の4つのポイントを踏まえる必要がある。

- 発生源でのデジタル化
  - 情報は発生源においてデジタル化する。近年ではPOSでの販売管理や、給与計算ソフトでの給与計算など、情報は当初からデジタルデータとして処理されていることが一般的である。これら発生源でのデジタルデータを起点とする。
- 原始データのリアルタイムでの収集
  - 発生源で生まれたデジタルデータは、情報量を維持するという観点で、合理的な範囲でそのまま、かつ、リアルタイム(もしくはリアルタイムに近い形)で次のプロセスに引き渡す<sup>4</sup>。
- 一貫したデジタルデータとしての取り扱い
  - 発生源で生まれたデジタルデータは、業務プロセス全体を通じて一貫してデジタルとして取り扱う。事業者内、さらに事業者間の業務プロセスにおいて、紙などのアナログを経ず、一貫してデジタルとして取り扱う。事業者から行政への申告・申請等においても、デジタルデータとして引き渡し、行政内の業務プロセスにおいても、一貫してデジタルとして取り扱う。
  - 行政から発信する告知や通知についても、デジタルデータとすることによって、事業者等の民間においてデジタルでの処理が可能となる<sup>5</sup>。
  - データは、XMLのように、後工程でのデジタルでの処理を前提とした構造化された(Structured)フォーマットとする。逆に紙の様式を模したデータフォーマットである必要性はな

---

<sup>3</sup> これはいわば、社会全体のデジタルトランスフォーメーション(DX)と言える。

<sup>4</sup> 原始データから以降のプロセスで集約・加工することは可能だが、集約・加工したデータから原始データを復元することはできない。また、後工程でのリアルタイム性は、発生源から次のプロセスにデータが渡るタイミングを超えることはできない。なお、数秒間の遅れもなくという純粋なリアルタイム性は求められていない。ここでいう「リアルタイム」は、コンピューターでの日次処理を前提に、当日のデータを概ね翌日までにといった程度のリアルタイム性を意図している。

<sup>5</sup> 一例としては、既に一部実用化されているが、住民税の特別徴収税額通知をデジタルデータとして事業者に提供することによって、従業員へのデジタルでの配信が可能になると同時に、事業者の給与計算システムへの反映も可能になる。

い<sup>6</sup>。

- つまり、これまでの取り組みのように、事業者から行政の申告・申請等を中心とした紙の様式の電子化にはとどまらない。
- 社会的コストの最小化の観点での、必要に応じた処理の主体の見直し
  - 発生源から行政まで一貫してデジタルデータとして取り扱う中で、どの時点でどのような処理を行うのかは、必要に応じ、全体最適の観点で見直しを行う。
  - 例えば経費精算において、個々の従業員が経費精算処理を行うのではなく、購入・利用明細データをサービス提供主体から直接事業者が受け取って従業員に代わって経費精算処理を行うことも可能である。
  - 行政が必要なデータにアクセスできるのであれば、社会的コストを最小化する観点から、事業者個別に処理を行うのではなく、行政において一元的に処理を行うことも考えられる。

## 4. 取り組むべき領域

社会的システムのデジタル化は、取り組むべき領域が多岐にわたり、また、実現までに長期の時間を要する領域も存在する。特に税制のあり方を含め、社会的システムの根幹から見直すことが必要であれば<sup>7</sup>、十分な検討と議論が必要であり、その実現までには長期の時間を要することが想定される。一方で、法令等の大幅な見直しを必要とせず、短期的にデジタル化を実現しうる領域も存在する。このため、短期的に取り組むべき領域と中長期的に取り組むべき領域を明確化し、優先順位を付けながら計画的に進めるべきであるとする。

### 4-1. 短期的に取り組むべき領域

まず短期的(この先 2~3 年)に集中的に取り組むべき領域としては、今まさに業務プロセスの構築が進もうとしている領域と考えられる。既に長年にわたって確立された業務プロセスをデジタルを前提として再構築することは一朝一夕では困難である一方、現在進行形で、もしくはこれから業務プロセスの構築が進む領域については、最初からデジタルを前提とした業務プロセスを構築することが相対的に容易であると考えられるからである。

これに該当するのは、2023 年 10 月に予定されているインボイス(適格請求書等)義務化を踏まえた電子インボイスの仕組みの確立である。インボイス義務化に際し、紙だけを前提として業務プロセスを構築するのではなく、当初から電子インボイスを前提とし、デジタルで最適化された業務プロセスを構築すべき

---

<sup>6</sup> ただし、当初は紙での処理と併存することも踏まえ、ヒューマンリーダブルな PDF データに XML データを組み込むなどの方式や、紙を AI-OCR で構造化されたデジタルデータ化するなどの方式も短中期での現実解として採用しうる。

<sup>7</sup> これは一概に現行の社会的システムを否定するものではない。例えば、申告納税という前提を維持しつつも、戦後急速に増加する給与所得者の申告納税義務を効率的に果たすことを可能にしたという点で、年末調整制度のメリットは否定されるものではない。あくまでも必要に応じて見直すことを意図している。

と考える<sup>8</sup>。インボイスは、商取引では下流工程にあたるが、電子インボイスによる業務プロセスを構築することにより、中期的には上流工程、すなわち受発注も含め、商取引全体のデジタル化が進むことも期待される。これによって、取り組みが進んでいる大企業だけでなく、広く中小事業者も含め、商取引全体を通じての生産性向上が期待される。

## 4-2. 中長期的に取り組むべき領域

既に長年にわたって確立された業務プロセスをデジタルを前提として再構築することは、多大な労力と、結果として時間を要するが、それだけに非常に大きな社会的効果を生むことが期待される。実現までに長期の時間を要する領域についても、5～10年の時間軸での道程表(ロードマップ)を作製した上で、計画的にデジタル化を進めていく必要がある。

これに該当するのは、確定申告制度、年末調整制度、社会保険の各種制度等である。確定申告制度と年末調整制度については、戦後すみやかに、社会保険の各種制度については、戦後の高度成長期に整備されたものであるが、いずれも、ITが一般に利用できない時代に整備が始まっており、当然のことながら、紙を前提として業務プロセスが構築されている。

現在は、行政機関におけるIT活用は当然のものとなり、民間におけるIT活用も一般化している。しかし、これら業務については、一部情報が電子データとして扱われるようにはなってきているが、全体としては、紙を前提とした業務プロセスが維持されている。時間はかかっても、デジタルを前提とし、デジタルで最適化された業務プロセスとして再構築することによって、行政/民間を通じて大幅な社会的コストの低減が期待される。

## 5. 想定される方向性

### 5-1. 短期的に取り組むべき領域での方向性

短期的に取り組むべき領域としては、2023年10月のインボイス義務化に向けた標準化された電子インボイスの仕組みの確立<sup>9</sup>、さらにインボイス以外も含めた商取引全体のデジタル化がある。

これまでも商取引の電子化、および電子化による業務効率化という観点では、EDI(Electronic Data Interchange)利用の必要性が叫ばれてきたが、現時点では大企業を中心とした利用にとどまり、中小事業者での利用は進んでいない。これには、利用に向けた明確な期限がない中で、標準化に関する動きが弱かったこと、また、大企業を中心とする発注者側のメリットが優先され、中小事業者を中心とする受注者側にとっての利用の明確なメリットを示せていないことが影響しているものと考えられる。

2023年10月にインボイスが義務化されることにより、明確な期限が設定された状態となっており、また利用のメリットも示しやすくなっている。紙のインボイスであれば、発行者/受領者ともにこれまで以上に業

---

<sup>8</sup> ただし、少なくとも2023年10月において、紙を全て廃絶し、電子インボイスのみとすることは現実的ではない。一方で、紙とデジタルの二重処理が残ったままでは、抜本的な効率化の実現は望めない。移行の道筋を用意し、一定の時間はかけつつも、最終的にいかにデジタルに一本化を図るかは大きな課題である(6章参照)。

<sup>9</sup> 前述の通り、少なくとも2023年10月においては、紙のインボイスとの併存を想定する。最終的にいかにデジタルに一本化を図るかは大きな課題である(6章参照)。

務が煩雑化する懸念があるが、電子インボイスであれば、データとして前工程から後工程まで一気通貫で処理を行うことによって、発行者側での請求書発行業務～入金消込業務、受領者側での請求書管理業務～支払業務までを大幅に効率化することが可能になる。つまり、業務はそのままで法令改正に最低限対応することで終わらせるのではなく、業務をデジタルを前提として見直すことにより大幅な効率化を実現することが可能になる<sup>10</sup>。

これを機会ととらえ、この時点までに多くの事業者が共通的に利用できる電子インボイス・システムを構築すべきである。この際、企業間(B2B)取引だけでなく、小売(B2C)取引についても、小売店等で発行されるレシートが適格簡易請求書という位置付けになるため、電子レシートも包含した制度として構築すべきである<sup>11</sup>。

多くの事業者が共通的に利用できる電子インボイス・システムの構築のためには、まず電子インボイスの仕様の標準化が不可欠である。標準仕様は、大企業から中小事業者まで、広く利用できるものでなければならない<sup>12</sup> <sup>13</sup>。また、実際に標準仕様に基づき、電子インボイスが広く利用されるためには、標準仕様に対応した業務ソフトウェア、また、電子インボイスを送受信するための通信ネットワーク<sup>14</sup>が、大企業から中小事業者まで、それぞれのニーズにあわせ、またそれぞれの事業規模に見合ったコストで利用できるようにしなければならない。標準化の実現に向けて、関係者間で電子インボイスの仕様検討・実証を行うことが早急に求められる。

これまで EDI 普及に向けては受発注業務が電子化の主眼となっており、請求支払業務はその付随業務と位置付けられてきた。今回は、むしろ電子インボイス・システムを先行させ、それを発展させることによって、中期的に、受発注業務まで含めた商取引全体のデジタル化を図るべきではないか<sup>15</sup>。

電子インボイス・システム、さらには商取引全体のデジタル化を図る上では、これまでの取り組みの反省が活かされるべきである。具体的には、単なる紙の電子化ではなく、プロセス全体のデジタル化を目指すべきである。これまでの電子帳簿は基本的に、あくまでも原点に紙があり、その電子化を目指してきた。電子化された紙の真正性を担保するために、個々の電子化された紙にタイムスタンプを付与するという発想になっている。しかし、最初からデジタルデータであり、それが一貫してデジタルデータとして処理されるのであれば、例えば中間地点における処理ログでも真正性は担保できる<sup>16</sup>。

---

<sup>10</sup> さらに付言すれば、新型コロナウイルス禍によって如実に示された通り、インボイスが紙に留まったままでは、デジタルを活用したロケーションフリーという新しい時代の働き方には対応できない。

<sup>11</sup> 電子レシートについては、これまでに主に購買行動把握の観点からの実証実験は行われているが、インボイスとしての取扱いを含め事業者の経理業務の観点での検討は行われていない。

<sup>12</sup> XML のように要素を柔軟に拡張できる技術を活用すれば、中小事業者向けには必要最小限の要素でも処理できるようにしつつ、大企業向けには要素の拡張により、より高度な処理を可能にするといったことが可能である。なお、汎用的な事業者間のやり取りには標準仕様を利用しつつ、特定の企業グループ内では、独自仕様を継続使用することは否定されない。この場合には、標準仕様と独自仕様の変換処理を行う。

<sup>13</sup> 標準仕様は、日本国内において広く利用されることを想定するが、輸出入取引が当たり前の時代において、日本に閉じた仕様とするのではなく、国際的な仕様との互換性を意識する必要がある。

<sup>14</sup> インターネットの利用を想定するが、OSI 参照レベルにおける第 6/7 層が整備される必要がある。

<sup>15</sup> ただし、受発注という観点では税区分情報が必ずしも要求されない一方で、請求支払の観点では税区分情報が不可欠であるといった業務の特性の違いもあるため、受発注から請求支払まで全ての業務プロセスを一つの標準仕様でカバーすべきかどうかは議論が必要である。

<sup>16</sup> この観点では、令和二年度税制改正において、電子的に受領した領収書等の国税関係書類の保存について、時代に即した整備を行うとされている。

また、EDI が普及していないことに対する反省として、利用に向けた明確なインセンティブを設計するべきと考える。もちろん、デジタル化自体が業務効率化のようなメリットを生むのが本筋ではあるが、利用が一般化しない限りデジタルと紙の併用になってしまい、十分なメリットが生まれにくいこと、またメリットの多寡は事業規模に連動する<sup>17</sup>ことから、特に中小事業者においては、外的なインセンティブが必要である。プロセス全体のデジタル化であり、社会的コストの低減という観点では、電子インボイスにより、より公平公正な納税が実現されるメリットを、事業者に対するインセンティブとして還元するという考え方もあるのではないか。

## 5-2. 中長期的に取り組むべき領域での方向性

中長期的に取り組むべき領域としては、上述の通り、確定申告制度、年末調整制度、社会保険の各種制度等が含まれる。これらは、既に長年にわたって確立された業務プロセスであり、その再構築は大きな社会的効果が見込まれる反面、社会的影響も大きい。どのように再構築を進めるか、引き続き十分な議論が必要である。

方向性としては、3章で示した通り、デジタルを前提として、業務プロセスをゼロから見直すべきである。この際には、1) 発生源でのデジタル化、2) 原始データのリアルタイムでの収集、3) 一貫したデジタルデータとしての取り扱い、4) 必要に応じた処理の主体の見直し、を徹底する。

検討を進める上では、諸外国のデジタル化の事例は参考になるものとする。例えば、イギリスのPAYE (Pay As You Earn) RTI(Real Time Information)制度やオーストラリアのSTP(Single Touch Payroll)制度では、給与支払情報のデジタルかつリアルタイムでの収集を行っており、これによって、確定申告制度の簡易化が進んでいる<sup>18</sup>。日本でも、給与支払情報をデジタルかつリアルタイムで収集すれば、年末調整業務のあり方を大きく見直すことが可能である。年末調整に必要とされる保険料支払情報等の電子化も始まっており、これらのデータも収集すれば、年末調整業務をデジタルで完結させることも可能である。デジタルで完結させるのであれば、個々の事業者ではなく、行政で一元的に処理する方が、社会全体としてのコストは最小化されるのではないかと<sup>19</sup>。

また、社会保険の各種手続きは、給与支払情報が主たる起点となるデータになっており、上述のように、給与支払情報をデジタルかつリアルタイムで収集すれば、多くの手続きを自動化することも可能である。この際には、報酬月額を年間のうち3ヶ月のみに基づいて算定するなど、紙を前提としているが故の簡便化<sup>20</sup>を廃し、よりシンプルかつ合理的な制度として再構築することも可能になる。また、年末調整業務と同

---

<sup>17</sup> 例えば、月間 1,000 枚のインボイスを発行する事業者と月間 10 枚発行する事業者では、業務効率化のメリットに自ずと差が生まれる。また 10 枚の場合には、1 人月に満たない効率化であり、そのまま単純にコスト削減とはならない。

<sup>18</sup> また新型コロナウイルス感染症拡大に対する経済対策にも活用されている。イギリスでは、“Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)”と呼ばれる日本の雇用調整助成金に近い補助金制度(通常月額賃金の 80%、上限月額 GBP2,500 を補助)を開始しているが、PAYE RTI の情報を活用することにより、最短一週間での補助金受給を可能にしている。PAYE RTI の情報により、対象となる従業員が存在していること、またその賃金が確認できる。また、補助金受給後に休業中の従業員に賃金を支払った際には、支払いを PAYE RTI によって報告することによって、補助金が休業中の従業員の賃金に充当されたことを確認できるようになっている。

<sup>19</sup> これは結果的に前出のシャープ勧告(Appendix D C.2.b.(5))の勧告内容を実現することにもなる。

<sup>20</sup> 紙で処理できるための簡便化であるが、逆に当該 3 ヶ月の平均が年間平均と一定の乖離がある場合に年間平均での算定を認めるなど、結果的にルール複雑化を招いている。

様に、処理主体を見直す(例: 保険者による報酬月額算出)ことも可能になるのではないかと。

イギリスの MTD(Making Tax Digital)制度は、当初の構想に対し、まだまだ道半ばではあるが、所得税だけでなく、法人税や付加価値税までも対象に確定申告の必要性そのものをなくすことを目指す野心的な取り組みである。様々な取引情報をデジタルで収集することにより、納税者それぞれに用意される Digital Tax Account において将来的に納付すべき税金の額が常時アップデートされることにより、改めての確定申告という手続きを不要とすることを目指している<sup>21</sup>。

諸外国のデジタル化は、全体的には、正しい税務申告が自ずとなされるような仕組みを作り込むという Tax Compliance by Design の考え方に基づいている。一方で、長年にわたって確立された業務プロセスをデジタルを前提として再構築することは、多大な労力と、結果として時間を要する中で、行政にとってのメリットだけでは不十分である。行政だけでなく、民間にとっても明確なメリットがある、そして、行政/民間を通じて大幅な社会的コストの低減につながるような制度設計が必要である。

## 6. 考慮すべきポイント

### 6-1. 全体最適化

社会全体としての効率を抜本的に向上させ、社会的コストの最小化を図るためには、大企業だけでなく、中小事業者も対象とした上で、当然のことながら、全体最適を図る必要がある。一方で、民間/行政/それらを支える IT ベンダーが、それぞれの利益を優先すると、全体最適からは遠ざかる可能性がある。全体最適を図ることは、処理の主体を見直すことにもつながり、新たな処理主体から見れば、余計な業務が課されたと見える可能性もある。また、全体最適を図り、社会的コストの最小化につながることであっても、短期的には、移行の負荷をともなうため、否定的に捉えられる可能性も大きい。

### 6-2. 標準化

社会的システムとして、大企業だけでなく、中小事業者まで広く一般的に利用されるためには、標準化が必要である。例えば、電子インボイス・システムを構築するのであれば、仕様が標準化され、広く送受信が可能でなければならない。一方で、民間主導の場合には、各社の意向が優先され、結果として標準化に至らない可能性もある。標準化に至らない場合には、複数の仕様が併存する可能性があり、事業者の対応コストを増やし、またそれによって得られる効用を下げることになる。これは結果的に、新しい社会的システムが広く一般に利用されないことになり、結果としてさらに効用が下がるという悪循環を招きかねない。

### 6-3. 現行の制度・仕組みからの移行可能性

社会全体としての効率を抜本的に向上させ、社会的コストの最小化を図るためには、デジタルを前提として社会的システムの業務プロセスを根底から見直すデジタル化(Digitalization)が必要であるが、この際には、既存の制度・仕組みからの移行可能性の考慮が必要である。

社会的コストの最小化を念頭に置きながらも、新たな社会的システムを現実の社会に導入・適用するた

---

<sup>21</sup> 税額の確定にあたっては、納税者の最終確認を求めることは当然に必要であり、申告課税から賦課課税への転換を意図しているものではない。



めには、一定の移行措置、経過措置が必要になると考えられる。ただし、最終的に社会的コストを最小化するためには、移行措置や経過措置には明確な期限を設定し、あくまでも時限的なものとする必要がある。

## 7. 検討すべき課題

### 7-1. 民間主導か行政主導か

6-2 章で述べた通り、社会的システムとして、大企業だけでなく、中小事業者まで広く一般的に利用されるためには、標準化が不可欠であるが、標準化を推進するためには標準化の取り組みを主導・牽引する主体が必要となる。

限られた期間の中で確実に標準化を実現するためには、行政主導の取り組みとして、行政によって標準規格を定めた方が確実である。行政主導でなければ、標準化に失敗する、もしくはそもそも標準化に向けて進まない可能性は否定できない。また、日本としての国益を考える上でも、行政の関わりは不可欠である。民間だけの取り組みにより、標準の決定を市場に委ねると、グローバルなプラットフォームに全ての情報を独占される可能性も存在する。仮に電子インボイスにおいて PEPPOL のような国際規格を採用する際には、民間だけでなく、行政として当該国際規格に積極的に関与し、日本の国益を守る働きかけが必要である。

一方で、行政主導の取り組みでは、ややもすれば行政にとってのメリットが主眼になりかねない。社会全体としての最適化を目指しつつ、民間にとって明確なメリットを創出するためには、本来は、民間主導の取り組みであるべきである。

いずれにせよ、行政だけで完結する、もしくは民間だけで完結することはあり得ない。どちらが主導するにせよ、民間/行政を超えた推進体制の確立が必要である。

短期的に取り組むべき領域である、標準化された電子インボイスの仕組みの確立、さらにインボイス以外も含めた商取引全体のデジタル化については、商取引の主体は民間であることから、まずは何よりも民間がメリットを確実に享受できるものとして、民間が主導して標準化、および仕組み構築を進めるべきである。民間主導で標準化、および仕組み構築を進めるためには、個社の利益を棚上げし、全体最適を目指すことが不可欠である。

ただし、民間主導では標準化に失敗する可能性も否定できないことから、行政による後押しが不可欠である。インボイス義務化に向けて時間が限られる中で、仮に民間主導で標準化が進まない場合には、行政による調停、さらには行政による主導が必要となる可能性は考慮されるべきである。また、後述するインセンティブ設計においても、行政による後押しは不可欠である。また、電子インボイスにおいて PEPPOL のような国際規格を採用する際には、各国の行政機関が管理主体になることが一般的である。つまり民間主導であっても、行政による一定の関与と強力な後押しは不可欠であり、そのためにも、行政内部において民間のカウンターパートを明確化する必要がある。

一方で、中長期的に取り組むべき領域である、確定申告制度、年末調整制度、社会保険の各種制度等については、主に行政の仕組みであることから、行政が主導し、今ある仕組みの漸進的な改善として考えるのではなく、デジタルを前提とし、業務プロセスを根底から見直すデジタル化(Digitalization)を進めるべきである。

この際には、行政/民間を通じた全体最適を実現することが重要であり、行政側だけのメリットのみに着

目するべきではない。また、民間は、行政手続きへの対応を要求される立場として、全体最適が実現されるよう、積極的に提言を行い、仕組み構築に際し、その設計から関与するべきである。行政/民間双方での対応が必要とされることから、現実的かつ明確なロードマップを作成し、計画的に、かつ段階的に進めるべきである。

## 7-2. インセンティブ設計

社会的システムは広く利用されてこそネットワーク効果を生み、社会的コストの低減が実現される。短期的に取り組むべき領域である電子インボイスの仕組みを構築したとしても、事業者のごく一部にしか利用されず、紙のインボイスとの併用になるのであれば、利用事業者にとっては、電子インボイスと紙のインボイスの二重管理になり、ともすればコスト増にすらなりうる。結果的に、社会的コストの低減には至らない。

システムの普及には一定の時間を要すること、また、事業規模により対応に至らない事業者の存在は認めつつも、多くの事業者に速やかに利用されるためには、何らかのインセンティブが必要になる。電子インボイス・システムの早期の普及のためのインセンティブとしては、システム導入に向けた補助金などが考えられる。ただし、補助金は導入に対するインセンティブにはなっても、実際の活用に対するインセンティブとしては機能しない可能性もある<sup>22</sup>。導入ではなく、実際の活用に対するインセンティブとして設計されるべきである。

活用に対するインセンティブとしては、対象事業者が限られるが、政府調達において電子インボイスを義務付ける、もしくは義務付けではないが、電子インボイスの場合には早期に支払いを行うなどといった方法も考えられる<sup>23</sup>。この方法であれば、政府調達にかかわる事業者を早期ユーザーとして巻き込むことにより、それら早期ユーザーから民間での取引に電子インボイスの利用が広がることが期待される。

より広い対象に向けての活用に対するインセンティブとしては、電子インボイスとして発行されたインボイスの金額に応じた何らかの税制上のメリットを認めることなども考えられる。これは行政の観点では税収減につながりかねないが、一方で、電子インボイスによって商取引がデータとして管理されるようになれば、結果的に公平公正な納税につながり、税収増(正確に言えば、本来得られるべき税収の確保)につながりうる<sup>24</sup>ことを考えれば、公平公正な納税により確保されるであろう税収の一部を税制優遇を通じて事業者還元するという考え方もできるのではないか。

なお、インセンティブ自体が社会的コストの一部をなすものであり、過度にインセンティブに依存しない

---

<sup>22</sup> 導入に対するインセンティブでは、電子インボイス・システムの導入には至っても、日々の業務において紙のインボイスから電子インボイスへ切り替えるインセンティブとしては不十分である。類似の事例では、キャッシュレス決済の導入に対するインセンティブでは、クレジットカード決済のための CAT(Credit Authorization Terminal)端末の導入にはつながっても、クレジットカード等の手数料負担を避けるために現金決済を望む事業者の行動変容には必ずしもつながっていない。

<sup>23</sup> EU では、Directive 2014/55/EU: electronic invoicing in public procurement において、調達する側の公的機関が電子インボイスを受け付けることを義務付けている(ただし、現段階では公的機関が受け付けることを義務化するものであって、事業者による電子インボイスの発行を義務化するものではないことに注意)。支払いの早期化については、オーストラリアで実施されている模様。

<sup>24</sup> イタリアでは、電子インボイスを義務化してから 4 ヶ月で、€1B(約 1,200 億円)の VAT 税収増が見られた。イギリスでは、Making Tax Digital for VAT の開始により、民間でのデジタルによる業務処理が進むことにより、処理誤りが減り、MTD 開始後 5 年間で£1.2B(約 1,620 億円)の税収が増えることを見込んでいる。なお MTD では、電子インボイスのデータそのものが行政に渡るわけではないことに留意されたい。

こともまた重要である。また、5-1 章で述べた通り、電子インボイス利用のメリットの多寡は事業規模に連動することから、事業規模に応じたインセンティブ設計が必要である。大企業については、電子インボイスによってもたらされる業務効率化自体が十分なインセンティブになりうるが、中小事業者においては、外的なインセンティブが不可欠である。一方で、インセンティブは電子インボイスの活用と定着に必要であっても、定着後も永続的に必要とは限らない。

インセンティブには、正のインセンティブ(税制優遇や補助金等)だけでなく、負のインセンティブ(ペナルティも含めた義務付け)も存在しうるが、負のインセンティブは行政主導でなければ成立し難い。逆に言えば、民間主導の場合には、行政と協働での正のインセンティブの設計が不可欠である。

### 7-3. 個人および事業者の特定・認証方式

社会的システムの基盤としては、社会的に共通化された個人および事業者を特定する仕組み、またその認証の仕組みが不可欠である。現在利用が始まっている個人番号および法人番号は、この要件を一定程度満たしうるが、特に個人番号については、現行の法規制の枠組みのままでは、民間事業者の観点からは非常に扱いが難しい。実務として成り立つかどうか慎重な議論が必要である。

電子インボイスなど、短期的に事業者向けのシステムとして検討する上では、法人番号および個人事業主に対して個人番号とは別に割り当てられた疑似法人番号を基礎とした事業者 ID という考え方もできるのではないかと。ただし、インボイスの業務処理上、事業者ごとに 1ID ではなく、事業所(本店・支店・営業所など)ごとに 1ID、あるいは事業部門ごとに 1ID が必要となる可能性もあり、業務特性を踏まえた上での設計が必要である。

## 8. 提言まとめ

情報通信技術が急速に発展している一方で、日本における現状の社会的システムの多くは、戦後に紙での処理を前提として構築されたものの一部の電子化(Digitization)に留まっている。改めて、デジタルを前提として業務プロセスの根底から見直すデジタル化(Digitalization)を進めることによって、社会全体としての効率を抜本的に向上させ、社会的コストの最小化を図るべきである。

社会的システムのデジタル化による再構築に際しては、1. 発生源でのデジタル化、2. 原始データのリアルタイムでの収集、3. 一貫したデジタルデータとしての取り扱い、4. 必要に応じた処理の主体の見直し、の 4 つのポイントを踏まえるべきである。

社会的システムのデジタル化による再構築は、取り組むべき領域が多岐にわたり、また、実現までに長期の時間を要する領域も存在する。このため、短期的に取り組むべき領域と中長期的に取り組むべき領域を明確化し、優先順位を付けながら計画的に進めるべきである。また、取り組みに際しては「全体最適化」「標準化」「現行の制度・仕組みからの移行可能性」が実現されるべきである。

まず、短期的には、2023 年 10 月のインボイス義務化に向け、標準化された電子インボイスの仕組みの確立に取り組むべきである。商取引の主体は民間であることから、まずは何よりも民間がメリットを確実に享受できるものとして、民間が主導して標準化、および仕組み構築を進めるべきである。同時に、インセンティブ設計も含め、行政による一定の関与と強力な後押しは不可欠である。

本研究会が母体となって、電子インボイス推進協議会を立ち上げ、遅くとも本年(2020 年)中を目途に標準規格について一定の結論を出し、2021 年には具体的なシステムの開発に着手できるようにすることを目指す。

中長期的には、確定申告制度、年末調整制度、社会保険の各種制度等についても、業務プロセスを根底から見直すデジタル化(Digitalization)を進めるべきである。主に行政の仕組みであることから、行政が主導すべきであるが、民間も、行政手続きへの対応を要求される立場として、全体最適が実現されるよう、積極的に提言を行い、仕組み構築に際し、その設計から関与するべきである。行政/民間双方での対応が必要とされることから、現実的かつ明確なロードマップを作成し、計画的に、かつ段階的に進めるべきである。

## 9. 社会的システム・デジタル化研究会について

社会的システム・デジタル化研究会(通称、Born Digital 研究会、以下、本研究会)は、社会的システムのデジタル化(Digitalization)を通じ、社会全体としての効率を抜本的に向上させ、社会的コストの最小化を図ることを目指し、2019 年 12 月に、当初は、Tax Compliance by Design 勉強会として発足した。以降、2020 年 6 月まで合計 5 回の研究会を開催し、本提言を策定した。

2020 年 6 月時点において、本研究会の参加メンバーおよびオブザーバーは以下の通りである。また、本研究会では、下記のオブザーバーの他に、財務省・国税庁・中小企業庁の有識者からヒアリングを実施した。

### 参加メンバー

SAP ジャパン株式会社	代表取締役会長	内田 士郎
株式会社オービックビジネスコンサルタント	代表取締役社長	和田 成史
ピー・シー・エー株式会社	取締役相談役	水谷 学
株式会社ミロク情報サービス	取締役常務執行役員	岩間 崇浩
弥生株式会社	代表取締役社長	岡本 浩一郎

(法人名 50 音順、敬称略)

### オブザーバー

日本税理士会連合会	税理士	磯部 和郎
東京税理士会 情報システム部	税理士	井村 明博
東京税理士会 情報システム部	税理士	木南 誠
東京税理士会 情報システム部	税理士	菅沼 俊広
東京税理士会 情報システム部	税理士	高橋 邦夫
内閣官房 情報通信技術(IT)総合戦略室	企画官	浅岡 孝充
内閣官房 情報通信技術(IT)総合戦略室	参事官補佐	山内 伸隆

(敬称略)

本提言は、本研究会の中間成果物と位置付けられる。本研究会は、より広くの知見を集約することを目指し、参加メンバーを拡充しつつ、議論を継続する。特に、確定申告制度、年末調整制度など、中長期的に取り組む領域については、本提言では総論での議論に留まっており、より深掘りしての議論が引き続き必要である。これらの領域については、主に行政の仕組みであることから、行政による主導が期待されるが、本研究会としても、民間の観点での議論と意見発信を継続し、本提言の主眼である全体最適であり、社会的コストの最小化が着実に実現されることを目指す。

同時に、短期的に取り組むべき領域である電子インボイスの仕組み構築については、本研究会の下部組織として、電子インボイス推進協議会を立ち上げ、まずは本年(2020年)中を目途に電子インボイスの標準規格について結論を得、2021年には具体的なシステムの開発に着手できるようにすることを目指す。電子インボイス推進協議会において、本提言で考慮すべきポイントとしてまとめた、「全体最適化」「標準化」「現行の制度・仕組みからの移行可能性」が実現されているかどうかについては、上部組織である本研究会において、随時確認を行い、必要に応じて軌道修正を図るものとする。

## 10. 参考事例

eInvoicing (イタリア)

PEPPOL E-Invoicing (シンガポール)

Single Touch Payroll (オーストラリア)

Making Tax Digital (イギリス)

別紙資料参照

以上