

調査報告書

イギリスにおける税務のデジタル化

Real Time Information、Making Tax Digital、デジタルインボイス

2026 年 9 月 30 日

一般社団法人 ソフトウェア協会 政策・法務知財委員会
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

目次

目次.....	1
1. エグゼクティブ・サマリー	3
1-1. 調査対象の全体像.....	3
1-2. 改革の難易度を規定する三つの要因	3
1-3. デジタル化の射程	4
1-4. 三つの重要な学び	4
1-5. 日本にとっての主要な示唆	5
2. 調査概要.....	7
2-1. 調査の目的.....	7
2-2. 訪問先および日程	7
2-3. 本報告書の構成と出所の表記	8
2-4. 電子化とデジタル化の区別.....	8
2-5. 主な税目および用語	8
3. Real Time Information (RTI)	10
3-1. 背景	10
3-2. 制度概要	11
3-3. 導入の経緯.....	12
3-4. 成果	16
3-5. 課題と学び	19
3-6. その他の論点	22
4. Making Tax Digital (MTD).....	24
4-1. 背景	24
4-2. 制度概要	25
4-3. 導入の経緯.....	25
4-4. 成果	27
4-5. 課題と学び	28
4-6. その他の論点	30
5. MTD for VAT.....	32
5-1. 背景	32
5-2. 制度概要	32
5-3. 導入の経緯.....	33
5-4. 成果	34
5-5. 課題と学び	35
6. MTD for Income Tax.....	36
6-1. 背景	36
6-2. 制度概要	36

6-3. 導入の経緯.....	37
6-4. 成果	38
6-5. 課題と学び	39
6-6. その他の論点	41
7. デジタルインボイス(e-invoicing).....	43
7-1. 背景	43
7-2. 制度概要	44
7-3. 導入の経緯.....	45
7-4. 成果	46
7-5. 課題と学び	47
7-6. その他の論点	48
8. 全体総括.....	50
8-1. 改革の難易度を規定する要因	50
8-2. 前提条件の整備と段階的アプローチ	52
8-3. デジタル化の射程	53
8-4. 二つの設計アプローチ - OECD の枠組みとイギリスでの実装	53
8-5. 三つの重要な学び	55
8-6. その他の主要な知見	57
8-7. 日本にとっての示唆	59
9. 参考資料.....	61
9-1. 参照資料	61
9-2. 主な略語	63
9-3. 社会的システム・デジタル化研究会について	64

1. エグゼクティブ・サマリー

本報告書は、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」)が 2026 年 8 月に実施した、イギリスにおける税務デジタル化に関する現地調査の記録である。訪問先は HMRC(イギリス歳入関税庁)、ソフトウェアベンダーである IRIS Software Group、および会計専門家である EY と RSM の 4 者であり、行政、ソフトウェアベンダー、専門家それぞれの立場から、Real Time Information(RTI)、Making Tax Digital (MTD)、デジタルインボイスという一連の改革について聴取した。

本調査の主眼は、制度の内容そのものよりも、その背後にある政策的意図、実施過程で生じた困難、関係者の反応、および得られた教訓を明らかにすることに置いた。以下では、調査を通じて得られた主要な知見を要約する。

1-1. 調査対象の全体像

イギリスは、20 年近くにわたり税務のデジタル化を段階的に進めてきた。2000 年代後半に年度末の PAYE 申告を電子化(Digitization)した上で、2013 年の RTI により給与支払報告をリアルタイム化し、2015 年に発表された MTD によって記帳と申告のプロセス自体のデジタル化(Digitalization)へと進み、2029 年からはデジタルインボイスの義務化が予定されている。

ただし、これは数十年前に描かれた計画に沿ったものではない。HMRC は一連の改革について「より有機的(organic)に進んできた」と説明している。長期の構想が先にあったのではなく、税収ギャップの縮小という一つの大きな方向性を共有しながら、段階的に積み上げてきたというのが実像である。

1-2. 改革の難易度を規定する三つの要因

本調査を通じて最も明確に得られた知見は、一連の改革の難易度が、複数の要因の組合せによって説明できるということである。本研究会は当初、(1) 既存の業務プロセスをどの程度変えるか、(2) 対象者にどの程度の追加費用が発生するか、という二つの要因を仮説として各訪問先に提示し、いずれからこれらが主要な要素であるとの確認を得た。

もっとも、調査を通じて得られた事実を整理する過程で、この二つだけでは、同じ HMRC が推進した改革の間でなぜ難易度がこれほど異なったのかを説明しきれないことが明らかになった。RTI と MTD を分けたのは組織の能力差ではない。RTI はそれまでに整備された基盤の上に改革を「載せる」ことができたのに対し、MTD はその基盤そのものを同時に「作り直す」必要があった。そこで本報告書では、(3) 改革が依拠する基盤の成熟度を加えた三つの要因により整理している。前二者が対象者側の要因であるのに対し、基盤の成熟度は対象者と行政の双方にかかる要因である。

RTI は、報告の頻度を変えたが給与計算という業務プロセス自体は変えず、対象事業者の多くは既に給与計算ソフトウェアを利用していた。加えて、電子申告への移行が既に完了し、行政側も PAYE の受け皿の再構築が完了していたため、三要因のいずれにおいても負荷が小さく、構想から全面移行まで約 3 年で完了している。これに対し MTD for Income Tax は、記帳の方法、提出の頻度、税務に対する考え方の全てを変え、従来ソフトウェアを使っていなかった層に新たな費用を課し、さらに行政側も老朽化した

Self Assessment のシステムを同時に移行させる必要があった。結果的に 2015 年の発表から 2026 年の開始まで 4 回の延期を経て、11 年を要している。

もっとも、難易度は所与のものではない。前提条件を整えること、段階を踏むこと、そして実装後にも必要に応じ方式を見直すことによって、難易度の高い取組みも現実的なものとなる。ただし、その前提条件の整備自体が容易とは限らない。RTI に先立つ PAYE 記録の統合は、仕様の確定から稼働まで 6 年を要し、稼働後にも大規模な混乱を招いている。

1-3. デジタル化の射程

RTI の意義は税務行政の効率化にとどまらなかった。給与支払という発生源に近いデータが適時に集約されたことにより、実績所得に基づく月次調整という給付制度(Universal Credit)の設計が可能になった。さらに、UC 以外の給付の照合、裁判所による罰金徴収、年金自動加入義務の監視といった領域にも波及している。

波及は行政の執行にとどまらない。RTI データは国家統計局との共同により月次の雇用・賃金統計として公表され、財務省、予算責任局、イングランド銀行等の政策判断に用いられている。事業者には新たな調査への回答を求めることなく、税務目的で提出されたデータが経済政策の基礎情報として機能している。

この価値が最も明確に現れたのがコロナ禍である。雇用維持給付 CJRS は RTI データに依拠して設計され、公表から約 1 ヶ月で稼働した。通常であれば約 18 ヶ月を要する規模のシステムを約 4 週間で構築したとされる。一方で、個人事業主については所得の把握に 18 ヶ月程度の遅れが生じるため、支援の設計は困難であった。同じ危機に際して、リアルタイムの所得情報がある層とない層とで、支援の速度と的確さに差が生じたのである。

ただし、その活用には明確なガバナンスが不可欠である。イギリスにおいても UC を所管する雇用年金省へのデータ提供は対象者と目的が厳格に限定されており、HMRC は法令適合的でない、あるいは目的に対して過剰である要請は拒否している。

1-4. 三つの重要な学び

- 目的と達成したいことを明確に伝えること

本調査以前、本研究会は、最初の大規模改革である RTI が最も困難であったと想定していた。しかし実際には、RTI は比較的円滑に導入され、むしろ MTD の方が困難を極めた。その差の一因は、MTD が何を達成しようとしているのかが十分に伝わらなかったことにある。政治的には「確定申告の死」として打ち出されたが、実際に求められたのは申告に至るプロセスのデジタル化であり、多くの事業者には明確な成果物のないコンプライアンス費用として受け止められた。事業者にとってのメリットを具体的に説明できるかどうか、受容の程度を左右する。

- 当初から計画し、ステークホルダーと関与すること

HMRC が日本への助言として第一に挙げたのは、共創(co-creation)から始めることであった。ソフトウェアベンダー、アドバイザー、納税者と極めて早期に関与し、準備状況や行動に関する前提を検証すること、野心的でありながら現実的な時間軸を設定することである。共創は合意形成の手段であるだけでなく、設計に必要な情報を獲得する手段でもある。RSM が述べたとおり、HMRC は当初「自分が何を知ら

ないかを知らなかった」のである。あわせて、ソフトウェアベンダーが稼働前に検証できるテスト環境の整備、および罰則と緩和措置の早期の明確化が、実務的な要請として繰り返し指摘された。

- 継続的な対話と共創が不可欠であること

関与は一度限りの手続きでは足りない。HMRC は過去 3 年間で実施方法を大幅に変更し、詳細なロードマップの公開、月次会合、管理指標の業界との共有といった透明性の高い運営へと転換した。この変化は民間側からも確認されており、デジタルインボイスにおいてはさらに前進している。もっとも、勅許税務協会(CIOT)の会長が述べるように、共創は MTD にとっては遅きに失した面もある。制度の設計が固定される前の段階で行われて初めて、実質的な意味を持つ。HMRC は、この転換の理由を、政府プログラムの論理が実施の現実に行き先がないようにするためであると説明している。

1-5. 日本にとっての主要な示唆

まず確立すべきは、改革の目指すべきところである。イギリスが目指したのは、申告書や既存の業務プロセスの電子化ではなく、税務行政はもちろん、社会保障、公的統計などのデータに基づいたデジタル化であった。日本においても、目指すべきところを先に定義し、そこから逆算して制度とデータ基盤を設計すべきである。その上で、本調査からは次の五つの観点が導かれる。

第一に、順序と基盤整備である。施策の順序は、業務プロセスの変化度、追加費用、および依拠する基盤の成熟度によって判断すべきである。日本には給与計算ソフトウェアと e-Tax・eLTAX の基盤が存在するが、まず事業者の習熟度を実態として把握し、不足を政策的に整備することが順序判断の前提となる。

第二に、スコープの設定とガバナンスである。給与支払報告のリアルタイム化は、それ自体ではデータ収集にとどまる。所得税、住民税、社会保険、給付等を年度内・随時に調整する業務プロセス、さらには公的統計への活用をあわせて設計して初めて、その政策的価値が発揮される。同時に、データ連携の範囲、利用目的、法的根拠、本人への透明性、アクセス制御、監査可能性といったガバナンスを、当初から組み込むことが不可欠である。

第三に、設計アプローチである。行政側にデータを集約する方が適した領域と、民間の業務プロセス内に税務コンプライアンスを組み込む方が適した領域とを、制度目的ごとに分けて設計する必要がある。デジタルインボイスについては、任意による普及は多くの国で失敗しており、買い手側を起点とする段階的な義務化と、立場の弱い事業者への支援を一体で設計することが求められる。

第四に、進め方である。ステークホルダーとの関与は、当初から、かつ継続的に行う必要がある。法改正を先に決めてシステムを合わせるのではなく、まずシステムがどう動くべきかを共創によって定義し、それに合わせて法を設計すべきである。あわせて、テスト環境の整備、広報をベンダーに依存しないこと、罰則および緩和措置の早期明確化が実務的な要請となる。

第五に、日本固有の条件である。マイナンバーという一意の識別子を有することは、日本の明確な優位性であり、これを必須項目として組み込むことで、イギリスが直面している突合の問題を構造的に回避できる。他方で、イギリスが 1999 年に所得税と社会保険料の徴収を同一機関に統合していたのに対し¹、日

¹ イギリスでは、1999 年に社会保障拠出金(機能移転等)法により、社会保険料(NIC)の徴収機能が社会保障省(DSS)の Contributions Agency から Inland Revenue(内国歳入庁、現 HMRC)へ移管された。移管の目的として、政府は、事業者負担の軽減、顧客サービスの改善、コンプライアンス強化、所得

本では報告先が制度ごとに分かれており、この調整が課題となる。

本調査を通じて繰り返し確認されたのは、これらの改革が技術の問題である以上に、関係者との関係構築と期待管理の問題であるということである。HMRC が過去 3 年間で最も大きく変えたのは技術ではなく、ステークホルダーとの関わり方であった。

税と NIC のルールの段階的な整合性向上を挙げている。ただし、これは社会保障給付制度全体を税務当局へ移管したものではなく、主として NIC の徴収・管理機能を税務当局側に集約したものである。これにより所得税と NIC の徴収が同一機関に統合され、RTI 導入以前から両者は同一の様式(P14・P35)により報告されていた。RTI は、この統合された報告をリアルタイム化したものである。

2. 調査概要

2-1. 調査の目的

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」もしくは「BDSG」)は、日本における個人所得申告のあり方について、デジタルを前提として業務プロセスの根底から見直す、デジタル化を提言している。その検討過程において、給与支払報告のリアルタイム化、記帳・申告のデジタル化、デジタルインボイスといった一連の改革を、20 年近くにわたり継続的に実施してきたイギリスの経験は、最も参照価値の高い先行事例と考えられる。

本調査は、これらの改革について、制度の内容そのものよりも、その背後にある政策的意図、関係者による評価、実施過程で生じた課題、および得られた教訓を明らかにすることを目的として実施した。特に、公表資料からは読み取りにくい、行政・ソフトウェアベンダー・会計税務専門家それぞれの立場から見た実像を把握することに主眼を置いた。

2-2. 訪問先および日程

2026 年 8 月 4 日から 8 日にかけてイギリス・ロンドンを訪問し、以下の 4 者に対してヒアリングを実施した。いずれも英語で実施し、通訳は介していない。

訪問日	ヒアリング先	種別	所在地
2026 年 8 月 5 日	IRIS Software Group / Dext	ソフトウェアベンダー	ロンドン
2026 年 8 月 6 日	EY	監査法人・会計事務所 (大企業中心)	ロンドン
2026 年 8 月 6 日	HMRC	行政(イギリス歳入関税庁)	ロンドン
2026 年 8 月 7 日	RSM UK	監査法人・会計事務所 (中堅・中小中心)	ロンドン

HMRC (His Majesty's Revenue and Customs、イギリス歳入関税庁)との面談には、Transformation Roadmap Oversight、Operational Excellence、E-invoicing and Digital Reporting、Making Tax Digital Strategic Policy, Parliament, Insight, Reputation and Engagement (SPIRE)の各部門から担当者が参加した。IRIS Software Group (以下、「IRIS」)は、会計・税務・給与計算等の業務ソフトウェアを提供するイギリスの大手ベンダーであり、2024 年 12 月に取引・証憑のデータ取込サービスの Dext を買収している。EY および RSM UK (以下、「RSM」)は、いずれも専門家(アドバイザー)の立場から顧客企業の対応を支援してきた監査法人・会計事務所であり、EY は大企業、RSM は中堅・中小企業を主たる顧客層とする。

2-3. 本報告書の構成と出所の表記

本報告書は、Real Time Information(以下、「RTI」、第3章)、Making Tax Digital(以下、「MTD」、第4章)、MTD for VAT(第5章)、MTD for Income Tax(第6章)、デジタルインボイス(第7章)の順に、各制度を個別に取り上げ、最後に全体総括(第8章)を置く構成とした。各章は原則として、背景、制度概要、導入の経緯、成果、課題と学び、その他の論点の順に記述している。

本文中、特に出所の記載がない箇所は、HMRC による説明または HMRC の公表資料に基づく。それ以外の出所については、ヒアリング先の発言は「(IRIS)」「(EY)」「(RSM)」と、公表されている資料等は「(参照 1)」等と付記する。参照資料の一覧は巻末に掲げる。

なお、ヒアリングにおける発言と公表資料の内容が異なる場合には、本文は発言に基づいて記述した上で、その旨を脚注に記載している。また、第三国の制度に関する記述は、特記なき限りヒアリング先の説明に基づくものであり、各国の公表資料による確認までは行っていない。

2-4. 電子化とデジタル化の区別

本報告書では、「電子化(Digitization)」と「デジタル化(Digitalization)」を明確に区別して用いる。

電子化とは、紙を前提として設計された既存の業務プロセスを維持したまま、その媒体や伝達手段のみを電子的なものに置き換えることをいう。例えば、年度末に提出していた紙の申告書を、同じ内容のまま電子的に送信するようにすることがこれにあたる。電子化では業務プロセス自体は変わらない。

これに対しデジタル化とは、デジタルであることを前提として業務プロセスそのものを設計し直すことをいう。処理の単位、頻度、担い手、データの流れなどが変わり得る。

この区別は、本調査の対象を理解する上で決定的に重要である。イギリスは 2007 年から 2009 年にかけて PAYE の年次申告について電子化を完了させていたが、それによって年 1 回の報告という業務プロセスが変わったわけではなく、税額の精度、精算の速度、給付の適時性といった課題は解消されなかった。2013 年の RTI は、この既に電子化されていた年次報告について、報告の単位と頻度そのものを組み替えたものであり、デジタル化にあたる。

同様に、MTD が「単なる電子申告ではない」と HMRC が繰り返し述べているのも、この区別によるものである。VAT については 10 年以上前から電子申告が義務化されていたが、MTD for VAT が求めたのは、源泉となる取引データから申告に至るまでをデジタルで連続させること(デジタルリンク)であった。

この観点から、本報告書では、請求書のやり取りをシステム間で構造化・標準化されたデータとして行う仕組みを「デジタルインボイス」と表記する。英語では e-invoicing と称されるが、PDF や電子メールによる請求書の送付は、紙の請求書を電子的な媒体に置き換えたにすぎず、これには含まれない。HMRC 自身も、Word 文書、PDF、電子メールはデジタルインボイスに含まれないことを明示している。「電子」ではなく「デジタル」と表記するのは、この違いを明確にするためである²。

2-5. 主な税目および用語

本報告書における主な税目および用語は、日本の制度に照らして概ね以下のように理解できる。

² 逆に、既存の業務プロセスを維持したまま媒体のみを置き換えた事象については、「電子申告」等と表記している。

- (1) **Income Tax**: 所得税。個人事業主の事業所得や家主の不動産所得を含む
- (2) **VAT (Value Added Tax)**: 付加価値税。日本の消費税に相当する
- (3) **Corporation Tax**: 法人税
- (4) **National Insurance Contributions (NIC)**: 国民保険料。日本の社会保険料に相当する
- (5) **PAYE (Pay As You Earn)**: 給与所得や年金所得に対する源泉徴収制度
- (6) **Self Assessment**: 確定申告制度³
- (7) **Tax Agent**: 税務代理人。本文中では基本的にアドバイザーと表記する。概ね日本の会計事務所にあたる。ただしイギリスでは税理士は士業として公的に認定されておらず、資格を要しない

また、本報告書では原則として、情報を行政機関に提供する行為を「報告」と呼び、情報を提供しそれによって税額を確定させる行為を「申告」と呼ぶ。例えば、**MTD for Income Tax** (第 6 章)における **Quarterly updates** は、税額を確定させるものではないため、本報告書では「四半期報告」と表記する。これに対し、最終的に行う **Final declaration** は、税額を確定させる行為であるため、「最終申告」と表記している⁴。

³ イギリスにおいて一般的な給与所得者や年金所得者の納税は原則として **PAYE** による源泉徴収で完結し、**PAYE** 外の所得や複雑な課税事項がない限り、**Self Assessment** による確定申告は必要がない。つまり、日本と同様に、全ての個人に確定申告を求める総確定申告制度ではない。

⁴ 用語としての「報告」と「申告」の使い分けはあくまでも原則である。**PAYE** での年度末の提出には、個人単位の報告(P14)と事業所単位での申告(P35)の両方が存在する。このような場合には合わせて **PAYE** 申告と表現している。

3. Real Time Information (RTI)

3-1. 背景

3-1-1. 解決すべき課題

RTI は、給与所得や年金所得に対する源泉徴収制度である PAYE の報告・申告に関する仕組みを変更するものである。ここで重要なのは、RTI が PAYE そのものを変更したのではないという点である。PAYE 自体は導入された 1944 年から実質的に同じ仕組みが続いており、RTI が変えたのはあくまで報告のメカニズムである。

RTI 導入以前、事業者は年度末に、従業員ごとの年間集計である P14⁵と、全従業員分を集約した事業所単位の申告である P35⁶を HMRC に提出していた。すなわち報告・申告は年 1 回であった。一方で、事業者から HMRC への納付は原則として毎月行われていた⁷。つまり、納付は毎月行われているにもかかわらず、その内訳となる従業員ごとのデータは年度末にまとめて提出されるという状態にあり、両者の間に大きな時間差が存在していた。

この構造から、次の課題が生じていた。第一に、HMRC は年度が終わるまで個人ごとの所得の実績を把握できない。第二に、年度途中の就職・退職を適時に反映できず、雇用関係の記録が実態と乖離した。第三に、そして最も重要な点として、所得に応じて給付を月次で調整する制度の設計が困難であった。

3-1-2. 目的

RTI の導入を強く後押しした主要な政策目的の一つが、新たな給付制度 Universal Credit(以下「UC」)の導入であった。UC は複数の給付を一つの制度に統合するものであり、受給者の所得をより正確かつ適時に把握することが、給付制度を適切に機能させる前提条件であった。RTI がなければ、雇用年金省(Department for Work and Pensions, DWP)は受給者が実際にいくら支払われたかを適時に把握できず、UC は意図した形では機能し得なかった。

ただし、RTI は UC のためだけに導入されたものではない。HMRC 自身も、事業者から毎月納付を受けながら詳細なデータは年度末にしか得られないという状態を改善し、実態をより早期に把握する必要があった。HMRC はこの二つの動機の比重を「概ね 50 対 50」と表現している。もともと、仮に HMRC のためだけの改革であったならば、RTI の姿は多少異なるものになっていたであろうとも述べており、特に給与支払の「当日またはそれ以前(on or before)」に報告を求めるという要件については、DWP が支払いの事実を可能な限り早く知る必要があったことから、UC が要因であったことは明確であるとしている。

この点について、EY はより踏み込んだ見方を示している。RTI には複数の導入理由があったが、保守党政権が UC の導入を目指したことにより、RTI は極めて政治的な性格を帯びることとなった。UC が重要な政治的プロジェクトであった以上、HMRC としては RTI を失敗させるわけにいなかった。そのことが、RTI が急いで導入された(rushed in)一因であるという(EY)。

⁵ 従業員ごとの年度末集計。年間の給与、所得税、NIC、学生ローン控除等を HMRC へ報告する。

⁶ 事業者(雇用主)または PAYE スキーム単位の年次申告。従業員に関する税・NIC 等の情報を集約する。

⁷ 例外として、月間の PAYE・NIC 等の納付額が平均£1,500 未満であると見込まれる雇用主については、四半期での納付が認められている。

3-2. 制度概要

RTI の基本は、事業者が給与を支払うたびに、その支払日以前(on or before)に、従業員ごとの支払額、所得税額、NIC 等を FPS(Full Payment Submission)⁸によって HMRC に送信することである。これに加えて、法定給付(法定出産手当、法定父親手当、法定養子縁組手当、法定新生児ケア手当等)の還付請求や、当月に支払いがなかった旨の届出は EPS(Employer Payment Summary)⁹により行う。これらの法定給付は事業者が政府に代わって支給しており、事業者は納付額から控除する形で還付を受ける。

RTI によって、従来の P14(従業員別の年次報告)および P35(雇用主単位のサマリーおよび年次申告)は廃止された。HMRC は各税務年度用の技術仕様としてデータ項目ガイドとスキーマを公表しており、2026-27 年度版ガイドには、重複を除いて 158 の番号付きデータ項目が掲載されている¹⁰。

報告は原則として給与計算ソフトウェアを通じて行う。オンラインでの対応が困難であることを示せるごく少数の事業者のみが例外として紙による報告を認められている。2012 年から 2013 年当時はインターネット環境が現在ほど整備されておらず、遠隔地の農場等が申し立てを行う例があった。HMRC によれば、紙による報告者は、2014 年初めの約 2,000 者から減少し、2026 年 8 月時点では 200~300 者程度にまで減少している。紙による報告者には四半期ごとの報告が認められているが、PAYE、NIC 等の控除額を手作業で計算する必要がある、負担は重い。これは意図的な設計であり、可能な限りオンラインでの報告を選択する動機が働くようにしていると HMRC は説明している。

小規模事業者向けには、HMRC が Basic PAYE Tools という無償のソフトウェアを提供している。これは HMRC が委託した第三者が開発しているものであり、市販の給与計算ソフトウェア市場を過度に圧迫しないよう、従業員 9 人以下の事業者の利用が限定されている。HMRC によれば、利用者は約 19 万から 19 万 5 千者にのぼり、市場において比較的大きなシェアを持つ製品のひとつとなっている¹¹。

RTI データは、給与計算ソフトウェア等から PAYE Online を通じて HMRC に送信される¹²。送信されたデータは RTI ChRIS というサービスに入り、ここで必須項目の記入の有無、形式の正誤、英字・数字が正しい形式であるかといった基本的な確認が行われる。技術仕様上は、データ構造、項目間の整合性、PAYE scheme reference と Accounts Office reference の対応等について、複数の段階に分けて検証

⁸ 原則として、従業員に給与を支払う日以前に、従業員ごとの給与、所得税、NIC、学生ローン控除等を提出する。

⁹ 法定給付の還付請求、CIS (Construction Industry Scheme)控除額、従業員への支払いがなかった期間等を報告する。

¹⁰ 2026-27 年度の技術仕様は次の通り。<https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-internet-submissions-2026-to-2027-technical-specifications>

なお、HMRC ヒアリングでは RTI のデータ項目数について「約 119 項目」との説明があった。本報告書の 158 項目は、2026-27 年度版の技術仕様における番号付き項目を重複を除いて数えたものであり、必須項目、任意項目、技術的項目をどこまで含めるかによって数え方が異なる可能性がある。

¹¹ 本数値は HMRC へのヒアリングにおける説明による。一方、Institute for Fiscal Studies (Tax Law Review Committee)の討議資料“Setting standards for tax software” (2025 年 7 月、参照 1) は、Basic PAYE Tools を利用する事業者を約 11,000 者としており、両者には大きな開きがある。集計時点または母数の定義(登録数か実利用者数か)の相違による可能性があるが、本報告書では確認できていない。

¹² PAYE Online はインターネットと HMRC のシステムとを接続する基盤である Transaction Engine(旧称 Government Gateway)上に構築されている。この他 EDI による接続経路に関する言及も存在するが、現在でも稼働しているかの確認は取れていない。

ルールが定められている。受理されたデータは RTI Core に集約され、同システムがデータを取り込んで整形した上で、ETMP¹³、NPS¹⁴、HMRC 内の雇用主勘定管理システム、学生ローンサービス、DWP への所得データ提供といった、これを必要とする下流のサービスへ送信する。データは、関連する課税年度の終了後 2 年間、RTI Core 上に保持される(参照 2、参照 3)。

なお、RTI のシステムは HMRC 監督の下、Capgemini が開発を行い、運用も行っているという。

3-3. 導入の経緯

3-3-1. 当初

RTI の前提として決定的に重要であったのが、2001 年 11 月に発表されたいわゆる「Carter レポート」¹⁵に基づき進められていた PAYE 申告の電子化である。

P14・P35 を含む年度末 PAYE 手続のオンライン義務化は、2004-05 年度分について従業員数 250 名以上の事業者から始まり¹⁶、2009-10 年度分では従業員数が 0～49 名の小規模事業者についてもオンライン提出が義務化された。早期にオンライン化した小規模事業者には IT 費用の補助として最大合計 £825 の非課税奨励金が支給され、実際に初年度から 65%の小規模事業者がこの補助を利用した(参照 1、参照 4)。

この結果、RTI が導入される時点では、ほぼ全ての事業者は既に数年にわたりオンラインで申告を行うことに慣れていた。HMRC はこれを重要な前提条件であったとしている。

3-3-2. 初期稼働に向けて

RTI は 2012 年 4 月からパイロット運用が開始された。パイロットは 3 段階に分けて順次拡大され、第 1 段階では 325 の PAYE スキーム¹⁷(うち 2012 年 4 月の初回展開は 10 スキーム、残りは 5 月)、第 2 段階では 2012 年 7 月から約 1,300 スキーム、第 3 段階では 2012 年 11 月に約 65,000 スキームが対象となった。参加事業者はソフトウェアベンダーを通じて募集され、第 1 段階の事業者には HMRC による個別訪問、対面イベント、電話会議といった手厚い支援が提供された。これらの支援は第 2 段階以降の

¹³ Enterprise Tax Management Platform。顧客(納税者)の税務口座、義務、債務、税務上の会計・勘定情報を管理する HMRC の基幹システム。PAYE については 2012 年 10 月以降、旧システムである BROCS から順次移行され、2013-14 年度以降の納付および債務は同システム上で処理されている(参照 3)。

¹⁴ National Insurance and PAYE Service(国民保険・PAYE サービス)。NPS は 2009 年に稼働した、PAYE に関する HMRC の基幹データベースである。それ以前は 1944 年以來の雇用主を単位とする 12 の地域データベースに約 4,500 万件の記録が分散しており、NPS はこれらを統合して個人単位の記録に転換したものである。NPS では RTI データをもとに、従業員の収入に変化(転職、副業、昇給など)がないかをチェックし、必要に応じて正しい tax code を自動で再計算して雇用主に通知する。なお、NPS は Accenture が管理・保守を担っている。

¹⁵ “Review of payroll services: chaired by Patrick Carter”。なお、2006 年にもフォローアップのレポート(Carter レポート 2)が発表され、これに基づいて電子申告の対象データが拡充された。

¹⁶ 該当する事業者は 2004-05 年度分について、2005 年 5 月 19 日の申告期限までにオンラインで申告することを求められた。

¹⁷ PAYE スキームとは、事業者が PAYE の対象となる給与を支払うために HMRC に登録する単位である。RTI の提出はこの単位で行われる。一つの事業者が事業部門や労働者の類型等に応じて複数のスキームを持つ場合があるため、スキーム数と事業者数は必ずしも一致しない。

事業者には提供されておらず、第 3 段階は全面移行時に予定されていた支援水準に近い形での試行 (soft rollout) と位置付けられた(参照 5)。2013 年 3 月末までに 25 万を超える事業者が RTI を利用するに至り、パイロットを経て 2013 年 4 月から原則として全ての事業者がリアルタイムでの報告を開始し、2013 年 10 月までに大半の移行が完了した。一部の非標準的な PAYE スキームについては 2014 年 4 月から開始され、これをもってほぼ全ての雇用主がリアルタイムで報告することを義務付けられた(参照 6、参照 7)。

導入に際して、HMRC は一定の事業者に対し従業員台帳の記録を送信するよう求めた¹⁸。これは本人確認というより、NPS 上の記録と照合し、記録の整理 (payroll cleansing) を行うことを目的としたものであった。HMRC は、例えば、ある事業者の従業員が実際には 42 名であるにもかかわらず HMRC の記録上は 60 名となっている場合、稼働していない 18 件の雇用関係を消し込むことができた、と説明している(参照 3)。

3-3-3. 初期稼働以降

RTI 導入後の実務上の混乱として、複数の関係者が共通して指摘したのが、データ品質と記録の重複の問題である。

EY は、HMRC が RTI を稼働させた際に、職員が提出されたデータを扱うための十分なツールを備えていなかったことを大きな教訓として挙げている。データに重複などの問題が生じていたが、職員にはそれを修正する手段がなかった。ツールは後から追加された(EY)。

また、稼働直後に「通常業務 (business as usual)」として扱われ、導入時の担当者が異動してしまったこと、導入後の支援に十分な予算が確保されていなかったことも指摘されている。Carter 卿は十分なテスト期間の確保を勧告していた¹⁹が、それは現在もしばしば実現していないという(EY)。

重複記録は、転職に伴う雇用関係の開始・終了処理のほか、同一雇用主内での Payroll ID の変更、給与計算ソフトウェアの移行、個人情報の変更等が正しく報告されなかった場合にも生じ得る。この点について EY は、RTI が紙の時代の仕組みを前提に設計されていたことに原因があると指摘する。従来は前の雇用主から交付された書面を従業員が新しい雇用主に渡す方式であった。RTI 導入に際して、イギリスはアイルランドのように新しい雇用主が中央から直接データを取得できるデジタルの仕組みを採らなかった²⁰。設計としてより良い方法があったはずである(EY)。

RSM も、同姓同名の別人が誤って突合された事例や、顧客が給与計算ソフトウェアを変更した際に、旧システムと新システムの Payroll ID の引継ぎが適切に行われず記録を再構築せざるを得なかった事例を挙げている。給与計算ソフトウェアのベンダーが撤退した場合、納税者がベンダーを変更した場合、

¹⁸ 従業員数が 250 名以上の事業者に対し、Employer Alignment Submission(EAS)という従業員の一覧を提出することが求められた。なお、これは 2013-14 年度の記録として一度だけ求められた。

¹⁹ 正確には、前出の 2006 年の Carter レポート 2 では、各オンラインサービスについて、義務化等の実施少なくとも 1 年前に負荷・処理能力のテストを行うこと、またこれとは別に、ソフトウェア開発者向けのテストサービスを、大きな変更の少なくとも 6 ヶ月前に提供することを勧告している。

²⁰ アイルランドが 2019 年 1 月に導入した PAYE Modernisation では、離職の届け出(P45)等が廃止され、離職の事実とは給与提出に離職日を入力することで報告される。新しい雇用主は、従業員の PPS 番号(個人公共サービス番号)を用いて税務当局の歳入システムから RPN(Revenue Payroll Notification: 歳入庁給与通知)を取得し、そこに示された税額控除額と課税区分の境界額に従って給与計算を行う。RPN は給与計算の都度取得することが義務付けられている。なお、この仕組みは、PPS 番号が全国共通の識別子として機能していることによって実現されている。

製品ごとにデータ構造が異なる場合に何が起きるかを、あらかじめ想定しておく必要があるという(RSM)。

仕様の記述が十分に詳細でなかったことも問題を生んだ。EY によれば、ある項目が数値として定義されていても、その数値をどのような場合に入力するのかがガイダンスから明確に読み取れないことがあった。その結果、ソフトウェアベンダーごとに異なる設計がなされ、データの不整合が生じた(EY)。

3-3-4. RTI と UC

RTIを理解する上で重要なのは、これが単なる PAYE の報告制度改革にとどまらず、UC という給付制度改革を支える情報基盤としても機能した点である。

UC は、複数の給付制度を一つに統合し、受給者の所得状況に応じて給付額を調整する制度である。UC が置き換えた制度のうち、特に Tax Credits は、前年所得に基づく暫定払いと事後精算という構造であり、それゆえに過払い・過少払いが生じやすかった。RTI 導入以前、HMRC は事業者から PAYE および NIC の納付を毎月受けていたものの、従業員ごとの内訳は年度末にしか受け取っていなかった。このため、所得に応じて給付を月次で調整する制度の設計が困難であった。

UC が、それまでの制度の暫定払いと事後精算という仕組みから、RTI の実績所得で月次調整する仕組みへ移行したのは、この構造的欠陥への対処である。RTI によって初めて、受給者が実際にいつ、いくら支払われたかを、適時に把握することが可能になった。

この点は、RTI を「税務行政のデジタル化」としてだけでなく、「税と給付をつなぐ所得情報基盤」として捉える上で重要である。RTI によって、給与支払という発生源に近いデータが、税務当局に適時に集約されるようになった。その結果、そのデータを PAYE の精度向上だけでなく、UC のような所得連動型給付の運営にも活用できるようになった。すなわち RTI は、給与支払報告をリアルタイム化することで、税務行政と給付行政の双方を支える共通のデータ基盤となったのである。

一方で、RTI データの省庁間共有には明確な制約が設けられている。DWP が全ての RTI データを受け取るわけではない。DWP は、UC 受給者を HMRC に通知し、HMRC はその対象者についてのみ RTI データを DWP に提供する。受給者でなくなった旨が DWP から通知されれば、HMRC から DWP へのデータ提供は停止される。したがって、RTI は広範な省庁間データ共有を無制限に認める仕組みではなく、法的根拠、目的限定、対象者の特定、必要最小限の共有という制約の下で運用されている。

給与支払報告をリアルタイム化することは、単に税務当局がより早くデータを取得することを意味するだけではない。そのデータを適切な法的枠組みと安全策の下で活用することにより、所得に応じた給付、税額控除、緊急時支援などを、より迅速かつ的確に実施する可能性が広がる。これは後述する新型コロナウイルス感染症への対応として実施された従業員向けの雇用維持給付である CJRS (Coronavirus Job Retention Scheme)でも明らかである。

3-3-5. ダイナミック・コーディングによる年度内精算

RTI の導入により所得情報が年間を通じて得られるようになった一方で、それを税額計算に活かす仕組みは直ちには整わなかった。2017 年時点においても、年度末の照合において過不足が生じ、還付ないし徴収を要する件数は年間約 800 万件存在していた²¹。

²¹ 年度末照合(End of Year Reconciliation)とは、年度終了後、HMRC のシステムが、確定申告(Self Assessment)の対象でない全ての PAYE 対象者について自動的に実行する突合処理である。過不足が発生した場合には精算通知(P800)が発行され、その後還付ないし徴収が行われる。年間約 800 万件

そこで HMRC は、2017 年 7 月から、RTI データを用いて tax code を年度途中で再計算する仕組み(dynamic coding, PAYE Refresh)を導入した。その要点は次の通りである。

- 現物給与の届出や転職等の「トリガー」が生じた時点で、RTI で報告された年初来の給与額を年換算した「見積給与額(estimated pay)」を用いて、当年度の税額を再計算する。
- 従来、年度途中の変更によって生じる見込みの不足額は「潜在的不足(potential underpayment)」として翌年度の tax code で回収されていたが、これを「年度内調整(In Year Adjustment)」に置き換え、当年度の残りの期間で回収する。
- 併せて、還付を年度末まで待たせる要因となっていた暫定的なコードの使用を最小化する。

この結果、年度末に過不足なく終わる納税者が増え、事後的な精算通知(P800)の発生が抑制されるとともに、還付の早期化が図られた。

重要なのは、これが「年度末に一括して精算する」という発想からの転換である点である。イギリスは、リアルタイムに得られる情報を用いて、年間を通じて継続的に税額を最適化する方向を選んだ。つまり RTI に加え、ダイナミック・コーディングを導入することによって、年次処理から随時処理という業務プロセスそのもののデジタル化(digitalization)に踏み込んだことになる。

もっとも、見積りに伴う課題は残る。例えば、年度の前半に賞与が支払われた場合、年換算による見積給与額が実態を上回り、税額が過大に計算されるといった事象が指摘されている。リアルタイム化は精度を向上させるが、見積りを用いる限り誤差は残ること、また RTI でカバーされていない情報²²によっても、過不足は発生しうることには留意が必要である。さらに、結果的に生まれた不足額の精算は翌年度の tax code に反映される、すなわち翌年度に繰り越される仕組みが維持されていることにも留意が必要である。

3-3-6. 今後の計画

RTI は 10 年以上運用されているが、そのメリットはまだ完全には実現されていない。RSM は、現物給与(benefits in kind, BiK)がまだ完全には給与計算を通じて報告されていないことを挙げ、これが実現すれば HMRC のデータと制度全体の効率化はさらに向上すると述べている。事業者は既に業務プロセス上のメリットを得ている一方、政府側のメリットは現在も発展途上にあるという(RSM)。

もっとも、この現物給与の給与計算への取り込み(payrolling of BiK)は、EY が準備期間の見積りの不十分さを示す近年の事例として挙げるものでもある。HMRC や政治家は、3 月に準備が整えば 4 月から事業者が使えると考えがちであるが、事業者が自社のソフトウェアでの対応を行い、検証し、業務プロセスを適応させるのに要する時間が見落とされている。実質的な協議を経ずに公表され、当初は容易と考えられていたものの、HMRC がアドバイザーと対話した結果として容易でないことが判明し、段階的な実

との記述は、イギリス税務専門誌(Tax Adviser、2017 年)による。

²² 代表的なものには、社用車や医療保険などの現物給与(Benefits in Kind, BiK)に関する情報や銀行利子に関する情報がある。なお、現物給与に関する情報は段階的に RTI に取り込まれる計画である。当初は一斉実施が予定されていたが、ステークホルダーからのフィードバックを踏まえて段階的な実施に改められ、2027 年 4 月から社用車等および雇用主提供の医療給付が対象となり(第 1 段階)、その他の大部分の現物給与は 2028 年 4 月から対象となる(第 2 段階)。貸付金および社宅は給与計算上の負担が特に大きいとの指摘を受け、当面のあいだ従来の年度末処理によることとされている。HMRC は、年度末処理により現物給与を報告している約 28 万の事業者に大きな事務上の影響が及び、一時費用として£800 万が必要になる一方、年間£1,800 万のコスト削減(純額)を見込んでいます。他方、HMRC 側は IT システムの改修に£1,000 万程度を要すると見込んでいる(参照 8)。

施へと変更された(EY)。

3-4. 成果

3-4-1. 定量的な成果

HMRC は 2015 年のプログラム終了時に事後評価(Post Implementation Review)を実施し、2017 年 4 月にその報告書を作成、2017 年 12 月 7 日に公表した。外部の関心が高いことに鑑み、通常は内部向けであるこの種の報告書が公開されたものである(参照 9)。同報告書は、RTI について「1944 年の PAYE 導入以来で最大の変更」と位置付けた上で、プログラムが意図したことを達成し、RTI による変化は肯定的なものであったと結論付けている。

同報告書が示す RTI による効果と投資は以下のとおりである。

区分	項目	金額
効果	事業者の事務負担の軽減(純額、年間)	£2 億 9,250 万
効果	Tax Credits の過払い削減(不正・誤り・年度内の所得相違)	£6 億 7,200 万
効果	国庫へのキャッシュフロー改善(一時的効果)	£8 億 1,300 万
効果	HMRC の人件費等の削減	£6,400 万
投資	事業者の一時費用および移行費用	£2 億 9,200 万
投資	HMRC の実施費用(プログラム期間全体)	£3 億 700 万

これらの数値について HMRC は、投資収益率の高さを示すものであるとしている。一方で同報告書は、一部の事業者、アドバイザーおよびその代表団体が、これらの数値は小規模事業者の実態を十分に反映しておらず、小規模事業者における継続的な費用が過小評価されていると考えていることも、あわせて記載している。

このほか、同報告書は次の数値を示している。

- (1) 定着状況: 2016 年までに 99%の事業者が給与計算業務に RTI を組み込んだ。段階的な移行により 150 万を超える事業者が RTI に移行できたことについては、それが正しい手法であったとの明確な合意が確認された。
- (2) 処理規模: 4,000 万人を超える被用者および企業年金受給者について処理が行われており、毎月 1 億件を超えるトランザクションが処理されている。
- (3) Tax Credits(就労・児童向けの給付)²³の過払い削減: 2013-14 年度に£1,000 万、2014-15 年度に£2 億 3,800 万、2015-16 年度に£2 億 2,200 万、2016-17 年度に£2 億 200 万の削減が確認された。
- (4) UC 以外の DWP 給付における削減: DWP は、RTI データを用いて UC 以外の給付の受給状況

²³ 一般的に Tax Credits とは税額控除を意味するが、イギリスにおける Working Tax Credit / Child Tax Credit は、税額から控除する仕組みではなく、HMRC から受給者の口座へ直接支払われる現金給付である。

を照合する取組み(RTI Bulk Data Match、2013 年秋季財政報告で公表)を実施し、従来からの誤りを発見して将来の給付水準を是正した。これにより、2014-15 年度に£1 億 2,200 万、2015-16 年度に£1 億 6,400 万の削減が確認された。

- (5) UC における見込み: UC が完全に展開された時点で、誤りおよび不正のある UC 請求の防止により、給付支出において年間約£6 億の削減が見込まれる²⁴。

なお、これらの効果の実現状況について、同報告書の付録は、最終予測と2017年3月時点の実績を対比している。事業者側の効果については、累積的なネット効果として予測・実績ともに£8 億 5,500 万とされ、実現状況は「完了」と評価されている。この£8 億 5,500 万は、2012-13 年度から2016-17 年度までの、新たな事務負担並びに一時費用及び移行費用を差し引いた累積額であり、定常状態における年間でのネット効果£2 億 9,250 万とは異なる。

Tax Credits の過払い削減は、「不正・誤りによる過払いの削減」(2014-15 年度から2016-17 年度、当初予測£6 億 3,000 万に対し実績£6 億 2,000 万)と「年度内の所得相違に係る削減」(2013-14 年度から2016-17 年度、当初予測£1,600 万に対し実績£5,200 万)に分けて管理しており、いずれも「完了」と評価されている。

国庫へのキャッシュフロー改善については、当初£9 億 8,600 万と予測されていたが、2014-15 年度の RTI データによる測定を踏まえ、£8 億 1,300 万に下方修正された。

なお、2017 年の Post Implementation Review で示された成果は、主として RTI による給与支払データのリアルタイム収集による事業者負担の変化、Tax Credits や UC を含む DWP 給付への活用、国庫キャッシュフロー改善等を対象とするものである。RTI データを用いて tax code を年度内に動的に調整するダイナミック・コーディングは2017年7月に導入されたため、同レビューの数値はダイナミック・コーディング導入後の実績効果を反映したものではない。

したがって、RTI の成果は、第一段階としての「給与データ報告インフラの整備」による成果と、第二段階としての「RTI データを用いた PAYE 税額調整の年度内化」による成果を区別して評価する必要がある。後者については、定量的な成果を包括的に検証した公開評価レポートは確認できない。

3-4-2. HMRC にとっての成果

RTI 導入時の Exchequer Secretary to the Treasury(イギリス財務省国庫担当政務次官)である David Gauke は、RTI は 70 年以上の歴史を持つ PAYE 制度において最大の変化であるとする。RTI は、わずか 10 事業者を対象としたパイロット・テストから 2 年も経たないうちに、170 万超の事業者および年金支払者から提出される 4,600 万件を超える PAYE 記録を処理するようになった。職の流動性が高まり副業も増える中で、これまでの仕組みは、新しい雇用関係を反映するのに、年度末を経る必要があったが、RTI によって、年度途中に反映できるようになったとしている(参照 10)。

RTI の価値が最も明確に現れたのが、新型コロナウイルス感染症への対応である。従業員向けの雇用維持給付である CJRS (Coronavirus Job Retention Scheme)は、RTI データに依拠して設計された。給付対象となる者が被用者であるか否かの確認に RTI データが用いられ、不正防止の観点から、特定の期日までに雇用されていることを RTI を通じて確認できることが要件とされた。HMRC は事業者に対して支払いを行い、事業者が通常の給与支払経路で従業員に支払うという流れを実現できた。CJRS は

²⁴ これは将来の見込みであり、上記(3)の Tax Credits に関する実績とは対象制度・期間ともに異なる。Tax Credits は UC に統合される過程にあったため、その削減効果は年度を追って逡減している。

2020 年 3 月 20 日に公表され、約 1 ヶ月後の 4 月 20 日に稼働した。National Audit Office(以下「NAO」)によれば、HMRC は通常であれば約 18 ヶ月を要する規模の IT システムを、約 4 週間で構築した(参照 11)。制度期間を通じて、CJRS は約 130 万の事業者と 1,170 万の雇用を支援し、請求総額は £700 億にのぼった。複数の雇用について支援を受けた者の重複を除くと、支援を受けた個人は約 1,080 万人であった²⁵(参照 12)。

HMRC は、この対応について「革命的(revolutionary)」であったと表現している。それだけの金額を給付することは HMRC の通常の業務ではなく、極めて厳しい監視の下で膨大な労力と迅速な対応を要したという。データが年次でしか報告されない場合には情報が陳腐化して空白が生じるが、RTI の適時性が迅速な対応を可能にした。

一方、個人事業主については、Self Assessment のデータは所得の発生から申告までに 18 ヶ月程度の遅れが生じ得るため、支援の設計は困難であった²⁶。仮に再びパンデミックが発生した場合には、MTD for Income Tax の四半期報告によって個人事業主向けの支援をより適切に対象化できる可能性があるが、情報が完全になるわけではないと HMRC は述べている。

RTI データの活用は、税務行政や給付の領域にとどまらない。RTI データは、国家統計局(ONS)と HMRC の共同により、月次の雇用・賃金統計として公表されている。事業者からの提出データは受領の翌日には分析用のデータセットに反映され、対象期間の終了から 2 週間ないし 3 週間で速報値(flash estimate)が公表される。標本調査ではなく給与所得者の全数を対象とするため、回収率の変動による影響を受けず、地域別、業種別、年齢別といった詳細な区分での分析が可能である。この統計は、財務省、予算責任局(OBR)、イングランド銀行のほか、シンクタンクや研究者にも利用されており、労働市場の動向把握と政策判断の基礎となっている²⁷(参照 13)。

3-4-3. 民間にとっての成果

RTI が事業者にもたらした最大のメリットは、年度末に集中していた負担の解消である。事業者は給与支払のたびに報告する義務を負うことになったが、その代わりに P14 や P35 の作成という年度末の負荷の高い作業がなくなった。RTI は、大きな年度末のピークを、より平準化された継続的なプロセスに置き換えたのである。給与計算ソフトウェアを利用する事業者にとっては、既に行っている処理にボタンを一つ追加で押す程度の作業であることも多かった。

HMRC は、パイロット参加事業者を対象とした調査に加え、RTI が義務化された後、全事業者の標本を対象とした調査(Main Migration 調査)を実施している。2014 年 6 月から 8 月にかけて 1,447 の事業者に対して行われた調査によれば、年度末処理の負担を 5 段階(1 が最小、5 が最大)で 1 または 2 と評

²⁵ なお、同評価は、制度全体を通じた誤りおよび不正の率を 3.0%から 7.8%、中心推計値で 5.1%、金額にして£35 億と推計している。迅速な実施と正確性との間には一定のトレードオフが存在したことになる(参照 12)。

²⁶ 個人事業主についてはリアルタイムの所得情報が存在しないため、個人事業主向けの支援(Self-Employment Income Support Scheme、SEISS)では、過去の確定申告(2016-17 年度から 2018-19 年度)の平均利益に基づいて給付額を算定せざるを得なかった。また開業まもない個人事業主は、算定の基礎となる申告実績がないため当初の給付から除外されるなど、各種の問題が発生した。

²⁷ ただし、対象は PAYE を通じて支払われる給与に限られるため、個人事業主の所得や配当による報酬は含まれない。また、速報値の段階では約 15%のデータが補完値であり、実際の提出データが揃うにつれて改定される。

価した事業者は、従来制度下の 54%に対し、RTI 下では 75%に増加した。負担が「減少した」または「変わらない」とする回答は 80%であり、所要時間についても 80%が短縮または同程度と回答している。年度末処理が 1～2 時間で完了した事業者は、従来の 29%から RTI 下では 49%に増加した。費用面では 64%が変化なしと回答している(参照 14)。

ただし、事業者の規模による差も明確である。年度末処理を困難とした割合は、従業員 9 名以下の零細事業者で 8%、負担が大きい(4 または 5)とした割合は 11%であり、いずれも他の規模の事業者より高い。HMRC の Basic PAYE Tools の利用者においても同様の傾向がみられる。また、大規模事業者では二極化がみられ、52%が所要時間の短縮を報告する一方、19%は増加したと回答している。同調査は、これを大規模事業者の給与体系が複雑で、複数の PAYE スキームを運用していることが多いためと分析している(参照 14)。

IRIS も、RTI は給与計算分野におけるより良い改革の一つであったと評価している。RTI 以前は、事業者や会計事務所が PAYE と NIC を計算し、HMRC への情報の提出と顧客への納付額の連絡を別々に行うという、より古いプロセスで処理されていた。RTI では、給与計算を行う時点またはその前後に、ソフトウェアから直接 HMRC へ給与情報を提出することが求められるようになった。RTI によって HMRC はより新しい情報を得られるようになり、未払いの把握という点でも改善した。従来は納付の参照番号が誤っていると法人税の納付が給与関係に充当されるなど、誤った督促状につながるがあったが、RTI とデジタル記録の改善によりこの種の問題は減少したという(IRIS)。

RSM は、顧客が RTI を自然な進歩として概ね受け入れたと述べている。従来は年次で従業員全体の給与数値を照合していたが、RTI の下では報告はより頻繁になった一方、デジタル化され給与計算業務に組み込まれたことでプロセス自体は容易になったという(RSM)。

RSM はまた、RTI には社会的なメリットもあり得ると指摘する。現金による簿外の給与支払が困難になれば、最低賃金の遵守や雇用上の権利の確保が容易になる。一部の非公式な就労は難しくなるものの、全体としては社会にメリットをもたらし得るという。あわせて RSM は、他の納税者が正しい額を納めていると信じられることによる公平性の重要性にも言及する一方、実務上は、多くの人が制度全体の公平性よりも、その改革が自分自身にどう影響するかを考えるものであるとも述べている(RSM)。

3-5. 課題と学び

3-5-1. 導入に向けた課題

3-4-1 で取り上げた事後評価報告書では、導入が円滑であったのは「多くの、ただし全てではない事業者」であったとし、ステークホルダーとの協議、広報および実際の導入プロセスに関して学ぶべき教訓があったことを HMRC として全面的に受け入れると明記している(参照 9)。

実際、導入に際しては、事業規模によって受け止め方に差があった。EY によれば、公式の記録上、RTI の実施は比較的順調であったとされ、2013 年の義務化に先立ちパイロットが実施され、2016 年までに HMRC は非常に高い完了率を報告している。しかし、想定より高い費用がかかったとする事業者も存在し、特に小規模事業者は、実施が予想したほど容易ではなかったと感ずることが多かった(EY)。

EY は、HMRC が示す統計を読む際の留意点も指摘している。HMRC は高い割合の事業者で RTI が機能していると説明できるが、事業者の定義が重要である。Tesco のような大規模事業者も 1 事業者であり、家事使用人の給与計算も 1 事業者である。事業者数を単位とする統計は、事業者ごとの規模や複

雑さの違いを反映しないため、実態より良く見えることがあるという(EY)。

大企業においては、PAYE の納付額と RTI データとの照合が困難であり、この状況は現在も続いている。設計上の問題も存在し、例えば提出が 1 ヶ月目であるか 2 ヶ月目であるかを識別する単純な項目がなく、提出の時期に依存する仕組みとなっている(EY)。

3-5-2. 現在も残る課題

最大の構造的課題は、本人を一意に識別する仕組みの不在である。RTI は主たる識別子として国民保険番号(NINo)を用いているが、これは完全な本人確認の仕組みではなく、イギリス全体で共通して用いられる汎用的な個人識別番号ではない²⁸。イギリスでは就労にあたって NINo の保有が要件とされていないため、NINo なしで PAYE 報告を提出することが可能となっている。

NINo のない情報を受け取った場合、HMRC は氏名、住所、生年月日等の他の情報を用いて本人の特定を試みる。特定できない場合には、仮の参照番号を付した一時的な記録を作成する。その後本人が NINo を取得すれば、雇用関係を正しい記録に結び付けることができる。

HMRC は、信頼できる汎用的な識別子があれば突合のリスクは低減されると明言している。事業者が、実際には NINo が存在するにもかかわらず存在しないとしてデータを送信する場合など、データの品質が低い場合があり、事業者が従業員の NINo をオンラインで事前に検証すれば、HMRC に届くデータの正確性は高まり、支払いが誤った人物に紐付けられる事例も減少するという。なお、事業者が NINo を確認する仕組みとしては RTI における NINo Verification Request (NVR)²⁹が存在するものの、その利用や突合性能にはなお改善の余地があると考えられている。

この点は、EY、RSM から同様の指摘があった。EY は、イギリスには特定の所得が特定の個人に帰属することを確実に示すものが存在しないことが大きな問題であるとし、銀行利子等のデータについても同様の突合の問題が生じると述べている。氏名と生年月日による突合はデータの問題を生む。個人識別番号の導入はイギリスでは政治的に極めて困難であるが、IT 上は、納税者が銀行に番号を伝えれば全てのデータがその納税者に結び付くようになり、HMRC の業務ははるかに容易になるはずだという(EY)。

なおイギリスでは、1990 年代に Self Assessment 制度が導入された際、NINo は信頼性に欠けるとして採用されず、税務上は UTR(Unique Taxpayer Reference)が用いられているが、基本的に確定申告に登録した人に付与される税務上の参照番号であり³⁰、社会全体で用いられる汎用的な個人識別番号ではない(EY)。

RSM は、イギリスの文化的・法的な事情も突合を困難にしていると指摘する。婚姻等により一部の記録でのみ氏名を変更する場合があり、婚姻等に伴う氏名変更が一部の機関にだけ通知されることもあるため、異なるデータベースで異なる氏名が用いられる場合があるという³¹(RSM)。

データの検証のあり方も課題として残る。RTI データは、給与計算ソフトウェア等から PAYE Online を通じて HMRC に送信され、RTI ChRIS というサービスでデータの検証が行われる。

²⁸ NINo は税・給付以外にも、旅券、学生ローン、運転免許、選挙人登録などで求められる場合がある。
“Though the National Insurance number is not proof of identity there was some evidence from customers of both banks and employers requesting National Insurance number for that purpose.” (HMRC Research report, “National Insurance Number Confirmation Research”)

²⁹ RTI 対応の市販給与計算ソフトウェアや Basic PAYE Tools からリクエストすることができる。

³⁰ この他、会社、パートナーシップ、信託等にも付与される。

³¹ イギリスには、(他の多くの国と同様に)戸籍制度が存在しない。

しかし、この段階の検証は XML メッセージとしての妥当性と雇用主の識別に関するものであり、より実質的なデータ品質・コンプライアンス上の確認は、下流工程で行われる。事業者が誤りを犯している可能性が認められる場合には、GNS(Generic Notification Service)³²を通じて「この点に気付きました。誤りと申し上げているわけではありませんが、ご確認ください」という趣旨のメッセージを送ることができる。HMRC は、誤ったデータが複数の下流サービスに問題を引き起こすため、確認をより上流で行う方法を検討している。

HMRC 自身の事後評価報告書(参照 9)も、データの品質と修正手続に関する課題を率直に記載している。同報告書は、事業者とアドバイザーが HMRC の保有するデータをリアルタイムで確認できないこと、当年度および過年度の修正手続がより利用者本位である必要があることを主要な調査結果として挙げている。具体的には、2015-16 年度において 200 万の事業者スキームのうち 40,902 件が納付額について正式に異議を申し立てており、その処理のために 86 名の常勤職員を配置していた。処理を終了した案件のサンプル分析では、未納とされていた債務の平均 78%が実体のないものであった。この原因の一つが重複雇用記録であり、当初は異議申立ての最大 80%がこれに関連していたが、システム改修により 16%まで低減した。

広報と支援についても同様の指摘がなされている。同報告書は、HMRC の広報とガイダンスが全ての事業者が届いておらず、一部の小規模事業者が報告義務とその不履行の結果を理解することに苦労していることを主要な調査結果として挙げ、事業者向けの中核的な広報チームを設置することを勧告している。導入期間中は非常に効果的な広報チームが存在したが、通常業務への移管に際して同様のチームを設置することが勧告されなかったことが背景にある。

また、事業者情報の更新も課題である。CJRS の経験を通じて HMRC が認識した課題として、RTI は個々の従業員への支払いについて詳細な情報を含む一方、事業者そのものについては、雇用主としての登録がなされた後の情報を必ずしも十分に把握していないという点がある。HMRC は事業者の登録時に情報を収集するが、事業内容が変化した場合にその一部を更新する義務はない。COVID-19 下において、CJRS を接客業など特定の業種に対象化する議論があった際、業種情報が古くなっている可能性があったため、これが困難であることが判明した。

3-5-3. 得られた学び

RTI から得られる最も重要な示唆は、改革の難易度を左右する要因に関するものである。この点は第 8 章で改めて整理するが、RTI に即して言えば、次の三点に集約される。

- 既存の業務プロセスに組み込める改革は受け入れられやすい

HMRC は、RTI が基礎となる業務プロセスを実質的に変えなかったと明言している。事業者は従業員に支払うたびに tax code に基づいて源泉徴収額を計算しなければならず、また HMRC に毎月納付しなければならなかった。RTI は、その作業を行う時点で HMRC に知らせることを求めたにすぎない。年度末に一括して行われていた報告が支払いごとの報告に変わり、月 1 回³³に増えたため、紙の上では大きな変更に見えるが、基礎となる作業の多くは既に行われていた。

³² GNS はこの他、提出遅延、学生ローン控除等に関して HMRC から雇用主・エージェントへ通知することに利用される。

³³ 標準的な月次での給与支払の場合。RTI は月次報告ではなく、支払いの都度の報告であるため、週次で給与支払を行っている場合、年 52 回の報告ということになる。

IRIS も同じ趣旨を述べている。給与データは従業員に支払う必要があるため、もともと正確かつ最新でなければならなかった。給与計算プロセス自体は実質的に変わらなかった。これが RTI が MTD より容易であった主たる理由であるという(IRIS)。

- 前提条件の整備が改革の成否を分ける

RTI 導入時点で大多数の事業者が既にオンライン申告に慣れていたこと、給与計算が既にソフトウェアで行われていたことは、決定的な前提条件であった。RSM は、給与計算がイギリスにおいて既に大きくデジタル化されていたため、RTI が最初の対象として自然であったと述べている。かつては手作業による給与計算や現金払いも存在したが、21 世紀初頭までにソフトウェアと銀行振込に移行していたという(RSM)。

- 稼働は終点ではなく起点である

前述のとおり、稼働後にデータ品質の問題を処理する体制、担当者の継続性、導入後予算が不足していたことは、繰り返し指摘された教訓である。RSM は、アジャイル開発を行う場合であっても、最初のバージョンが将来の機能を支え得る枠組みを備えている必要があると指摘し、RTI では将来の用途が稼働する前からデータ項目が組み込まれていたことを評価している(RSM)。

3-6. その他の論点

3-6-1. プライバシーおよびデータ共有

日本において同種の施策に対して想定される典型的な批判は、政府が情報を集約し国民に対して不利に用いるのではないかというものである。この点について、HMRC は、RTI 自体は従来から PAYE・NIC の給与計算や年度末申告で扱われていた種類のデータを扱うものであったため、懸念は限定的であったと説明している。

RTI に限らず、HMRC は事業者との関係および法的権限に基づき、銀行、金融機関、オンライン決済事業者、オンラインプラットフォーム等から第三者データを収集しており、多くのデータを保有している。HMRC はこれらのデータをコンプライアンスの監視を含む複数の目的に用いている。収集権限を近代化・拡大しようとする際には政治的な監視があるものの、「ビッグブラザー」的であるという批判を受けることもある。そのため、収集の必要性を裏付ける確かな根拠、収集する範囲が目的に照らして過大でないことの説明、および情報を保護するための安全策が必要となる。

HMRC はあくまでも与えられた権限の範囲でのみデータを収集できる。PAYE および RTI の下では、税務当局として必要なデータを収集できる。他の政府部門が HMRC に対して自らのためのデータ収集を求めることがあるが、法令適合的でない場合や目的に対してデータ収集が過剰(不釣り合い)である場合、HMRC はこれを拒否している³⁴。

要件を満たす場合には、給与計算を通じて他の機関のために徴収が行われている項目も存在する。学生ローンの返済はその一例であり、HMRC は他の政府機関に代わって職業訓練負担金(Apprenticeship levy)も徴収している。ただし、これらの取決めに安全策と正式な合意が必要であり、

³⁴ 他方、法的根拠と目的の妥当性が認められる場合には、RTI データの他機関への提供は実際に行われている。事後評価報告書は、裁判所・審判所サービス(HMCTS)への雇用主情報の提供による罰金徴収の加速、年金規制当局(The Pensions Regulator)による年金自動加入義務の遵守状況の監視、DWP による UC 以外の給付の照合を、その事例として挙げている(参照 9)。

相手方の機関は必要な範囲の情報のみを受け取る。

DWP へのデータ提供についても厳格な制約がある。DWP が UC の受給者であると HMRC に通知した者についてのみ、RTI データが提供される。DWP は日次で対象者の追加・削除を行う。DWP が受給者でなくなると通知すれば、HMRC は送信を停止する。DWP が全ての RTI データを受け取るわけではない。なお、HMRC から DWP へのデータ提供は 1 日 4 回行われており、DWP は HMRC にデータが到着したのとほぼ同時にこれを受け取る。

HMRC はまた、契約を結んだ機関に所属する承認された研究者が、匿名化されたデータに、管理された施設内の安全な環境でのみアクセスできる Datalab という仕組みを設けている。これは、データを安全に活用することで生産性向上と革新を促進し、公共サービスの提供を通じて人々の生活を改善するという国家データ戦略(National Data Strategy)の一環と位置付けられている(参照 13)。

RSM は、RTI が健康データの分野における施策ほどには社会的な注目を集めなかったと述べている。2013～14 年に進められた care.data では、GP 記録を他の保健医療データと結合して医療計画や研究等に利用することに対し、プライバシーや目的外利用への強い懸念が示され、多数のオプトアウトや計画の延期につながった。これに対して RTI は、主として雇用主が通常の給与計算過程で既に取り扱っていた情報を HMRC に報告する仕組みとして導入されたため、同程度の社会的反発にはつながらなかったという(RSM)。

4. Making Tax Digital (MTD)

本章では、MTD の全体について取り上げる。MTD の具体的な取組みである MTD for VAT については第 5 章で、MTD for Income Tax については第 6 章で深掘りする。

4-1. 背景

4-1-1. 解決すべき課題

MTD は、2015 年 3 月にオズボーン財務相(当時)から、税務のデジタル化で個人や小規模事業者の年次の税務申告をなくす構想として発表された。当初の狙いは、納税者ごとに Digital Tax Account を用意し、そこに情報が随時アップロードされる仕組みを整備することによって、申告という行為そのものをなくすことにあった。

その背景にある問題認識の一つは、小規模事業者の記帳と申告に関するものである。既存の Self Assessment 制度では、売上の計上から申告までに大きな時間差があり、時に 2 年近くに及ぶ³⁵。その間、記録の保存は手作業、紙ベースが中心であり、あるいは記録自体が存在しないこともある。MTD は、こうした多数の小さな誤りが集積して大きな税収ギャップ(Tax gap)を生んでいる状態に対処しようとするものである³⁶。

RSM も、政府の主要な動機として効率化と税収ギャップへの対応を挙げている。HMRC は職員数を削減してきており、より効率的なシステムを必要としてきた。より多くの、より良いデータがあれば、リスクをより効果的に特定し、調査の重点をどこに置くかを判断できるという(RSM)。

4-1-2. 目的

MTD の中核的な要素は二つである。第一に申告に至るまでの情報を一貫してソフトウェアで管理することである。第二にそのソフトウェアを通じた税務上の提出プロセスを変えることである。VAT では VAT 申告書の提出、所得税では四半期報告と最終申告がこれにあたる。特に所得税については、四半期報告を求めることにより、所得・経費情報が HMRC に提供される時間軸が変わる。HMRC はこれらの改革を必要なものであると考えているが、決して課題がないわけではなく、義務化対象となる層にコスト負担を課すものであることも認めている。

ここで重要なのは、MTD が単なる電子申告ではないという点である。RSM は、多くの国では新たなコンプライアンス要件が「どのようなデータを、どのように提出するか」を定めるのに対し、MTD はそれとは異なり、主たる焦点が申告書そのものではなく、申告書がどのように作成されるかにあったと説明している。

事業者は、明確な追加的成果物がないにもかかわらず、なぜ HMRC が申告書作成のプロセスにそれほど執着するのかを理解できず、このため特に当時は多くの事業者にとって不必要なコンプライアンス費用と感じられたという(RSM)。

³⁵ イギリスの税務年度は 4 月 6 日～翌年 4 月 5 日であり、確定申告期限(オンラインの場合)は税務年度終了後の翌年 1 月 31 日である。このため、4 月(6 日以降)の所得を翌々年の 1 月に申告するといった時間差が発生する。

³⁶ 税収ギャップ(Tax gap)とは、本来法律に基づいて国や自治体に納められるべき税金の総額(理論上の税収)と、実際に期限内や自発的に納付された税収との差額である。

4-2. 制度概要

MTD は、対象となる納税者に対し、(1)互換性のあるソフトウェアによるデジタルでの記帳、(2)そのソフトウェアを通じた HMRC への報告・申告³⁷、を義務付けるものである。当初は所得税、VAT、法人税の三税目を対象とし、所得税を最初に実施した上で VAT、法人税と続ける計画であった。

実際には、この計画は早い段階から、また以降もたびたび大幅な見直しを迫られ、結果的には VAT が先行して 2019 年に実施された(第 5 章参照)。所得税については 2026 年 4 月から段階的に開始されている(第 6 章参照)。一方で、法人税については、検討の結果、MTD 制度としては導入しないことが決定されている³⁸。

4-3. 導入の経緯

4-3-1. 当初

MTD は 2015 年、オズボーン財務大臣(当時)による構想の発表に始まる。この構想は「確定申告の死(the death of the tax return)」というセンセーショナルなものであった。HMRC は、この政治的な生い立ちが、MTD のその後に多くの影響を与えたと述べている。

この発表については、EY および RSM から、実務との乖離に関する指摘があった。EY は、当時の発表について HMRC が不意を突かれたと伝えられていると述べつつ、根底にある考え方自体は理にかなっていたとする。すなわち、HMRC が既にデータを保有しているのであれば、なぜ納税者が同じデータを申告書で再度提供しなければならないのか、納税者がデジタルの申告画面を開いたときに既にそこに入力されているべきではないか、という発想である(EY)。

RSM は、当初の政治的発表が確定申告の廃止として枠付けられたものの、実務上はそうには感じられなかったと述べている。申告書を構成する要素は残り、いくつかの点はむしろ増えた。政府はデジタル経済に対応し、税収ギャップに対処し、コンプライアンスを改善する必要があったのが実情であり、公表されたメッセージは単純化されすぎていたという(RSM)。

4-3-2. 初期稼働に向けて

HMRC が最も大きな課題として挙げるのが、構想の発表から実際の導入へ至る過程である。HMRC は、これまでに 4 回にわたり延期を繰り返し、再スケジュールを公表してきた³⁹。所得税を最初に実施する当初計画は、新たな義務を税務行政の枠組みに組み込むことの複雑さ、それに対応する HMRC 基幹システム構築の複雑さ、納税者にとっての変化の規模、といった要因により、不可能であることが判明した。

この結果、HMRC は改革の順序を組み替え、MTD for VAT を先行して実施した。VAT の方が複雑性が少なく、納税者にとっての変化がより小さいという判断による。VAT は通常、既に四半期ごとに申告が行われており、また、VAT 登録事業者は一般に専門家を介することが多く、さらにデジタル面での成熟

³⁷ VAT では四半期での VAT 申告書の提出(Quarterly VAT return)、所得税では四半期報告(Quarterly update)と最終申告(Final declaration)がこれにあたる。

³⁸ ただしヒアリングにおいては、将来再び検討する可能性は否定しないというスタンスであった。

³⁹ MTD は 2015 年の構想当初 2020 年までの完全移行を目指していたが、うち MTD for Income Tax に関して、1) 2017 年に早くとも 2020 年以降に延期、2) 2020 年に 2023 年 4 月への延期、3) 2021 年に 2024 年 4 月への延期、4) 2022 年に 2026 年 4 月への延期が繰り返された。

度も高い。

また、COVID-19は、HMRCがデジタルトランスフォーメーションおよび通常のコンプライアンス業務から緊急対応へと大量の資源を振り向けることを迫った。多くの職員がコンプライアンスおよび顧客サービス業務から離れることにもなり、これは大きな混乱要因であった。この結果、MTD for Income Taxの導入はさらに遅れることになった。RSMも同様の経緯を述べている。当初のMTD構想は理論上ほとんどの納税者と主要税目を対象とし得るものであった。所得税が最初に来ることが想定されていたが、時間がかかりすぎるとして早期に断念された。HMRCは大きな目標を掲げていたが、そこに至る方法を十分には把握していなかった。当初の野心が過大であり、実施に要する期間を過小評価していたためにスケジュールが遅延したという(RSM)。

4-3-3. 初期稼働以降

MTDは、多くの論争を呼び、異議も多い(controversial and contested)取組みであったとHMRCは表現している。

MTD for VATでの反省を踏まえ、過去3年間、HMRCはプログラムの実施方法を大幅に変更した。詳細な実施ロードマップを作成してステークホルダーに公開し、月次会合その他の接点を通じて対話を行っている。この透明性が信頼の再構築において重要であったとしている。

ステークホルダーとの関与は、以前よりはるかに集中的なものとなった。HMRCはイギリス各地でロードショーを開催し、ソフトウェアベンダー、アドバイザーなどを招いた。プログラムの責任者は自ら公の場に立ち、申込件数、提出件数、対応ソフトウェアの数といった管理指標を業界と共有してきた。この水準の透明性はHMRCとしては異例であるが、信頼の構築のために必要であった。

透明性ととも、HMRCは共創(co-creation)を重視するようになった。これは、規則やシステムを内部だけで設計して決定事項として共有するのではなく、その過程においてステークホルダーと協働することを意味する。HMRCは、課題や設計上の論点に焦点を当てた多数のワークショップを開催し、ソフトウェアベンダー、アドバイザーなどを招いた。課題や技術的な問題点の一部は、この共創の過程を通じて解決された。

これらの変化は、民間側からも確認されている。IRISは、HMRCの関与が大きく改善したと評価する。初期の施策では協働ははるかに少なかったが、MTD for Income Taxについては、完璧ではないもののHMRCの動きはより透明性が高く、より接近しやすくなった。ベンダーには担当のリレーションシップマネージャーが付き、定期的な対話の場が設けられている。7年前には初期の議論に参加していたソフトウェアベンダーはごく少数であったが、現在は15社から20社のソフトウェアベンダー、専門家団体、業界団体が参加する作業部会が設けられている(IRIS)。

RSMも、HMRCが広範に協議を行ったことを認めている。大手会計事務所とHMRCが四半期ごとに会合するLarge Professional Services Firms Forumがあり、当初の5、6年はその多くがMTDに費やされた。HMRC、基幹システム開発事業者、主要なソフトウェアベンダー、アドバイザーが参加する共同作業チームを設けたことは、HMRCが行った最善の取組みの一つであり、この種の協働は不可欠であったという(RSM)。

4-3-4. 今後の計画

MTD for VATは完全に展開済みであり、200万を超えるVAT登録事業者が、VAT申告の標準的な

提出手段としてソフトウェアを利用している。MTD for Income Tax は約 290 万の個人事業主、家主を対象として 3 年かけて段階的に導入される。

MTD は同時に HMRC 基幹システムの改革の取り組みでもある。HMRC は老朽化した Self Assessment のシステムを、クラウドベースの ETMP (Enterprise Tax Management Platform)へ移行させている。ETMP は顧客⁴⁰の税務口座、義務、債務、税務上の会計・勘定情報を一元的に管理する基幹システムであり、納税者の異なる報告と義務を横断的に、より整合的に把握できるようにすることが期待されている。

なお、ETMP は MTD のために新たに構築されたものではない。PAYE については、RTI の導入に合わせて 2012 年 10 月以降、旧システムから順次移行が進められており(脚注 13 参照)、MTD において行われているのは、これに続く Self Assessment 領域の移行であり、基幹システムの刷新は 10 年以上にわたり税目ごとに段階的に進められてきたものである。

MTD は当初、法人税も対象としていたが、現在は同じ MTD 制度を導入しないこととされている。

HMRC は、税制は常に見直しの対象であり、この決定が永久に可能性を閉ざすものではないとしつつ、政府は今後 5 年以上にわたり法人税に同じ MTD のモデルを導入する意向を現時点では有していないと述べている。

HMRC は法人税への MTD 導入に代わり、内部のシステムや業務プロセスの改善を優先して進めている。法人税のデジタル化自体を断念したわけではなく、既存の Corporation Tax システム(COTAX)の刷新や、法人税申告の標準化・デジタル化について別のアプローチを進めている(参照 15)⁴¹。

その理由として、法人税では問題の所在が異なることが挙げられている。企業におけるソフトウェアの利用は個人事業主や家主に比べてはるかに一般的であり、法人税申告については 2011 年 4 月以降、オンラインでの提出と iXBRL 形式による計算書類の添付が義務付けられている。結果的に法人税における報告の遅れ、報告の不統一、紙による報告といった問題は、所得税ほど大きくない。

4-4. 成果

4-4-1. HMRC にとっての成果

デジタル化のメリットに関する主たるエビデンスは、MTD for VAT についてすでにそのメリットが検証され、2025 年 2 月に“Making Tax Digital for VAT final evaluation”という調査レポートとして公開されている(参照 16)。HMRC は、MTD for VAT の適用対象となった納税者と対象外の納税者を比較し、また定性的な調査を実施することによって評価を行った。その結果、MTD for VAT は概ね期待どおりに誤りを減少させ、その効果として、初年度である 2019-20 年度には追加 VAT 税収として£1 億 8,500 万～1 億 9,500 万を生み出したとされる。この点は第 5 章で詳述する。

⁴⁰ HMRC では納税者を「顧客」と位置付けている。

⁴¹ “This will include work on HMRC’s legacy Corporation Tax (CT) systems to provide a more flexible and resilient platform for CT. The work is expected to be completed in 2028. HMRC has recently published a consultation on modernising and standardising company tax returns, which supports the future administration of CT.”

4-4-2. 民間にとっての成果

同レポートによれば、機能を完備したソフトウェアを導入した事業者は、より高い効率化を実現できたと報告しており、平均して年間で 26～40 時間の時間削減効果があったとされる。一方で時間削減効果があったとした事業者の割合は 45%であり、メリット以上に費用が嵩んだとする小規模事業者も一定数存在している。HMRC は、この結果は推計であり、絶対的な証明ではないものの、大きな方向性に対する裏付けを与えるものであるとしている。

一方、民間側の評価はより厳しい。RSM は、政府は MTD からメリットを得ているが、多くの事業者は直接的なメリットを見出しにくいと述べている。小規模事業者にとってもより早く税務に対処し、経営状況をより正確にタイムリーに把握できるというメリットを得られる可能性があるが、RSM の多くの顧客にとってメリットは明白ではないという(RSM)。

4-5. 課題と学び

4-5-1. 導入に向けた課題

遅延の要因について、HMRC は完全な切り分けは困難であるとしつつ、当初の計画が課題の複雑さと規模を十分に認識していなかったことを政府として認めていると述べている。HMRC はこれを公に表明しており、会計検査院(NAO)の勧告も受け入れている⁴²(参照 17)。2015 年に戻れるとすれば、おそらく同じ形で同じ時間軸を発表することはないであろうという。加えて、対象範囲そのものが変化したこと、および COVID-19 が HMRC の業務の多くを覆す重大な外部要因であったことも挙げている。

RSM は、より踏み込んだ見方を示す。プロジェクト全体に合意したこと自体は必ずしも不合理ではなかったが、その時間軸で実施すると合意したことが問題であった。HMRC 自身のデータシステムは分断されており相互に連携していなかったため、背後でシステムを接続する大規模な作業を行う必要があったという(RSM)。

この点は、2019 年の調査において HMRC 自身が述べた教訓とも一致する。当時、最大の失敗と、やり直せるとすれば何を変えるかを尋ねた際の回答は「実行できないことに対してイエスと言わないこと(do not say yes to something you cannot execute)」であった(参照 18)。

RSM はまた、体制の継続性の問題を指摘している。MTD プロジェクトの責任者は 10 年間で 6、7 回も交代した。交代のたびにプロセスは後退した。ステークホルダーからのフィードバックが完全に失われるわけではないが、その背後にある論拠を再度学び直す必要が生じ、手戻りにつながったという(RSM)。

4-5-2. 現在も残る課題

アドバイザー(税務代理人, Tax agent)の扱いが後回しにされる傾向は、繰り返し指摘された。EY は、HMRC がアドバイザーの利用できないデジタル納税者サービスを導入してきた歴史があると述べている。

⁴² NAO は、HMRC が税制のデジタル化にとって最良の費用対効果を示せていないとし、後年のビジネスケースが納税者側の費用を著しく過小に見せていたと指摘した。具体的には、リスクの水準が不明なまま非現実的な野心と時間軸を掲げたこと、民間との関与が十分でなかったこと、レガシーシステムからの移行の複雑さを過小評価したこと、短期主義に陥ったことが挙げられている。一方で同報告書は、税制のデジタル化という構想自体は制度の効率性と実効性を大きく高める可能性を持ち、納税しやすくなるのであればステークホルダーの幅広い支持があるとも述べている(参照 17)。

顧客はしばしば自らのアドバイザーが作業することを期待するため、これはアドバイザーにとって不満の種となっている。HMRC はまず納税者向けのサービスを構築し、後になってからアドバイザーをどうするかを問う傾向がある。デジタルシステムは当初からアドバイザーを念頭に置いて構築されるべきであるという(EY)。

RSM も同様に、データのセキュリティとアドバイザーへの権限設定が決定的に重要であるとアドバイザーが当初から指摘していたにもかかわらず、対応が比較的遅れたと述べている。納税者は税務専門家、記帳代行者、会計士や不動産管理業者、さらに別の税務アドバイザーを持ち得る。システムは複数のアドバイザーに対し適切な権限設定を可能にし、それらアドバイザーからデータを収集できるようにする必要があるという(RSM)。なお、この課題を受け、HMRC は、一人の納税者に対して主代理人(Main Agent)と補助代理人(Supporting Agent)を権限別に登録できる“Multi-agent Access”という仕組みを導入しており、記帳代行者が四半期報告を、税務アドバイザーが年度末の最終申告を担うといった実務に対応可能となっている^{43 44}。

仕様の確定と開発の順序についても指摘がある。EY は、HMRC が構築してから修正するというアジャイル的な手法を採る傾向があるとし、アジャイルには価値があるものの、HMRC は何かを構築する前にシステムがどのように機能すべきかを仕様として定める作業により多くの時間を費やした方が多い場合が多いと述べている。アジャイル的な手法と、開発開始前に専門家とソフトウェアベンダーとしっかり仕様をすり合わせることのバランスを取るべきであるという(EY)。

法令と制度設計の順序も課題である。EY は、イギリスがデジタル化を容易にするためにどのような法改正を行うべきかについて、事前に制度設計が十分に検討されていないことが多いと指摘する。RTI は紙の制度を基礎としてそれを給与支払ごとにしたものであり、MTD for Income Tax も個人事業主や家主に関する既存の Self Assessment の概念をほぼそのまま踏襲している。すなわち、デジタルを前提として報告すべき項目や区分そのものを設計し直したわけではない。実際、MTD for Income Tax の当初の法令はうまく機能せず、置き換えられた。現行の法令も実際の制度と完全には整合しておらず、改正が必要である。法を先に定めてそれにシステムを合わせようとするのではなく、システムがどのように機能すべきかを明確に定義した上で、それに合うように法を設計する方が良いという(EY)。

4-5-3. 得られた学び

- 当初からステークホルダーを巻き込む

HMRC が日本への助言として挙げた第一点は、共創から始めることである。ソフトウェアベンダー、アドバイザー、専門家団体、納税者と極めて早期に関係性を確立し、準備状況、取るべきアクション、システムに関する前提を検証すること。野心的でありながらも現実的な時間軸を設定し、明確なロードマップを提供すること。そして、あらゆる改革は相互に関連しているため、税制全体にわたる変更の累積的な負荷を考慮することである。

EY も、早期の協議が極めて有益であると述べている。デジタル税務行政は技術だけの問題ではなく、事業者、納税者、アドバイザー、税務当局自身を含む広範なエコシステムに影響する。したがって協議は早期に開始し、調整が可能となるようプロセスを通じて継続されるべきであるという(EY)。

- 継続的な対話と共創が不可欠である

⁴³ <https://www.gov.uk/guidance/choose-agents-for-making-tax-digital-for-income-tax>

⁴⁴ またこれに合わせ、MTD 対応ソフトウェアでも複数の代理人の権限設定を可能としている。

ここで重要なのは、協議が一度きりの手続きではないという点である。RSM は、HMRC が当初、十分に詳細なプロジェクト計画も、必要なものの完全な理解も持っていなかったと述べる。いわば「自分が何を知らないかを知らなかった(they did not know what they did not know)」状態であり、実務上の論点を発見するためにアドバイザー、ソフトウェアベンダーといったステークホルダーと関与せざるを得なかったという(RSM)。

このことは、共創が単なる合意形成の手段ではなく、制度設計に必要な情報を獲得する手段であることを示している。IRIS が挙げた MTD for Income Tax における具体的な成果も、これを裏付ける。四半期報告は当初は各四半期の期間分のみを報告する方式であったが、後に年度当初からの累計額を報告する方式に変更された。報告期日は VAT の四半期とよりよく整合するよう調整された。パートナーシップは当初の義務化対象から除外された。共同賃貸物件について緩和措置が導入された。VAT 登録閾値未満の事業者向けに収入・経費・利益の 3 項目のみを 3 行で報告する簡易な方式での報告が導入された⁴⁵(IRIS)。

4-6. その他の論点

4-6-1. ソフトウェア市場に対する HMRC の姿勢

MTD は市販ソフトウェアが HMRC のシステムおよびその API と連携することに依拠しており、ソフトウェア市場は MTD 制度の主要なリスクであった。HMRC はソフトウェアベンダーに対して規制的な立場をとっておらず、製品を開発しないことを理由にソフトウェアベンダーに制裁を科すことはない。代わりに、データ処理、不正防止、テストの Protokol といった領域を対象とする最低限の機能基準と利用規約を公表している。

ソフトウェア製品が基準を満たし、HMRC の API との試験を経て、適切な機能と統制を備えていると HMRC が認めた場合、当該製品は API と連携し、HMRC の Software Choices ページに掲載され得る。HMRC は特定のベンダーを推奨しないよう注意しており、一覧の表示順は無作為化されている。

この「不干渉」的な手法は、多様な納税者層に向けた技術革新を促すというメリットがある一方、適切な解決策の提供を市場に依存するというリスクを伴う。特に、小規模で単純な事業者向けの無償製品が提供されるかどうか論点であった。HMRC は無償製品が登場することを期待していたが、それを義務付ける権限は有していなかった。現在、MTD については銀行提供者と連携した製品や家主向けの製品を含め、約 29 の無償製品が存在する。

この点について、RSM は、HMRC が認定したソフトウェアは公式に保証されたソフトウェアと同じではなく、機能と適合の水準は大きく異なり得ると指摘している。一部のベンダーが製品をまだ提供できていないという事実を、HMRC と納税者が管理することは難しいという(RSM)。

4-6-2. 罰則制度改革

HMRC は、提出遅延および納付遅延に対する制裁と罰則の改革も並行して進めている。直ちに£100 の罰金を科す仕組みから、運転免許証に類似した考え方によるペナルティポイント制へと移行しつつある。

⁴⁵ 3 行報告は、通常であれば経費を科目別に区分して報告するところを、合計額のみで足りるものである。ただし、IRIS は、3 行提出が認められても完全な記録保存は依然必要なため実務上の価値は限定的ともコメントしている。

納税者は罰金が科される前にポイントを累積する形となる。

罰則の水準とその公表の時期については、民間側から課題が指摘された。RSM は、イギリスの罰則は一般に低く、特に大企業にとってはそうであると述べる。一部の領域では罰則が£5,000 や£1 万にとどまり、大企業にとっては重大でない。オーストラリアははるかに高い罰則を設けており、それが行動を促している。HMRC は非常に高い罰則よりも、コンプライアンス意識と納税者の行動に依拠することを選択してきたという(RSM)。

EY は、罰則に関する明確性が欠けていることを弱点として挙げている。多くの国において、デジタルインボイスの稼働直前に、事業者の準備が整っていないとして罰則を科さない、あるいは準備ができていなくてもよいと当局が発表する。すると事業者は本当に急ぐ必要があるのかと考える、いわゆる「鶏と卵」の問題が生じがちである。不遵守に対する緩和措置に関する早期の明確化は、「鶏と卵」の問題を防ぎ、行動を促すため重要であるという(EY)。

5. MTD for VAT

5-1. 背景

5-1-1. 解決すべき課題

MTD for VAT は、当初計画から変更され、結果的に所得税に先行して実施されることとなった税目である。その理由は、所得税と比較し VAT の方が複雑性が少なく、納税者にとっての変化がより小さいという判断にあった。VAT は通常、既に四半期ごとに申告が実施されており、VAT 登録事業者は一般に専門家を介することが多く、さらにデジタル面での成熟度も高い。

2019 年時点の調査によれば、VAT については約 10 年前から電子申告が義務化されており、既に 99%の申告が基本的に四半期ごとにオンラインで行われていた。8 割の VAT 登録事業者が何らかのソフトウェアを用いて記帳しており、紙のみで行っているのは 7%に過ぎなかった(参照 18)。

5-1-2. 目的

HMRC にとって MTD for VAT の主たる理論的なメリットは、単なる電子申告ではなかった。目的は、取引の源泉データから HMRC に提出される VAT 申告データに至るまで、プロセスを通じたデジタルリンクを実現することであり、理想的には人手の介入を伴わないことであった(RSM)。

RSM は、HMRC の意図した方向性を次のように説明している。すなわち、取引を処理する人々の記憶が新しい時点でデータを正しく記録し、その最初のデータを財務システムへの記録の真実の源(source of truth)として用いるということである。この論理は自然にデジタルインボイスにもつながるという(RSM)。

5-2. 制度概要

MTD for VAT は、VAT 登録事業者に対し、互換性のあるソフトウェアによるデジタルでの記録保存と、そのソフトウェアを通じた VAT 申告書の提出を義務付けるものである。VAT 申告書自体は比較的単純な数値の集合であり、四半期ごとに提出されるという点は従来と変わらない。変わったのは、最終的な申告が HMRC にどのように提出されるかである⁴⁶(IRIS)。

加えて、記録から申告に至る過程における「デジタルリンク」が要件とされている。これは、データを手作業で転記するのではなく、システム間でデジタルに連携させることを求めるものである。5-1-2 で述べたとおり、HMRC が意図した本質は提出経路の変更というよりは、取引の記録から申告に至るまでをデジタルで連続させることにあった。

デジタルでの対応が困難な者のための除外(exemption)手続も設けられている。年齢、健康状態、障害、宗教上の信念その他の理由により、ソフトウェアを合理的に利用できない場合には、その旨を説明することができる。全ての者に一律の要件として適用されるわけではない。

⁴⁶ 従来は HMRC のウェブサイト上で数値を入力して提出することが認められていたが、MTD の下では互換性のあるソフトウェアを通じてのみ提出できることとなった。

5-3. 導入の経緯

5-3-1. 当初

2015 年 3 月の MTD 構想の発表を受け、2016 年 8 月から 11 月にかけて公開諮問(Public Consultation)⁴⁷が実施され、2017 年 11 月に MTD の主要な法的枠組み⁴⁸が制定された。

当初の計画では 2018 年に所得税、2019 年に VAT、2020 年に法人税という順序が示されていたが、2017 年 3 月には、所得税について一部事業者の義務化を 1 年延期する方針が示され、同年 7 月には、義務化の初期段階を 2019 年 4 月からの VAT に限定し、それ以外の税目は少なくとも 2020 年以降とする大幅な見直しが発表された(参照 18)。

5-3-2. 初期稼働に向けて

2017 年冬に Technical Private Beta として少数のソフトウェアベンダーとユーザーを対象としたテストが実施され、2018 年春に Public Beta が実施された。そして 2019 年 4 月に MTD for VAT が施行された(参照 18)。

この過程で、事業者側には大きな混乱が生じた。RSM は、MTD for VAT を実施しなければならない事業者の立場から見て、変更され続けるスケジュールが極めて有害であったと述べている。税務責任者が CFO に対し、資金を投じて準備する必要があると繰り返し伝えたにもかかわらず、期限が再び動くという事態は、社内での信用を損なったという(RSM)。

IRIS も、当初の MTD 計画が所得税から始まっていたことに触れ、HMRC と共にワークフローを理解しソフトウェアに機能を組み込むためのワークショップを実施していたところ、HMRC が所得税を中断して VAT に切り替え、VAT で進めることになったと述べている。政府が方針を変え、後退し、また始めるという繰り返しが多かったという(IRIS)。

5-3-3. 初期稼働以降

2019 年には、故意によらない誤りや遅延について罰則の適用を 1 年間見送る Light Touch Approach が採られ、デジタルリンクの義務化も 2020 年 4 月以降とされた。また、一部の事業者(NPO や典型的でない業態の事業者、約 6 万者)については義務化開始が 2019 年 10 月に変更された。これには HMRC 側の新基幹システムでの対応が間に合わなかったという要因も影響している(参照 18)。

実務上の課題も生じた。IRIS は、アドバイザーが顧客を MTD for VAT に登録し、HMRC の新しいプラットフォームに移行させる必要があったこと、当時その新プラットフォームが VAT 番号のみを表示し顧客名を表示しないことがあったため、アドバイザーが旧システムと照合しなければならなかったことを挙げている(IRIS)。

対応の内容についても、当初の意図と実態の乖離が指摘される。RSM は、多くのアドバイザーが当初、問題をしばらく回避できるブリッジング用スプレッドシートを提供したと述べる。これは HMRC が念頭に置いていた変革的な成果とは必ずしも言えなかった。ある事業者は Oracle NetSuite で MTD に適切に対

⁴⁷ 公開諮問(Public Consultation)は、日本のいわゆる「パブコメ」のような書面意見募集を中心とするが、ラウンドテーブル、イベント、ウェビナー、個別・追加ヒアリング、調査、共同設計プロセスまで含むうる、広くステークホルダーを巻き込むための取組みである。ただし、実際にどこまで行われるかは個別の公開諮問による。

⁴⁸ Finance (No. 2) Act 2017

応させようとしたが、当該システムの税務機能と MTD の要件の両方を理解し何をすべきかを説明できる適切な担当者を見つけることが困難であったという(RSM)。

RSM はまた、システムを理解する VAT 専門家を見つけることの困難さにも言及している。多くの VAT アドバイザーは、温かい食品と冷たい食品の VAT 上の取扱いといった技術的な質問には答えられるが、VATコードやシステム設計について議論できる人材を見つけることははるかに難しかった。MTDは、VATの技術知識と税務テクノロジー・システムの専門性を組み合わせた新しい助言分野を生み出したという(RSM)。

HMRC 側の理解も一様ではなかった。RSM は、アドバイザーも HMRC も規則とそのシステム面での影響を常に明確に理解していたわけではなく、HMRC の担当者によって異なる回答が示されることがあったと述べている。明確な有形の成果物がないことが、この過程を苛立たしいものにしたという(RSM)。

5-3-4. 今後の計画

MTD for VAT は完全に展開済みであり、VAT 申告における標準的な方法として定着している。VAT を対象とする層については、MTD for VAT は概ね完了し、デジタル化が定着していると HMRC は述べている。

5-4. 成果

5-4-1. HMRC にとっての成果

200 万を超える VAT 登録事業者が、VAT 申告の標準的な提出手段としてソフトウェアを利用している。

HMRC の評価によれば、MTD for VAT は概ね期待どおりに誤りを減少させ、初年度である 2019-20 年度には追加 VAT 税収として 1 億 8,500 万～1 億 9,500 万ポンドを生み出したとされる。HMRC は、この評価を MTD 適用対象の納税者と対象外の納税者との比較および定性的な調査によって実施している。

ただし、この評価には留保が付されている。EY によれば、2023 年に会計検査院(NAO)が MTD for VAT の実施を評価した際、HMRC は税収の増加が期待どおりであったと述べたのに対し、NAO はより慎重であり、税収増を MTD のみに帰属させることは困難であるとした(EY)(参照 17)。

5-4-2. 民間にとっての成果

HMRC の調査レポートによれば、機能を完備したソフトウェアを導入した事業者は、より高い効率化を実現できたと報告しており、平均して年間で 26～40 時間の時間削減効果があったとされる(参照 16)。

一方で、民間側の評価は分かれる。RSM は、完全に機能するデジタルリンクという目標に照らすならば、MTD for VATは完全な成功とは言えないと述べている。申告自体は正しく行われているため HMRC が断絶したリンクを容易に把握できないが、一部の事業者において申告につながるデジタルリンクは十分に機能していない。小規模事業者は単一のシステムで記帳から申告まで一貫して処理することが多く、デジタルリンクを機能させやすい。しかし、自動車産業などの一部の大企業は、システムが複雑かつ意図的に分断されており、申告自体は正しく行われているものの、デジタルリンクは実質的に機能していないケースが存在するという(RSM)。

5-5. 課題と学び

5-5-1. 導入に向けた課題

EY は、NAO が指摘した点として、当初の実施スケジュールが非現実的であったこと、事業者が当初の想定より高い費用に直面したこと、さらなる協議と事業者とのより緊密な協働が必要であったことを挙げている。これらの教訓は、MTD for Income Tax の度重なる延期において反映されているという(EY)(参照 17)。

RSM は、単一の規則を全ての納税者に適用することの問題を指摘する。紙で処理している小規模事業者に対してデジタル記録と構造化されたデータプロセスを要求することには意味があるが、既に ERP システムを有する事業者にとっては要件が混乱を招き得る。法令の書きぶりが、大企業ですら何をしなければならぬのか確信を持たず、不必要に費用を投じて慌てるような形になっていたという(RSM)。

5-5-2. 現在も残る課題

5-4-2 のとおり、デジタルリンクが実質的に機能していない事例が残存している。ブリッジングソフトウェアを介した対応は、中小企業のみならず、複数の ERP システムを持つ大企業においても一般的である。システムが複雑な大企業ほど、スプレッドシート(ブリッジングソフト)による暫定対応が常態化し、デジタルリンクが実質的に機能していないケースが存在する(RSM)。

MTD for VAT 導入に際しての一連の混乱は、後続の改革に対する影響も残している。RSM は、スケジュールがたびたび見直された MTD の経験をもとに、デジタルインボイスは多くの事業者にとって MTD よりはるかに大きな技術的変更であるにもかかわらず、十分に真剣に受け止めていない事業者が存在すると述べている。すぐに見直されるロードマップと不明確な法令は、さらなるデジタル化の取組みに対する信頼を損ない得るという(RSM)。

5-5-3. 得られた学び

- 段階的アプローチのメリット

VAT を先行させた判断は、行動変容の小ささという点で合理的であった。既に四半期ごとに申告しており、多くが何らかのソフトウェアを用いていた層を対象としたことが、実施を可能にした。

- 何を達成しようとしているのか、目的を明確に発信することの重要性

一方で、「デジタルリンク」による誤りの防止という本来の目的は完全に達成されてはいない。提出という形式が満たされても、取引から申告までのデータの連続性という実質は必ずしも実現していない。この乖離は、制度設計における目的と、それを検証可能にする要件との関係を考える上で示唆的である。

この観点では、RSM が述べた「なぜ HMRC が申告書作成のプロセスにそれほど執着するのかを事業者が理解できなかった」という指摘は重要である。MTD for VAT は、追加的な成果物を伴わない形でプロセスの変更を求めたため、当初は不必要なコンプライアンス費用と受け止められた。現在では、MTD がより多くの取引データをよりリアルタイムに近い形で提出することへの足がかりであり、デジタルインボイスがその手段となり得ることがより明確になっているという(RSM)。

このことは、改革の各段階が全体像の中でどのような位置を占めるかを説明することの重要性を示している。

6. MTD for Income Tax

6-1. 背景

6-1-1. 解決すべき課題

MTD for Income Tax の義務対象は、Self Assessment(確定申告)に登録している個人事業主および家主のうち、自営業収入および不動産収入の合計(Qualifying income)が所定の閾値を超える者である。

既存の Self Assessment 制度では、所得の発生から申告までに大きな時間差があり、時に 2 年近くに及ぶ。また、記録の保存は紙ベースを中心に手作業で行われており、さらには記録自体が存在しないこともある。MTD for Income Tax は、こうした多数の小さな誤りが集積して大きな税収ギャップの原因になっている状態に対処しようとするものである。

6-1-2. 目的

MTD for Income Tax の核心は、四半期での報告ではなく、取引の時点でデジタルで記帳することである。領収書を靴箱に入れておき 2 年近くのちにそれを見直すのではなく、取引の時点でデジタルで記帳し、その記録が継続的に保存されていれば、四半期報告自体はソフトウェアによって大部分が自動的に作成され得る。HMRC は、四半期報告ばかりに注目されることがかえって議論の焦点をぼかしていると述べている。議論の多くが「確定申告が年に 1 回から 4 回ないし 5 回に増える⁴⁹」という枠組みで語られるためである。

6-2. 制度概要

MTD for Income Tax の対象者は、互換性のあるソフトウェアによりデジタルで記帳し、四半期ごとに収入と経費の状況を報告した上で、年度末に最終的な申告を行う。

対象範囲は前々年(前々税務年度)の収入の閾値によって決定され⁵⁰、段階的に拡大されることが決まっている。

税務年度	Qualifying income	対象者 ⁵¹ (過去年度実績)
2026-27	£50,000 超	864,000
2027-28	£30,000 超	1,077,000
2028-29	£20,000 超	975,000

⁴⁹ MTD for Income Tax では、四半期ごとの報告に加え、最後に年間を通じた申告を行う必要がある。これらを通算すると 5 回だが、第 4 四半期報告後、記録が整っていれば同じタイミングで最終申告まで完了することもあり得るため、納税者からは「4 回または 5 回」の提出機会として語られることがある。しかしながら、第 4 四半期報告はあくまでも「報告」であり、税額を確定させる「申告」とは異なるものであることに注意が必要である。なお、第 4 四半期報告の期限は 5 月 7 日、申告期限は翌年 1 月 31 日と期限も大きく異なる。

⁵⁰ 例えば 2024-25 年度の収入が閾値を超えると、2026-27 年度から対象となる。

⁵¹ 2023-2024 税務年度での実績値。7,020,000 の個人事業主および家主のうち、42%にあたる 2,900,000 が対象になる見込みとする(参照 19)。

閾値は総収入であり、関連する収入源を合算して判定される。IRIS は、当初、5 万ポンドの閾値が利益を指すのか収入(turnover)を指すのかについて混乱があったと述べている(IRIS)。これは収入であり、なおかつ合算される。例えば 2024-25 年度に、£2 万 5,000 の賃貸収入と£2 万 7,000 の自営業収入、合計£5 万 2,000 の場合、2026-27 年度から対象となり、2026 年 4 月 6 日から MTD for Income Tax に対応する必要がある。一度 MTD for Income Tax の対象となった納税者は、原則として継続適用されるが、3 課税年度連続で所得が閾値以下となった場合や事業廃止などの場合には離脱を選択できる (Opt out)。HMRC によれば、閾値未満の層についても制度上の整理がなされている。対象収入が £3,000 以下の納税者については、確定申告が不要になり、その代わりに新たに導入されるデジタル報告サービスで収入を報告する⁵²。£3,000 超£2 万以下の層は既存の Self Assessment の枠組みに留まる⁵³。

罰則に関しては、2026-27 年度については、四半期報告の遅延にペナルティ・ポイントは付与しないソフトランディングが設けられている。ただし、年度申告や納付の遅延には罰則が適用される。2027-28 年度以降の四半期報告は、報告遅れごとに 1 ポイント加算され、原則 4 ポイントで£200 の罰金となるポイント制となっている⁵⁴。

6-3. 導入の経緯

6-3-1. 当初

当初計画では所得税が一連の MTD の取組みにおいて最初に実施される予定であったが、これは早期に断念された。2016 年 5 月に Private Beta が、2017 年 4 月からは対象ユーザーや機能を限定した運用が開始され、2018 年 3 月以降は希望するユーザーを対象とするパイロット運用が継続されていたが、義務化には至らなかった(参照 18)。

6-3-2. 初期稼働に向けて

COVID-19 の影響もあり、複数回の延期を経て、MTD for Income Tax は最終的に 2026 年 4 月から開始された。しかし、稼働に向けた準備において、テスト環境の不備が最も深刻な問題として、複数の関係者から共通して指摘された。

IRIS は、MTD for Income Tax における最大の失敗は、適切なテストサービスが存在しなかったことであると明言している。ベンダーは、現実的な稼働シナリオに対して処理の最初から最後まで一貫して (end-to-end) 検証する能力が限られたまま、ソフトウェアを構築せざるを得なかった。その結果、顧客が処理を進める過程で問題に直面し、ベンダーは HMRC に確認して手直しと再構築を行うことになる。これはベンダーにとって費用がかさみ、顧客にとって劣悪な体験を生むという(IRIS)。

⁵² HMRC はこれによって、副業所得などのある最大 30 万人の確定申告が不要になるとしている。

⁵³ 一方で、“HMRC's Transformation Roadmap”(参照 15)では、400 万者いる 2 万ポンド以下の層に対しても、デジタル化のメリットをどのように提供するか引き続き検討するとしている(“...will explore how the benefits of digitalisation can be extended to the 4 million businesses and landlords who have income below the £20,000 threshold.”)

⁵⁴ 罰金制度については、以下を参照のこと。 <https://www.gov.uk/guidance/penalties-for-making-tax-digital-for-income-tax>

IRIS はまた、パイロット・テストの参加者数が非常に少なかったこと、四半期報告は現在まさに実運用の中でテストされている状態であり、最終確定の処理は大規模には検証されていないことを指摘している。ベンダーは適切なテストサービスを求め、最初から最後までワークフローを検証できるようダミーの NINo(国民保険番号)の提供まで求めたが、それは提供されなかったという(IRIS)。

EY も、ソフトウェア開発者が完全なテスト環境で製品を適切に検証できず、事実上、本番環境でテストの多くが行われていると述べ、これは(MTD for Income Tax に限らず、MTD 制度全体の)制度導入以来続いている問題であるとしている。また、MTD for Income Tax は稼働開始しているものの、当該年度の年度末申告のシステムは未だ構築中であり、特例適用等の選択手続に関する実務上の課題も残されている(EY)。

RSM は、テストの重要性を示す具体的な事例を挙げている。アドバイザーは最終形のソフトウェアを見ることができず、極めて遅い時期まで適切に検証できなかった。ベータ環境は重要な機能を含んでいなかった。例えば、同社が顧客のパイロット参加を検討した時点では、高所得者児童手当課税(High Income Child Benefit Charge)は稼働直前まで含まれていなかった。顧客が年度の初めにパイロットに参加し、後になって関連する税負担に対応できないことが判明する可能性があった。そのため RSM は、多くの顧客に対してベータへの参加を推奨することができなかったという(RSM)。

テストに関する課題は公的な監査においても確認されている。NAO は、HMRC が追加的な複雑さを見込まないまま短い時間軸を公表し、その後の設計および検証の作業が著しく限定的であったと指摘した。2023 年時点のパイロット参加者は 137 名にとどまり、HMRC が目標としていた 15,500 名に遠く及ばなかった(参照 17)。

HMRC が提供している API の変更も、ベンダーにとって大きな負担となった。IRIS は、ソフトウェアベンダーにとって最大の不満は、開発中に API が変更されたことであると述べている。場合によってはせっかく機能を開発しても再度作り直すこともあった(IRIS)。

6-3-3. 初期稼働以降

IRIS は、MTD for Income Tax がシステム稼働中になお開発作業が続いている状態であると述べている。何らかの理由で提出できない者が存在し、ソフトウェアが表示する内容と HMRC が表示する内容に不一致がある。一部は HMRC 側の問題であり、一部はソフトウェアの不具合である。完全に稼働している段階というよりも、まだテスト段階にあるように感じられるという(IRIS)。

6-3-4. 今後の計画

MTD for Income Tax は約 290 万人の個人事業主・家主を対象として、3 年かけて段階的に導入される(参照 19)。

HMRC は、MTD for Income Tax について複数年にわたる評価を既に開始しており、約 2,000 名の納税者を数年間追跡して、導入の前後および途中で変化がどのような影響を及ぼすかを検証している。2030 年頃までに精度の高い効果検証ができると見込んでいる。

6-4. 成果

MTD for Income Tax は 2026 年 4 月に開始されたばかりであり、本ヒアリングも初回の四半期報告期限が迫る 8 月初旬に実施したため、現時点で制度の成果を評価するのは時期尚早である。そのため本

節では、現時点で確認できる論点のみを記す。

6-4-1. HMRC にとっての成果

前述のとおり、評価は進行中である。HMRC が期待する主なメリットは、日常的・継続的な記帳による記入ミスの削減と、それに伴う税収ギャップの縮小である。

6-4-2. 民間にとっての成果

民間側からは、現時点で明確なメリットを見出しにくいという評価が支配的である。

RSM は、四半期報告について、HMRC が元データを新鮮なうちに処理でき税務上の取扱いをより早期に検討できる点をメリットと考えている一方、多くの顧客にとっては明白なメリットのない追加的な事務負担であると述べている。特に小規模の事業者の間では見方が分かれ、四半期ごとにアドバイザーに追加の支払いをすることを嫌う個人事業主がいる一方、年度末まで放置するより早期に税務に対処することに価値を見出す者もいる。ただし RSM の顧客においては、追加的負担であるという見方が支配的であるという(RSM)。

なお、HMRC によれば、収入が多い層ほど既にアドバイザーを利用している確率が高く、既にソフトウェアを利用している確率も高い。Qualifying income が£50,000 を超える層では、75%がアドバイザーと契約しており、63%がソフトウェアを利用している。これに対し、£20,000 超～£30,000 の層ではそれぞれ 59%、48%に低下する。これは、対象層が広がるほど追加負担を感じる割合が高くなるであろうことを意味している(参照 19)。

6-5. 課題と学び

6-5-1. 導入に向けた課題

- 費用の顕在化

MTD for Income Tax が従来の改革と決定的に異なるのは、コンプライアンス費用を顕在化させる点である。RSM は、より大規模で複雑な納税者は常にアドバイザーやシステムに費用を投じてきたが、個人事業主および家主にとっては、MTD for Income Tax が単に法令遵守するためだけにソフトウェアを購入するか会計士に支払うことを強いるものであると述べている。

RSM が挙げた具体例は示唆的である。半ば引退した著述家は 71 歳であるが、収入が閾値を超える。スマートフォンは持っているがアプリはほとんど使わない。そんな彼でも MTD for Income Tax に対応するためには、ソフトウェアを利用・習得するか、アドバイザーに依頼し、それらの費用を支払う必要がある。これは新たな、そして目に見える費用である。経済的に見れば、納税者が納税前にソフトウェアやアドバイザーに支出する金額が増えるほど、国庫に届く税収という観点からは制度の効率が低下するという(RSM)。

IRIS も同様に、費用が主要な問題であると述べている。MTD for VAT では多くの事業者が既にソフトウェアの費用を負担していたが、MTD for Income Tax では多くの個人事業主や家主が新たなソフトウェア費用に直面する。スプレッドシートを使い続けることはできるが、その場合はブリッジングソフトウェアが必要となる。アドバイザー側も作業が増えるため報酬が上がり、一部の小規模顧客では専門家報酬がほぼ倍増することもあるという(IRIS)。

HMRC の分析でも、MTD for Income Tax の導入により、個人事業主や家主に相応の費用負担が生じることを示している。義務化対象者が負担する費用は、初期対応費用で£5 億 6,100 万、その後の年間経費で£1 億 9,600 万と見積もられている。この費用には、制度への対応に要する作業時間だけでなく、ソフトウェアの導入・利用料やアドバイザーへの支払いなどの直接費用も含まれる。また、1 事業者当たりの費用推計額は対象層によって異なる。2026 年 4 月から対象となる年間適格収入£5 万超の層では、移行時の一時費用が平均約£285、導入後の継続費用が年間約£115 とされている。2027 年 4 月から対象となる£3 万超£5 万以下の層では、それぞれ約£350、年間約£110 である(参照 20)。

- HMRC が提供する無償ソフトウェアの不在

RTI において HMRC が Basic PAYE Tools を提供したのに対し、MTD for Income Tax では無償のソフトウェアが提供されていない。ただし、これは HMRC 自身が Basic PAYE Tools のような製品を提供しないという意味であり、政府は単純な申告内容の小規模事業者向けに、市場で無償製品が利用可能となることを確保する方針を示している。

HMRC はこの理由を、対象層の多様性であるとしている。MTD for Income Tax の対象には、イギリス外に居住する者を含むあらゆる規模の家主、小売を含め多様な業種の個人事業主、農家、小売業者、季節性のある事業者、オンラインプラットフォームを通じて販売し自らを事業者と認識していない者などが含まれる。HMRC は、こうした異なるニーズに応える柔軟な製品を市場が提供することを望んだ。市販ソフトウェアは銀行口座明細データの自動連携、家主向け各種サービス、季節的な報告周期への対応、その他の業務システムと統合して提供できるが、単一の政府製品ではそれができない。また、HMRC は所得税についてその規模でソフトウェアを開発する専門性を必ずしも社内には有していない。逆にソフトウェアベンダーにとっての主たるモチベーションは、約 300 万人の納税者という市場機会であるとしている。

IRIS は、HMRC が MTD の一部、特に年度末の提出について解決策の提供を検討したものの、四半期の事業・不動産所得の報告については検討せず、後にその無償の解決策を提供しないことを決定したと述べている。ベンダーの立場からは、HMRC が自らをベンダーと競合しないことと位置付けたことはポジティブだが、納税者にとっては、単純な申告であれば民間の無料ソフトウェアは存在するものの、基本的には義務化対象であれば第三者のソフトウェアを購入しなければならないことを意味するという(IRIS)。

6-5-2. 現在も残る課題

罰則制度の複雑さも課題として残る。IRIS は、四半期報告の初年度には罰則がない一方で Self Assessment には罰則が適用されること、その後にペナルティ・ポイント制が適用されることを挙げ、HMRC がベンダーに対しペナルティ・ポイントのダッシュボードを構築するよう促してきたものの、制度全体が多くの人にとって理解困難であると述べている(IRIS)。

啓発と広報の不足も指摘された。IRIS は、HMRC による個人事業主および家主への啓発が不十分であったと述べる。HMRC はソフトウェアベンダーが納税者に対する説明者となることに依存している。ベンダーは多くの支援と啓発を行っているが、政府の資料、導入案内、登録手続の案内はしばしば極めて遅い時期に届いた。RTI にはテレビやラジオを含むはるかに大規模な認知向上キャンペーンがあったが、MTD には同様の早期の広報予算がなかったという(IRIS)。

RSM も同趣旨を述べている。政府は、税務の専門家でない人々にも理解できる明確なガイダンスを提供しなければならない。アドバイザーに全てを顧客へ説明させるべきではない。これは特に、税務知識が

限られる小規模なパートナーシップや個人事業主にとって重要であるという(RSM)。

納税者の行動そのものも課題である。IRIS は、リアルタイムでの記帳が目標であるとし、四半期を通じて記録が最新に保たれていれば、提出期限は全てを一度に行う作業ではなく、確認だけの作業となるはずであると述べる。困難なのは、記帳を期限直前に一括して行う作業ではなく、日常業務の一部となるよう顧客の行動を変えることであるという(IRIS)。

6-5-3. 得られた学び

- 業務プロセスの変更と追加費用が、改革の実施難易度を左右する

本調査から、税務デジタル化施策の実施難易度は、1) 既存の業務プロセスにどの程度の変更を求めるか、2) 対象者にどの程度の追加費用を負担させるか、という二つの要因に大きく左右されるとの仮説を得た。BDSG がこの分析枠組みを訪問先に提示したところ、IRIS、HMRC、RSM のいずれからでも、実務上の経験と整合するとの評価を得た。

MTD for Income Tax は、記帳方法や報告頻度の変更に加え、新たなソフトウェア費用やアドバイザー費用を伴う。このため、二つの要因の双方が大きく、本調査で扱った施策の中でも特に実施難易度が高い。

IRIS は、MTD for Income Tax が記帳の方法、提出の頻度、税務コンプライアンスに対する考え方を变えるものであり、以前はソフトウェアを全く使っていなかった可能性のある人々にソフトウェアの導入を求めるものであると述べている。MTD for VAT が一般に既に VAT の記録とソフトウェアを有していた事業者に影響したのに対し、MTD for Income Tax は一部の個人事業主や家主に初めてソフトウェアの導入を強いるという(IRIS)。

なお、本調査の全体総括を通じて、上記二つの要因に、3) 改革が依拠する基盤の成熟度を加えた三つの要因で整理することが適切であると考えに至った。第 8 章では、各施策をこの三つの要因で比較し、日本への示唆を整理する。

- テスト環境の整備は必須である

IRIS は、ベンダーが稼働前に現実的な end-to-end のプロセスを検証できなければ、本番環境でテストせざるを得なくなってしまうと述べている。これはベンダーにとって費用がかさみ、利用者にとって有害であるという(IRIS)。この指摘は、EY および RSM から同様に提起されている。

- 変化の伝達は繰り返し行う必要がある

IRIS は、事業者に対して、何が变わるのか、いつ行動する必要があるのか、費用はいくらかを何度伝える必要があるかを過小評価してはならないと述べている。ほとんどの事業者は期限直前まで行動しない。それではアドバイザーにとってもソフトウェアベンダーにとってもサポートすることは難しく、全ての作業を短期間で対応することを強いられるという(IRIS)。

6-6. その他の論点

6-6-1. MTD データの UC への活用可能性

現時点では、MTD に基づいて HMRC へ提出されたデータが、UC の算定のために DWP へ自動的に共有される仕組みはない。雇用主が PAYE の RTI を通じて報告した給与データが DWP へ連携される仕組みとは異なる。

HMRC によれば、将来、MTD データを UC など他の政策目的にも活用できるかが政府内で検討される可能性はある。ただし、これは現時点で決定された方針ではない。仮に共有する場合にも、法的根拠、利用目的の制限、情報セキュリティ、監督・検証などの枠組みが必要となる。

一般的に個人事業主の所得は月ごとの変動が大きいという、申告の時期や所得・経費の捉え方も制度によって異なるため、UC の算定上、正確かつ迅速に把握することが難しいという課題があることは事実である。MTD データを活用できれば、所得把握や給付判定の精度が向上する可能性はある。しかし、UC で毎月報告する収入・経費と、MTD で税務上報告する情報とでは、対象期間や計算ルール、必要な項目が一致しない。このため、HMRC と DWP は両制度の手続きを円滑にする方法を検討しているものの、MTD データをそのまま UC の算定に利用したり、自動連携したりする仕組みは、現時点では存在しない。

7. デジタルインボイス(e-invoicing)

7-1. 背景

7-1-1. 解決すべき課題

HMRC はデジタルインボイスを、システム間で標準化・構造化された請求書データを直接送受信し、請求書を自動的に処理できるようにするものと定義している。Word 文書、PDF、電子メールはこれに含まれない。

紙や PDF の請求書进行处理するには、事業者の買掛(Account Payable, AP)システム⁵⁵への手入力が必要となり、業務の効率は高いとはいえず、結果的に支払いに時間を要する(請求書を発行する立場から見れば支払いを受けるのに時間を要する)。これに対し、デジタルインボイスは、標準化・構造化された請求書データとして、AP システムに直接取込むことによって、生産性を向上させるだけでなく、支払いの迅速化も可能となる。

この効果については、業界調査による推計が示されている。HMRC は、9,000 社を超える中小企業を対象とした Sage の調査を引用し、デジタルインボイスの導入により請求書の処理に要する時間が半減し、支払遅延の発生が 20%減少することでキャッシュフローが改善するとしている(参照 15、参照 21)。

同調査によれば、イギリスの中小企業が送付した請求書のうち 37%が期日までに支払われておらず、調査対象国の平均である 31%を上回っている。また、経営幹部の 50%が請求書や支払いに関する対応に毎週時間を割いており、これも平均の 40%を上回る。他方、デジタルインボイスを導入した企業では、請求書の処理時間が平均 44%減少し、支払いまでの期間が平均 4 日短縮されている。従業員 49 人以下の小規模企業では、週あたり 5 時間 40 分の時間が節減され、イギリスにおける金額に換算すると年間約£11,300 に相当する。同調査は、こうした生産性の向上がイギリス全体に及んだ場合、労働生産性が年間 3%向上し得ると試算している(参照 21)。

請求書は商取引上と税務上の双方の目的に用いられるが、HMRC の観点では VAT 制度(VAT インボイス)におけるデジタルインボイスの役割に特に焦点を当てている。VAT インボイスについては、VAT インボイスに何を記載すべきか、いつ発行しなければならないかを政府が既に納税者に示しており、それがデジタルインボイスでも実現される必要がある。

もう一つ目指すべきこととしては、大きな利用者のネットワークを形成することにある。VAT 登録事業者に義務付ければ、その取引相手には義務化の対象とならない事業者も含まれるため、直接の義務を負わない者も対応せざるを得なくなり、利用が義務の範囲を超えて広がることが期待される。この考え方は、7-3-3 で述べる段階的導入をめぐる論点とも関わる。

イギリスにおける課題認識は、技術自体は新しいものではなく、他国が既にデジタルインボイスのメリットを享受している一方、イギリスにおける導入は比較的低調かつ分断的であり、事業者が十分な価値を得られていないという点にある。

⁵⁵ 特に大手事業者の場合には、ERP の 1 モジュールとして AP システムを利用していることが一般的である。小規模事業者においては、機能は限定的だが、会計ソフトウェアが買掛金の管理の役割を果たしていることが一般的である。

7-1-2. 目的

政策の目的は、事務負担の軽減、生産性の向上、特に小規模事業者にとっての成長の支援、データ品質の改善、および誤りの削減である。

デジタルインボイスは、HMRC とビジネス・通商省(Department for Business and Trade)の共同プログラムとして進められている。これは、デジタルインボイスがコンプライアンスの手段だけでも、事業生産性向上の手段だけでもなく、税務とより広範な事業環境の双方にまたがることを反映している⁵⁶。

EY は、税収ギャップ(Tax gap)の縮小が主要な推進要因であると述べている。デジタルインボイスを導入した国では、統計上、税収ギャップの縮小が示されることが多い。分散型のモデルでは、技術費用が税務当局ではなく納税者やソフトウェアベンダーによって負担されるため、政府側の負担は比較的小さく済む一方で、税務当局はより良いデータというメリットを得るという(EY)。

7-2. 制度概要

2025 年秋季予算において、政府は、2029 年 4 月⁵⁷から全ての VAT インボイス⁵⁸についてデジタルインボイスを義務化することを発表した。VAT 登録事業者は 2029 年 4 月から標準化・構造化されたデジタルインボイスの発行と受領を求められる。政府は、2026 年秋の予算案(Autumn Budget)発表において実施ロードマップ(Implementation Roadmap)を公表することとしている。

イギリスは、分散型の 4 コーナーモデル(decentralised four-corner model)を採用することを決定している。事業者は単一の中央プラットフォームではなく、サービス提供者を通じて請求書を送受信する。これにより事業者は自由にサービス提供者を選択でき、開放的で拡張性のある仕組みのメリットを享受することができる。

HMRC は、Peppol をイギリスにおけるデジタルインボイスの中核的な相互運用性の枠組みとすることを発表している。

一方で、2029 年 4 月のデジタルインボイス義務化と同時にリアルタイム報告⁵⁹を導入する計画はない。政府はリアルタイム報告を検討することとしているが、その決定は将来的になされる。当面の優先事項はデジタルインボイスを適切に発行・受領できるようにすることであるとしている。

⁵⁶ デジタルインボイスを「e-invoice」ではなく、「e-invoicing」と表現していることも、実際にインボイスをデジタルでやり取りし、事業上のメリットを実現することを重視している表れと考えられる。

⁵⁷ 現時点では公式には 2029 年からとされており、2029 年 4 月とは特定されていない(参照 22)。しかしながら税務スケジュールを考慮すると 4 月と想定されており、HMRC も 2029 年 4 月を想定した発言を行っていた。

⁵⁸ ここでの VAT インボイスは通常、B2B および B2G 取引で発行されるものであり、B2C 取引は対象外と整理されている。

⁵⁹ 取引の当事者間でのデジタルインボイスの送受信とあわせ(準)リアルタイムで税務当局にデータを共有する仕組み。一般に Real Time Reporting (RTR)あるいは Continuous Transaction Controls (CTC)と呼ばれる。

7-3. 導入の経緯

7-3-1. 当初

2025 年、HMRC とビジネス・通商省は公開諮問を実施した。公開諮問での意見公募は 12 週間にわたって行われ、あらゆる規模の事業者、代表団体、ソフトウェアベンダーその他の関係者から 342 件の意見が寄せられた(参照 22)。公開諮問では、デジタルインボイスをどのように標準化し、より広く普及させ得るか、導入を任意とすべきか義務とすべきか、義務化する場合の対象範囲・準備期間、分散型モデルの是非、リアルタイム報告の是非、そして政府がどのように事業者を支援し得るか等が検討された。

さらに、ラウンドテーブル、対面協議、ウェビナー等を通じてステークホルダーとの対話を行い、別途、中小企業者に関する定量調査および定性インタビューを実施した。これらの結果を踏まえ、イギリス政府は、2029 年から VAT インボイスについてデジタルインボイスを義務化する方針を示す一方、リアルタイム報告については同時導入せず、デジタルインボイスの定着後に検討することとしている。

7-3-2. 初期稼働に向けて

デジタルインボイスの標準規格と相互運用性については、事業者および業界と共に現在も検討が進められている。実施ロードマップは、事業者と業界に対し、開発内容、その順序や時間軸について明確性を与え、自信を持って準備と投資を行えるようにすることを意図している。

時間軸については、HMRC も挑戦的であることを認めている。HMRC として全てを決定するまでに 2029 年 4 月までの猶予があるわけではなく、事業者が投資を判断し準備するために、その 1 年から 18 ヶ月前には主要な情報を公開する必要があると述べている。だからこそ主要なマイルストーンを示す実施ロードマップが重要である。政治の観点では早い実施が望まれるかもしれないが、デジタルインボイスは、事業者を巻き込み、必要な準備の時間を与えて初めてうまく機能すると考えている。

HMRC は、フランスが当初からリアルタイム報告をデジタルインボイスと並行して導入しており、その分複雑であると指摘する。イギリスは同時にリアルタイム報告を導入せず、Peppol 自体は既に広く普及し相互運用性が担保された標準であることから、この時間軸は実現可能であると考えている。しかし極めて挑戦的であると認識している。

7-3-3. 段階的導入をめぐる論点

段階的導入については、最終的には政治判断となるが、政策的な観点から HMRC はシンガポールの「女王蜂(Queen Bee)」モデルのような事例を意識している。これは大企業をまず対象とし、それら大企業が小規模事業者を引き込むというものである。

ただし、複雑さも伴う。大企業を先に義務化すると、事実上そのサプライチェーン全体を巻き込むことになる。小規模なサプライヤーは、政府からはまだ義務化の対象でないと告げられる一方、最大の顧客からは今すぐ対応する必要があると言われることになる。これは明快でないメッセージを生み、市場競争に歪みを生じさせ得る。段階的導入は現在も検討中の論点であるが、トレードオフを伴うと考えている。

RSM は、義務化しない場合の現実的な代替案は、大企業が取引相手にデジタルインボイスを課すことであると述べている。ドイツがその事例であり、国としての義務化以前に、一部の大企業グループがサプライヤーに対し、取引を継続したいのであればデジタルインボイスを利用するようにと通告していた。この手法は機能し得るが、より長い時間を要するという(RSM)。

7-3-4. 今後の計画

実施ロードマップは 2026 年秋の予算案に合わせて公表される予定である。HMRC は、共創の原則を適用して事業者および業界と幅広く関わり、そのニーズと実施能力に即して政策を形成するとした上で、完全なガイダンス、標準、技術仕様および法令を 2027-28 年度末までに公表するとしている(参照 23)。リアルタイム報告については、政府は検討することとしているが、何ら決定はなされていない。

7-4. 成果

デジタルインボイスは 2029 年 4 月の義務化に向けた準備段階にあり、成果を論じる段階にはない。本節では、現時点で確認できる関係者の評価を記す。

7-4-1. 協議と関与に対する評価

デジタルインボイスに関する HMRC の進め方は、MTD と対比して明確に高く評価されている。

EY は、HMRC がデジタルインボイスについて MTD for VAT の際よりも良い手法を採っているように見えると述べている。HMRC は自国の政策での経験と、円滑なものも困難なものも含め、他国のデジタルインボイス導入事例の双方から学んでいる。HMRC は各種イベントや業界団体・顧客との議論に参加し、協議を通じてフィードバックを求めることに積極的である。従来 HMRC は、公平性の観点から特定の会計事務所と並んで登壇することに消極的だったが、デジタルインボイスについてはそれが変わった。HMRC は多くのイベントに参加し、納税者と真摯に対話しようとしている。このことが、納税者が政策を受け入れる意思に大きな影響を与えており、納税者は自らの声が聞かれていると感じているという(EY)。

RSM も、HMRC がデジタルインボイスについて協議とステークホルダー関与においてより良い仕事をしているように見えると述べている。義務化がまだ数年先であるにもかかわらず、デジタルインボイスに関する対面イベントへの参加は多い。早期の情報提供と明確性がよく受け止められており、導入に資するはずであるという(RSM)。

7-4-2. 事業者にとってのメリットの説明可能性

RSM は、デジタルインボイスが MTD よりも事業上のメリットとして説明しやすいと述べている。他国で既にデジタルインボイスの義務化に直面している事業者は、その利点を理解できる。メリットには、紙の削減、請求書の作成と受領のプロセスの効率化、特に買掛管理における費用削減が含まれる。環境面のメリットもある。一部の事業者は常に追加的なコンプライアンス要件を負担や過剰な介入と見なすであろうが、デジタルインボイスは MTD よりも明確で具体的な業務上の効果を持つという(RSM)。

EY は、事業者の受け止め方が変化していると指摘する。従来、税務当局によるデジタル上の義務は単なるコンプライアンス負担と見なされていたが、その考え方は変わりつつある。事業者は、標準化されたデータが税務当局にとっての価値だけでなく、事業上の価値も生み出し得ることを次第に認識している。標準化されたデータは業務プロセスの標準化・自動化を実現する。したがってデジタルインボイスは税務当局のプロジェクトであるだけでなく、事業の効率化をも支え得るという(EY)。

7-5. 課題と学び

7-5-1. 導入に向けた課題

デジタルインボイスの義務化に向けては、中小企業における対応が最大の課題として想定されている。EY は、しっかりとした IT 部門を持つ大組織は小規模組織よりも対応が容易であるとしつつ、HMRC が小規模事業者にとってのメリットも説明しようとしていると述べる。標準化・構造化されたデータは処理を効率化し、支払いの迅速化を意味するはずである。小規模事業者は資金繰りのために大口顧客からの迅速な支払いに依存しているため、大口顧客による処理の迅速化は極めて価値があり得るという(EY)。

BDSG からは、日本において売り手(コーナー1)が買い手(コーナー4)より立場が弱いことが多く、小規模な売り手が大企業に商慣行の変更を求めることができないという課題を提起した。義務化がない中では、小規模事業者がデジタル化を望んでも大企業の意向が優先される。これに対し HMRC は、この問題を認識しており、大企業からの段階的導入やインセンティブ設計が議論になっていると回答した。現時点では義務化を前提としており、税制上のインセンティブという手法が現時点では検討されていないが、将来の普及状況次第ではさらなる議論があり得るとしている。

この点に関し、インセンティブ設計についても議論がなされた。BDSG から、ソフトウェア導入に対する一時的な補助は、ソフトウェアが導入されても実際には使用されない結果を招き得ることを指摘し、誘因はソフトウェアの購入ではなくデジタルインボイスの実際の利用に紐付ける方が効果的ではないかと問題提起を行った。これに対しては、HMRC として一定の理解は示すものの、税制上のインセンティブを考える際には、それによって解決しようとする問題が明確になっている必要があり、また VAT 制度自体と整合する必要があるとの見解を示した。

HMRC は、動機づけの多くは広報を通じたものになると回答している。メッセージは「野菜を食べなさい」式のものや、税務コンプライアンスのために行うべきだというものだけであってはならない。事業のデジタル化による業務効率の改善、データのより良い活用、成長の支援という観点から、なぜデジタルインボイスが事業にとって良いのかを説明しなければならないと考えている。HMRC には必要な請求書を発行しなかった場合の罰則制度もあるが、政策上の重点は事業上のメリットを伝え、事業者の対応を促すことにあるとしている。

HMRC はまた、デジタルの普及が二つの要因によって推進されるとの経験を述べている。すなわち、事業者が自社へのメリットを認識すること、および同業者が導入しているのを見ることである。小規模事業者は税務面のリテラシーとデジタル面での対応能力が限られているケースが多いため、義務化は、多数の小規模事業者層を動かすために必要な契機となり得る。支援や手厚い伴走は必要であるが、短期間で対応を促すためには義務化が必要であるとしている。

IRIS は、イギリス政府が過去にインセンティブを用いた例として、Help to Grow: Digital のような制度の下で最大£5,000 の割引を伴う中小企業向けのソフトウェア導入助成があったことを挙げつつ、ベンダーが参加するための手続きが煩雑で、あまり普及しなかったと述べている。MTD for VAT および MTD for Income Tax については、政府は直接的なソフトウェア補助を行わず、ソフトランディング期間と罰則の猶予を用いる傾向にあったという。また IRIS は、インセンティブは移行の痛みを和らげ得るとしつつ、一度きりの給付では十分でなく、初期の導入のみならず継続的な利用を促す設計とする方が望ましいと述べている(IRIS)。

7-5-2. 現在も残る課題

認証の仕組みは現在も残る技術的な課題である。HMRC は、ユーザーに関しどのような認証を要求するかは検討中であるとした。これはできるだけ早く事業者と議論すべき事項であり、ロードマップの一部をなすタスクである。しかし現段階でこれ以上述べられることは多くないとしている。

MTD の経験に起因する信頼の課題も残る。前述のとおり、RSM は、事業者の多くは(導入がずるずると遅れた)MTD の経験を覚えているために、デジタルインボイスについても十分に真剣に受け止めていない事業者が存在すると指摘している(RSM)。

7-5-3. 得られた学び

- 任意では普及に多大な時間を要する、もしくは普及しない

デジタルインボイスのような仕組みは、ネットワーク効果の実現が中心的な論点となる。HMRC は、一部の事業者のみがデジタルインボイスを導入してもメリットは限定されたままであり、義務化によってサプライチェーン全体で最大のメリットを発揮する臨界点を越えることができると述べている(参照 22)。

RSM も、任意によるデジタルインボイスの導入は多くの国で失敗しており、早期に導入した者もネットワーク効果を得られないため、義務化がおそらく広範な普及を達成する唯一の確実な方法であると述べている。除外規定や閾値を適切に設計することで、小規模事業者が負担できない費用に直面しないようにすることができるという(RSM)。

- 達成可能な目標から始める

EY は、HMRC が学んだと思われる教訓として、達成可能な目標をまず導入し、複雑さは後から加えることを挙げている。EY によればポーランドは、税務当局のシステムを中間に置く複雑で網羅的なデジタルインボイス制度を最初から導入しようとしたが、複数回延期され、当初の意図どおりには開始されなかった。これと対照的に、ベルギーは異なる手法を採った。税務当局を中間に置かず、日本と同様に Peppol を標準スキーマとして活用し、事業者間の直接の送受信を可能にした。標準化されたデータがあれば、適切な時点において税務当局への報告をより容易に実現し得る。ベルギーの導入は円滑であり、現在さらなるリアルタイム報告の要件を追加しつつある。EY は、このベルギー型の手法が標準となり得ると述べている。すなわち、まずデータを標準化する政策を導入し、その後に追加的な義務を時間をかけて加えるという順序である(EY)。

- 要件の明確化が遅延を防ぐ

EY は、デジタルインボイス制度を発表しながら繰り返し延期する国は、要件について内部的にも外部的にも十分に明確でなかったことが原因である場合が多いと述べている。納税者もソフトウェア企業も、要件が不明確では準備ができないという(EY)。

7-6. その他の論点

7-6-1. VAT 申告書の将来

EY は、デジタルインボイスが導入された場合に、なお別途の申告が必要かという論点を提起している。MTD for VAT の下でも、VAT について四半期ごとの申告を求められるが、デジタルインボイスが導入され、取引データの網羅性が高まるのであれば、なぜ事業者はこれまでのように VAT 申告書の提出を必要とするのかという問いが生ずる。

EY が想定する将来像は、いわゆる記入済み VAT 申告書である。税務当局が「これがあなたの申告書です。私たちはあなたの取引を確認しており、これがあなたの納付すべき額と考えます。異議があれば申し立ててください」と示す形である。デジタルインボイスのデータがより完全になるにつれ、まとめて提出される VAT 申告の必要性は減少するはずであるという(EY)。

これが直ちに実現しない理由は、多くの国が当初、国内の B2B 取引についてのみデジタルインボイスを導入するためである。国を跨ぐ取引をはじめ、デジタルインボイスの対象外に残る取引も多く存在する。つまり、税務当局はより多くの標準化されたデータを把握することになるが、全てを把握できるわけではない。当面、2030 年に向けて EU 域内でより多くの国が独自の制度を導入するが、その後は EU 全体の共通的な制度が生まれ得る。この結果税務当局はより多くの国境を越える取引データを把握できるようになり、デジタルインボイスのデータがより網羅的になるにつれ、VAT 申告を別途行う必要性は低下するであろう(EY)。

7-6-2. リアルタイム報告および税務調査との関係

HMRC は、MTD がよりリアルタイムな情報の把握に向けた一歩ではあるが、リアルタイム情報そのものではないと述べている。VAT 申告は通常四半期ごとであるため、納税者から HMRC への情報提供には一定の時間差がある。デジタルインボイスは MTD とは異なるアプローチであるが、HMRC を Tax Administration 3.0 (参照 24)の構想にさらに近づけるものであると位置付けている。

デジタルインボイスの義務化は、税務当局へのリアルタイム報告を行う CTC (Continuous Transaction Controls)モデルへの足がかりであるかという問いに対し、HMRC は、決定はなされていないと回答した。大臣の関心を踏まえれば、いずれ何らかのリアルタイム報告がデジタルインボイスに付随する可能性は高いが、これは政府の決定ではなく個人的な見解であるとしている。リアルタイム報告が魅力的であるのは、そこから税収ギャップを埋める重要な手段となり得るためである。デジタルインボイス自体も制度内のデータ品質の向上を通じて税収ギャップを改善するが、リアルタイム報告によって、HMRC が取引単位でのインボイスデータにアクセスできるならば、その他のデータとも合わせ、はるかに効率的に税務コンプライアンスを高めることができるという。

しかしその前提条件は、デジタルインボイスが適切に導入され普及することである。機能するデジタルインボイスの仕組みがなければ、HMRC はデータを得られない。またリアルタイム報告制度を導入すると、現在のデジタルインボイスの義務化を超える相当のデジタルインフラも必要となる。

税務調査との関係については、HMRC は既に調査目的でインボイスの提示を求めることができると述べている。デジタルインボイスの義務化後も、HMRC が事業者インボイスデータの提示を求める可能性はあり、調査手続は同様のものであり得る。これはリアルタイム報告とは異なる。仮に後にリアルタイム報告が導入されれば、HMRC がデータを容易に取得できることになり、調査手続のデジタル化に向けた一歩ともなり得るという。

RSM は、多くの Peppol ベースのデジタルインボイス義務化が、既にリアルタイム報告も含んでいるか、あるいはそこに至ることが見込まれると指摘する。これは記入済み申告に向かうものであるため、税務コンプライアンス費用を大きく削減し得るという(RSM)。

8. 全体総括

8-1. 改革の難易度を規定する要因

本調査を通じて最も明確に得られた知見は、一連の改革の難易度が、複数の要因の組合せによって説明できるということである。本研究会は当初、その要因を、(1) 既存の業務プロセスをどの程度変えるか、(2) 対象者にどの程度の追加費用が発生するか、という二つに整理し、これを訪問の過程で形成した仮説として各訪問先に提示した。IRIS、HMRC、RSM のいずれからでも、この二つの要因は難易度を左右する主要な要素であるとの確認を得た。

もっとも、調査を通じて得られた事実を整理する過程で、この二つの要因だけでは、HMRC が推進した改革の間で、なぜ難易度がこれほど異なったのかを十分に説明できないことが明らかになった。RTI と MTD を分けたのは、推進した組織の能力の差ではない。同じ HMRC であっても、RTI はそれまでに整備された基盤の上に改革を「載せる」ことができたのに対し、MTD はその基盤そのものを同時に「作り直す」必要があった。

そこで本報告書では、難易度を規定する要因を、次の三つに整理する。

要因	帰属	内容
① 業務プロセスの変化	対象者	記帳・給与計算・請求といった、対象者の本源的な業務プロセスそのものをどの程度変えるか
② 追加費用	対象者	対象者に新たにどの程度の費用(ソフトウェア費用・移行費用等)が発生するか
③ 基盤の成熟度	対象者および行政	改革が依拠する基盤(対象者側のソフトウェア普及や習熟、行政側の既存システム、制度標準・相互運用基盤等)が、どの程度整っているか

①と②は、改革に対応する対象者の側の要因であり、③は、改革が立つべき土台の要因である。以下、各施策をこの枠組みに照らして整理する。

施策	① 業務プロセスの変化	② 追加費用	③ 基盤の成熟度	難易度
RTI	小	小	高	低
MTD for VAT	中	小～中	中	中
MTD for Income Tax	大	大	低	高
デジタルインボイス	中	中～大	対象者: 低/ 行政: 高	今後検証

RTI は、報告の仕組みを変更したが、給与計算という基礎となる業務プロセスを大きくは変えなかった

(①小)。事業者は従業員に支払うたびに給与を計算しなければならず、また HMRC に毎月納付しなければならなかった。RTI は、その作業を行う時点で HMRC に報告することを求めたにすぎない。報告頻度が年 1 回から平均的には月 1 回に変わり得るため紙の上では大きな変更に見えるが、基礎となる作業の多くは既に行われていた。さらに、大多数の事業者は既に給与計算ソフトウェアを利用しており、追加費用は限定的であった(②小)。加えて、2007 年から 2009 年にかけて PAYE 申告の電子化への移行が既に完了しており、大多数の事業者がオンライン申告に習熟していたこと、行政側も PAYE の受け皿の再構築が完了しており、RTI のために基幹システムの全面的な再構築を要しなかったことが、決定的な前提条件であった(③高)。

MTD for VAT は、記帳のあり方という観点でより大きな変化を求めた(①中)。しかし、多くの VAT 登録事業者は既に記帳を行い、四半期ごとに VAT を申告していた。2019 年時点で 8 割の VAT 登録事業者が何らかのソフトウェアを用いており、追加費用は限定的であった(②小～中)。VAT については 10 年以上前から電子申告が義務化され、ほぼ全ての申告がオンラインで行われていた一方、行政側では ETMP への移行が並行して進められていた(③中)(参照 18)。結果的に、変わったのは主として、最終的な申告をどのように提出するかであった(IRIS)。

MTD for Income Tax は、三つの要因のいずれにおいても、これまでのところ最も困難である。対象となる個人事業主や家主の多くは、従来、税務に年 1 回しか向き合わず、記帳の方法、提出の頻度、税務コンプライアンスに対する考え方の全てが変わる(①大)。またそのために新たなソフトウェア費用が発生している(②大)。HMRC の統計によれば、Qualifying income が£50,000 を超える層では 75%がアドバイザーと契約し 63%がソフトウェアを利用しているのに対し、£20,000 超£30,000 以下の層ではそれぞれ 59%、48%に低下する(参照 19)。対象が下の層に広がるほど、両方の要因がともに大きくなる構造が数値にも表れている。さらに、行政側も老朽化した Self Assessment のシステムを ETMP へ同時に移行させる必要があった(③低)。結果的に、2015 年の発表から 2026 年の開始まで 4 回の延期を経て、11 年を要している。

デジタルインボイスについては、VAT インボイス自体については既に発行・受領されている。一方で、業務の効率化を実現するには、請求・支払プロセス全体を見直す必要があり、その観点で対象者の業務プロセスの変化が一定程度必要である(①中)。また、業種や業容によっては相応の追加費用を伴う(②中～大)。二つの対象者側の要因だけを見れば、MTD for Income Tax に近い困難が予想される。しかし、行政側が依拠する Peppol は既に広く普及し相互運用性が担保された成熟した標準であり(③行政側：高)、HMRC 自身もこの点を 2029 年の時間軸を実現可能とする根拠として挙げている。この施策の受容が比較的良好であることの背景には、この基盤の成熟度に加えて、支払いの迅速化や買掛管理の効率化といった具体的なメリットを対象者に説明できていることがある。もともと、メリットを伝え得るか否かという要因は、難易度そのものを規定するというより、後述する受容の程度を左右するものであり、この点は 8-5-1 で改めて論じる。

この三つの要因による整理は、日本において施策の順序を検討する際に直接的に参考になる。すなわち、既存の業務プロセスの上に載せられ、かつ依拠すべき基盤が整っている改革を先行させることが、実現可能性を高める。逆に、行動変容と新たな費用を伴い、基盤が未整備の改革については、十分な準備期間と支援策、そして基盤の整備を伴わせるべきである。

8-2. 前提条件の整備と段階的アプローチ

もともと、難易度は固定されたものではない。前提条件を整えること、そして段階を踏むことによって、難易度の高い取組みも現実的なものとなる。

第一に、前提条件の有無が改革の速度を大きく左右する。RTI が 3 年程度で実施できたのは、2007 年から 2009 年にかけて PAYE 申告の電子化への移行が既に完了していたためである。HMRC 自身がこれを重要な前提条件と述べている。加えて、2009 年に PAYE の記録が雇用主単位から個人単位の単一データベースへ統合されていた。もともと、その前提条件の整備自体は決して容易ではなかった。記録の統合は仕様の確定から稼働まで 6 年を要し、稼働後にも大規模な混乱を招いている⁶⁰。前提条件が整っていれば改革は速く進むが、その前提条件をどう整えるかこそが、多くの場合の本質的な課題である。逆に言えば、前提条件が整っていない領域に同じ速度を期待することはできない。

第二に、ロードマップを作成し、その中で段階的なフェーズを設定することが有効である。RTI は一連の改革の中では相対的に難易度が低いとされているが、その RTI においても段階的アプローチが見られる。RTI の初期段階においては報告のリアルタイム化を行ったものの、tax code による税額の動的な計算は 2017 年のダイナミック・コーディングで初めて実現された。

一方で、ロードマップや当初の設計に固執しすぎるべきではない。MTD の導入プロセスに問題が多かったことは事実であるが、まずは Income Tax からという当初の順番を見直し、VAT を先行させることによって、前に進めることが可能になった。

同様に、実業務における難しさを踏まえ、方式そのものを見直すことも避けるべきではない。当初の RTI では、年度末の期限を過ぎた後に過年度の誤りを修正する場合、EYU(Earlier Year Update)という様式により、当初の提出額との差額を報告することとされていた。これは紙の P14 を訂正する際の手続きを踏襲したものであったが、事業者は従業員ごとに差額を手作業で算出する必要があり、また事業者と HMRC の記録が食い違う場合に何を報告すべきかが定まらないという問題があった。HMRC は 2018 年 11 月にソフトウェア開発者に対して変更を通知し、2019 年 4 月から、修正後の当該年度の累計額を FPS により報告して記録を上書きする方式のパイロットを開始した上で、2020-21 年度分以降はこの方式に一本化した。

MTD for Income Tax の四半期報告でも、当初は各四半期の期間分のみを報告する方式とされていたが、ステークホルダーとの議論を踏まえ、年度当初からの累計額を報告する方式へと見直された。いずれも、差分ではなく累計額を報告することで、修正の手続きを簡素化するという同じ考え方に立つものである。

⁶⁰ RTI の 4 年前にあたる 2009 年に、1944 年以来、雇用主を単位とする 12 の地域データベースに分散していた約 4,500 万件の PAYE 記録が、個人単位の単一データベース(NPS)へ統合されたこと(脚注 14 参照)も前提条件となっている。RTI が個人ごとの所得を適時に把握しうるのは、この転換を経ていたためである。もともと、下院公会計委員会報告書によると、この統合自体は容易ではなかった。2003 年に仕様が定められてから稼働まで 6 年を要し、その間に約 400 件の変更が加えられた。稼働後には 2008-09 年度分の処理が 1 年遅延し、1,800 万件の未処理案件が生じるなど、深刻な混乱を招いている。

8-3. デジタル化の射程

税務のデジタル化の意義は、税務行政に閉じた効率化にとどまらない。イギリスの経験は、給与支払という発生源に近いデータが適時に収集されることによって、制度設計の可能性そのものが広がることを示している。

最も明確な例が UC である。UC が置き換えた制度のうち、特に Tax Credits は前年所得に基づく暫定払いと事後精算という構造であり、それゆえに過払い・過少払いが生じやすかった。RTI によって受給者が実際にいつ、いくら支払われたかを適時に把握できるようになったことで、実績所得に基づく月次調整という設計が初めて可能になった。事後評価報告書は、UC が完全に展開された時点で、誤りおよび不正のある UC 請求の防止により年間約£6 億の削減が見込まれるとしている(参照 9)。

波及効果は UC にとどまらない。DWP は RTI データを用いて UC 以外の給付の受給状況を照合し、2014-15 年度に£1 億 2,200 万、2015-16 年度に£1 億 6,400 万の削減を確認している。さらに、裁判所・審判所サービス(HMCTS)への雇用主情報の提供による罰金徴収の加速、年金規制当局による年金自動加入義務の遵守状況の監視といった、税務・給付以外の領域への活用も報告されている(参照 9)。一つのデータ基盤が、複数の行政目的を支える共通基盤となったのである。

データの効用は行政の執行にとどまらない。3-4-2 で述べたとおり、RTI データは国家統計局との共同により月次の雇用・賃金統計として公表され、財務省、予算責任局、イングランド銀行等の政策判断に用いられている。ここで注目すべきは、この統計が事業者になされた調査への回答を求めることなく成立している点である。税務目的で提出されたデータが、追加の報告負担を生じさせないまま、経済政策の基礎情報として機能している。

危機対応においても、この基盤の価値は明確に現れた。CJRS は RTI データに依拠して設計され、公表から約 1 ヶ月で稼働した。NAO によれば、HMRC は通常であれば約 18 ヶ月を要する規模の IT システムを約 4 週間で構築している(参照 11)。他方、個人事業主については Self Assessment のデータに所得の発生から申告まで 18 ヶ月程度の遅れが生じ得るため、支援の設計は困難であった。同じ危機に際して、リアルタイムの所得情報がある層とない層とで、支援の速度と的確さに差が生じたことになる。

この事実は日本にとって示唆に富む。給与支払報告のリアルタイム化を検討する場合、その目的を所得税の税務行政の効率化や年末調整・確定申告の簡素化に限定すべきではない。むしろ、所得情報をより適時に把握することにより、住民税、社会保険、給付、税額控除、緊急時支援、さらには労働市場に関する公的統計を含む、広い制度設計の基盤として位置付けるべきである。

ただし、その活用には明確なガバナンスが不可欠である。イギリスにおいても、DWP へのデータ提供は、DWP が UC 受給者として通知した対象者に限られ、受給者でなくなれば提供は停止される。HMRC は与えられた権限の範囲でのみデータを収集し、法令適合的でない、あるいは目的に対して過剰である要請は拒否している。データ連携の範囲、利用目的、法的根拠、本人への透明性、アクセス制御、監査可能性といったガバナンスを、あらかじめ制度設計に組み込む必要がある。

8-4. 二つの設計アプローチ - OECD の枠組みとイギリスでの実装

OECD は、2014 年の提言“Tax Compliance by Design”において、特に中小事業者の税務コンプライアンスを、申告・調査といった後工程で確保するのではなく、納税者が日常的に用いる会計、請求、決済、給与等の業務プロセスに組み込むという考え方を示した(参照 25)。

今回調査を行ったイギリスでの一連の取組みは、Tax Compliance by Design の具現化と捉えることができる。実際 RSM も、これらの施策の重要な特徴は、事後的にデータを操作する余地を制限することであるとしている。RTI は迅速な提出を求め、MTD for VAT は VAT 申告書を作成するためのより標準化されたプロセスを求めている。HMRC は、申告書だけでなく申告書に至るプロセスを統制できる世界へ移行しようとしている。これは内部監査やガバナンスではなじみのある考え方であり、HMRC も徐々にその方向に進んでいる(RSM)。

“Tax Compliance by Design”提言では、税務コンプライアンスを制度設計に組み込むための主要なアプローチとして、納税者側の業務プロセス・会計ソフト・認証された仲介者等を含む情報の流れ全体を信頼性の高いものとする secured chain approach と、税務当局が第三者等から取引データを直接収集し税額を算定する centralised data approach が示された。

その後、2020 年の提言 “Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration”では、この考え方を税務行政全体のデジタル・トランスフォーメーションの将来像へと拡張し、税務手続を納税者の自然な生活・事業システムに埋め込むことで、税務をよりシームレスで摩擦の少ないプロセスにしていく方向性を示している(参照 24)。したがって Tax Administration 3.0 は、Tax Compliance by Design の思想を踏まえつつ、それをデジタル ID、データ標準、機械可読な税法、API、民間システムとの連携、ガバナンス等を含む包括的な税務行政モデルへ発展させたものと位置付けることができる。

Tax Administration 3.0 では、Tax Compliance by Design での二分法がそのまま中心概念として用いられているわけではないが、その思想は、納税者の自然な業務システムに税務処理を組み込む “rules to the data”と、税務当局側でデータを集約して処理する “data to the rules”という設計選択として引き継がれている。

一般的には、税務コンプライアンス上のリスクが高い国や領域では、強制力を持ってデータを集約する centralised data approach / data to the rules が適切と考えられる。逆に税務コンプライアンスが比較的高く、民間システムや認証された仲介者を信頼できる領域では、secured chain approach / rules to the data でも実効性を持たせられると考えられる。

その観点では、イギリスは相対的に税務コンプライアンスが高い国であり、MTD は secured chain approach / rules to the data を具現化する取組みであると解釈できる。しかし本調査では、このアプローチは、非集権的で柔軟である反面、なぜそれを求めるのかが理解されにくいという課題があることも明らかになった。他方、RTI は税務当局側にデータを集約して処理する centralised data approach / data to the rules と解釈できるが、その推進に大きな異論はなかったという。

つまり、いずれのアプローチが適切かは、必ずしもその国の税務コンプライアンスの水準のみによって決まるものではなく、制度目的によって異なると考えるべきである。

そういった意味では、今後導入されるデジタルインボイスは興味深い。ヨーロッパにおいてデジタルインボイスの義務化を早期に開始したイタリアでは、当局がデジタルインボイスの送受信の間に介在する centralised data approach / data to the rules を採用した。これに対し、今回イギリスが採用する Peppol は基本的に分散された仕組みであり、手法としては secured chain approach / rules to the data と言える。しかし、標準的な Peppol に、税務当局へのリアルタイム報告を行う CTC の仕組みも組み合わせると centralised data approach / data to the rules となる。

イギリスにおけるデジタルインボイスの普及に向けた取組みは、HMRC だけではなく、ビジネス・通商

省との共同プロジェクトである。これは税務だけでなく、ビジネス上のメリットを明確にして普及を図り、結果的に secured chain approach / rules to the data の確立を図る発想と言える。

二つのアプローチに絶対的な正解はない。日本における制度設計では、RTI 型のように行政側にデータを集約する方が適した領域と、デジタルインボイス型のように民間の業務プロセス内に税務コンプライアンスを組み込む方が適した領域を、制度目的ごとに分けて設計する必要がある。

8-5. 三つの重要な学び

8-5-1. 目的と達成したいことを明確に伝えること

本調査前には、イギリスにおける税務デジタル化の本格的な第一歩であった RTI こそが、最も困難な改革であったのではないかと想定していた。一般に、最初の大規模改革は制度面・技術面・関係者対応のいずれにおいても負荷が大きいと考えられるためである。

しかし、ヒアリングを通じて明らかになったのは、むしろ RTI は一連の改革の中で比較的スムーズに導入されたということであった。IRIS、HMRC、RSM はいずれも、RTI が既存の給与計算プロセスに報告ステップを追加する改革であり、給与計算自体の業務プロセスを大きく変えるものではなかったことを、その主な理由として挙げている。

これに対し、MTD は何を達成しようとしているのかが十分に伝わりにくかった。政治的には「確定申告の死」として打ち出されたが、実際には確定申告が直ちになくなるわけではなく、むしろ申告に至る記帳・集計・提出のプロセスをデジタル化することが求められた。このため、多くの事業者には、明確な追加的成果物がないにもかかわらず、HMRC が申告書作成プロセスに介入しているように見え、不必要なコンプライアンス費用として受け止められた(RSM)。

この差は、施策ごとのメリットの説明可能性の差として現れている。RTI については、事業者にもメリットがあったという見方が比較的一致している。年度末の集中的な負担が解消されたことは、事業者にとっての明確なメリットである(RSM)。MTD については評価が分かれる。政府は MTD からメリットを期待しているが、多くの事業者は直接的なメリットを見出しにくい(RSM)。HMRC は、機能を完備したソフトウェアを導入した事業者について平均して年間 26～40 時間の時間削減効果があったとしているが、これは全体を代表するものではない。これに対し、デジタルインボイスについては、紙の削減、請求書処理の効率化、買掛管理における費用削減、支払いの迅速化といった具体的な効果が想定されるため、事業上のメリットとして説明しやすいという評価が一致している(RSM、EY)。

すなわち、事業者にとってのメリットを具体的に説明できるかどうか、受容の程度を左右する。

一方で、一貫して共有されていた政策目的は、税収ギャップの縮小であった。税務デジタル化は、単なる行政効率化ではなく、より正確でタイムリーなデータを用いて、誤り、不注意、不正、未申告を減らすための取り組みである。この目的自体には、少なくとも正面から反対する関係者は少なく、結果的に RTI から MTD、そしてデジタルインボイスという一連の流れが進んできている。

日本において同種の取り組みを進めるにあたっては、制度の詳細や技術仕様よりも先に、まず、何を達成したいのか、その目的を明確に伝えることが重要である。

8-5-2. 当初から計画し、ステークホルダーと関与すること

HMRC が日本への助言として第一に挙げたのは、共創であった。ソフトウェアベンダー、アドバイザー、

納税者と極めて早期に関与し、準備状況、行動、システムの能力に関する前提を検証すること。野心的でありながら現実的な時間軸を設定し、明確なロードマップを提供すること。そして、あらゆる改革は相互に関連しているため、税制全体にわたる変更の累積的な負荷を考慮することである。

この教訓の重みは、それが守られなかった場合の帰結を見ることで理解できる。MTD は 2015 年に政治発信の取組みとして始まり、HMRC はその野心的な時間軸に合意した。しかし、HMRC 自身のデータシステムは分断されており、背後でシステムを接続する大規模な作業が必要であった(RSM)。結果として、実に 4 回の延期を経ることとなった。2019 年の調査において HMRC が述べた「実行できないことに対してイエスと言わないこと」という教訓は、この経験を端的に示している(参照 18)。

早期の関与は、単なる合意形成の手段ではない。RSM が述べたとおり、HMRC は当初「自分が何を知らないかを知らなかった」のであり、実務上の論点を発見するためにステークホルダーと関与せざるを得なかった(RSM)。すなわち、共創は設計に必要な情報を獲得する手段である。

ここで留意すべきは、時間さえ確保すれば足りるわけではないという点である。RSM は、プロジェクトに十分な期間が確保されていても、作業の内容が適切に理解されていなければその多くは浪費されると指摘する。決定的な設計上の論点を早期に解決し、複数回のフィードバックループ、テスト、広報、事業者側の導入のために十分な時間を残しておく必要があるという(RSM)。MTD for Income Tax が 11 年を要しながらなお困難を伴っているのは、期間の不足というよりも、初期段階における設計論点の未解決に起因すると理解できる。

この点に関連して、テスト環境の整備が繰り返し指摘されたことも大きな学びである。IRIS、EY、RSM のいずれもが、MTD for Income Tax における最大の失敗としてテストサービスの不備を挙げた。ベンダーが稼働前に現実的な end-to-end のプロセスを検証できなければ、稼働環境がテスト環境になってしまう(IRIS)。この点は公的な監査においても確認されており、2023 年時点のパイロット参加者は 137 名にとどまり、HMRC が目標としていた 15,500 名に遠く及ばなかった(参照 17)。テスト環境の整備は、「当初から計画する」ことの具体的な内容の一つである。

また、罰則とその緩和措置についても、早期に明確化し、戦略的にコミュニケーションを図ることが肝要である。義務化直前に事業者の準備が整っていないとして緩和措置を発表すると、事業者は急ぐ理由を失い、結果的に準備が進まない「鶏と卵」問題が発生しがちである。緩和措置が必要と予想される場合、計画的かつ早めに公表し、事業者の予見可能性を高め、「鶏と卵」問題の発生を防ぐべきである。

8-5-3. 継続的な対話と共創が不可欠であること

さらなる学びは、関与が一度限りの手続きではなく、継続的なものでなければならないということである。

HMRC は、過去 3 年間でプログラムの実施方法を大幅に変更した。詳細な実施ロードマップを公開し、月次会合その他の接点を通じて対話を行い、申込件数、ソフトウェア数、提出件数といった管理指標を業界と共有してきた。この水準の透明性は HMRC としては異例であるが、信頼の構築のために必要であったとしている。

この変化は民間側からも確認された。7 年前には初期の議論に参加していたソフトウェア企業はごく少数であったが、現在は 15 社から 20 社のソフトウェア企業、専門家団体、業界団体が参加する作業部会が設けられている。デジタルインボイスについては、ベンダー、専門家団体、事業者代表が参加する月次の会合が開催されている(IRIS)。

継続的な対話の具体的な成果として、MTD for Income Tax における四半期報告の累積方式への変

更、VAT 四半期との期日の整合、パートナーシップの当初義務化対象からの除外、共同賃貸物件に関する緩和措置などが挙げられる(IRIS)。

これらの成果は、ソフトウェアベンダーの側からだけでなく、専門家団体の側からも確認されている。勅許税務協会(CIOT)の会長は、四半期報告が個別ではなく累積方式とされたこと、複数の代理人が HMRC と関与できる機能が追加されたことなどを共創の成果として挙げている。同会長によれば、共創とは、税務行政に複数のステークホルダーが存在することを認識し、効率を最大化し、複雑さと事務負担を最小化し、税收ギャップを縮小するために、いずれの当事者が一方的に書いた筋書きでもなく、共に書き上げるものであるという。

もっとも、共創が万能であったわけではない。同会長は、共創が MTD にとっては遅きに失したとも述べている。変更できたものもあった一方で、その段階では既に固まりすぎていて変更できない要素も存在した。共創は、制度の設計が固定される前の段階で行われて初めて実質的な意味を持つ。

なお、共創は HMRC において個別の運用にとどまらず、原則として明文化されつつある。2025 年 6 月、財務省は「Tax Policy Making Principles」を公表し、協議とステークホルダー関与についてより機動的な手法を示した。同文書は、税制政策の立案段階から柔軟に、また様々な形でステークホルダーと協働するとしている。もっとも、同文書は、単純な税率や閾値の変更、駆け込み対応のリスクが大きい場合など、正式な協議が適切ではない場合があることも併せて明示している(参照 26)。

デジタルインボイスにおいては、この姿勢がさらに前進している。HMRC はイベント、業界団体、顧客との議論に参加し、従来は避けていた特定の会計事務所と並んでの登壇も行うようになった。このことが納税者の政策受容の意思に大きな影響を与え、納税者は自らの声が聞かれていると感じているという(EY)。義務化が数年先であるにもかかわらず、対面イベントへの参加は多い(RSM)。

なお、継続的な対話には体制の継続性が前提となる。MTD プロジェクトの責任者は 10 年間で 6、7 回交代し、そのたびにプロセスが後退した。フィードバックの背後にある論拠を再度学び直す必要が生じ、手戻りにつながった(RSM)。共創の実効性を確保するには、行政側の体制の安定も必要である。

HMRC は、実施モデルを変えた理由を、共創、透明性、前提の検証、変更の累積的な負荷の管理に重点を移し、政府プログラムの論理が実施の現実を追い越さないようにするためであると説明している。2015 年の政治的宣言が実施能力に先行したという構造を、HMRC 自身が認めた表現であり、三つの学びを貫く考え方を端的に示している。

透明性の確保は、個別の対話にとどまらず、成果の公表にも及んでいる。HMRC は 2025 年 7 月に Transformation Roadmap を公表し、5 年間で 100 件を超えるコミットメントを掲げた上で、2026 年 7 月にはその進捗報告(Progress Update 2026)を公表している。同報告は、公表したコミットメントに対する明確かつ測定可能な前進を示すものと位置付けられており、今後も進捗の報告を継続するとしている。デジタルでの顧客対応は 78%に達し(2030 年までに 90%以上とする目標)、HMRC アプリの利用者は 760 万人、Personal Tax Account の利用者は約 2,000 万人に及んでいる(参照 23)。

8-6. その他の主要な知見

8-6-1. 継続性を支えたもの

本調査の出発点にあった問いの一つは、政権交代を経てもイギリスの改革がなぜ継続したのかであった。

RTI は、2000 年代から始まった年度末 PAYE 申告のオンライン義務化を土台としているが、RTI 導入時点で MTD やデジタルインボイスに向けての長期の構想が存在していたわけではなかった。HMRC は、一連の改革について「数十年前に描かれた 20 年計画ではなく、より有機的(organic)に進んできた」と説明している。他方で、方向性自体は比較的一貫している。

HMRC は、税務行政改革とデジタル税務の議題がイギリスにおいて超党派の支持を得る傾向にあると説明する。税制は年次の財政法を通じて議会の監督に服する。主要政党は、近代化のためと、税収の確保と不払いの防止にとって不可欠であるという理由から、税制のデジタル化を支持する傾向にあった。ただし、これらの改革が政治的でないことを意味するわけではなく、個別の実施上の決定は激しく議論され、時に論争的となる。

EY は、より率直な見方を示す。イギリスも日本とそれほど変わらず、政権は物事を変えるし、時にさほど重要でない理由で制度の名称や細部を変える。継続性の主たる理由は、いかなる政権も税収を必要とすることである。歴史的に労働党はより支出を望み保守党はより抑制的と見られてきたが、支出に対する姿勢が異なっても、税収が必要であることに変わりはない(EY)。

EY はまた、インフラの制約も要因として挙げる。HMRC のシステムは非常に古く巨大であり、適切に接続されていない。HMRC も政治家も等しくその制約を受けている。2030 年以降も継続する大規模なプログラムによって、そのインフラを近代的な水準にまで引き上げようとしているという(EY)。

なお、HMRC は、単一の立案者が存在するモデルではないとしている。財務大臣と税務担当大臣による政治的な監督があり、HMRC は政策上の協働を通じて HM Treasury と緊密に連携する。実務レベルでは Permanent Secretary と指揮系統がある。前 Permanent Secretary の Jim Harra 氏は税務行政における指導的な存在の最も近い例であるが、単一的意思決定者モデルではなく、より協働的であり、政治的監督と行政官の継続性がその背後にあるとしている。

8-6-2. 識別子の不在という制約

本調査において、日本の優位性が明確に確認された論点がある。本人を一意に識別する仕組みの存在である。

HMRC は、信頼できる汎用的な識別子があれば突合のリスクは低減されると明言した。従業員が事業者番号を提供することが義務付けられ、事業者がそれをオンラインで検証できる仕組みがあれば、HMRC に届くデータの正確性は高まり、支払いが誤った人物に紐付けられる事例も減少するという。EY および RSM から同趣旨の指摘があった(EY、RSM)。

イギリスにおいては、RTI の主たる識別子である NINo が必須項目ですらなく、氏名、住所、生年月日等による突合が行われている。この結果として重複記録が生じ、実務上の負担となっている。日本がマイナンバーを識別子として活用できることは、この種の課題を構造的に回避し得ることを意味する。

8-6-3. 無償ソフトウェア提供の是非

RTI では HMRC が Basic PAYE Tools を提供している一方、MTD for Income Tax では無償ソフトウェアが提供されていない。この対比は、日本において同種の措置を検討する上で示唆的である。

HMRC は、Basic PAYE Tools について、商用市場を過度に圧迫しないよう従業員 9 人以下に限定していると説明する。MTD for Income Tax で同様の措置を採らなかった理由は、対象層の多様性と、商用ソフトウェアが銀行フィード等と統合できることに求められている。

ただし、その帰結として、義務化対象となる納税者は第三者のソフトウェアを購入しなければならない。ベンダーの立場からは市場機会である一方、アドバイザーを持たない納税者にとっては新たな負担となる(IRIS)。

すなわち、無償ソフトウェアの提供は、市場への影響と、対象者の負担および普及率との間のトレードオフである。RTI においては、対象が給与計算という定型的な業務であり、9 人以下という明確な限定が可能であったために成立した。

8-7. 日本にとっての示唆

以上を踏まえ、日本において同種の改革を検討する際の示唆を、五つの観点から整理する。ただし、まず確立すべきは、改革の目指すべきところである。イギリスが目指したのは、申告書や既存の業務プロセスの電子化ではなく、税務行政はもちろん、社会保障、公的統計などのデジタル化である。日本においても、このような目指すべきところを先に定義し、そこから逆算して制度とデータ基盤を設計すべきである。

8-7-1. 順序と基盤整備

第一に、順序と基盤整備である。施策の順序は、業務プロセスの変化度、追加費用、および改革が依拠する基盤の成熟度によって判断すべきである。日本には、給与計算ソフトウェアと e-Tax・eLTAX の基盤が存在するが、RTI が依拠した前提条件は、大多数の事業者がオンライン申告に習熟していたことにあった。日本の事業者の規模別の習熟度は本調査の対象外であり、まず基盤の成熟度を実態として把握し、不足を政策的に整備することが順序判断の前提となる。

8-7-2. スcope設定とガバナンス

第二に、スコープの設定とガバナンスである。給与支払報告のリアルタイム化は、それ自体ではデータ収集基盤の整備にとどまる。その政策的価値を本格的に発揮するためには、取得した所得データを用いて、所得税、住民税、社会保険、給付や税額控除等を年度内・随時に調整する業務プロセスをあわせて設計する必要がある。あわせて、公的統計についても、事業者に別途の調査を課すのではなく、同一の報告データを基礎とする設計が可能である。そのためには、同時に、データ連携の範囲、利用目的、法的根拠、本人への透明性、アクセス制御、監査可能性といったガバナンスを、制度設計の当初から組み込むことが不可欠である。

8-7-3. 設計アプローチ

第三に、設計アプローチである。OECD の提唱する二つのアプローチに絶対的な正解はない。日本における制度設計では、RTI 型のように行政側にデータを集約する方が適した領域と、デジタルインボイス型のように民間の業務プロセス内に税務コンプライアンスを組み込む方が適した領域を、制度目的ごとに分けて設計する必要がある。

また、どこまでの強制力を持った仕組みとするかも、実態を踏まえて設計すべきである。デジタルインボイスは、業務の効率化というメリット自体によって自然と普及することが望ましいが、任意による普及は多くの国で失敗しており、義務化が広範な普及を達成する確実な方法であるのもまた事実である。一般的に、売り手が買い手より取引上の立場が弱いことが多いため、売り手の努力に依存せず、買い手側を起点とする段階的な義務化と、立場の弱い事業者への支援を一体で設計する必要がある。あわせて、支援措

置は、使用されない結果を招き得るソフトウェア購入への補助ではなく、実際の利用に紐付ける(例えば発行・受領の実績に応じて支給する)方が効果的である。

8-7-4. 進め方

第四に、進め方である。ステークホルダーとの関与は、当初から、かつ継続的に行う必要がある。それは合意形成の手段であるだけでなく、設計に必要な情報を獲得する手段である。4-5-2 で EY が指摘したように、法改正を先に決定してシステムをそれに合わせようとするとうまく失敗しがちである。まずシステムがどう動くべきかを、ステークホルダーとの共創によって仕様として定義し、それに合わせて法律を設計・改正すべきである。

あわせて、ソフトウェアベンダーが稼働前に検証できるテスト環境の整備、納税者に対する広報と教育をベンダーに依存しないこと、罰則および緩和措置の方針を早期に明確化することが、いずれもイギリスの経験から導かれる実務的な要請である。

8-7-5. 日本固有の条件

第五に、日本固有の条件を踏まえる必要がある。マイナンバーという一意の識別子を有することは、日本の明確な優位性である。給与支払報告のリアルタイム化を設計する際、これを必須項目として組み込むことで、イギリスが直面している突合の問題を構造的に回避できる。他方で、イギリスが 1999 年に社会保険料(国民保険料)の徴収を歳入当局へ移管し、所得税と社会保険料(国民保険料)を単一の報告で扱える体制を整えていた⁶¹のに対し、日本では所得税、住民税、社会保険、労働保険の報告先が分かれている。同一の報告を複数の目的に用いるためには、この制度間の調整が課題となる。

最後に、本調査を通じて繰り返し確認されたのは、これらの改革が技術の問題である以上に、関係者との関係構築と期待管理の問題であるということである。HMRC が過去 3 年間で最も大きく変えたのは技術ではなく、ステークホルダーとの関わり方であった。日本において同種の改革を進める上でも、この点が最も重要な教訓となる。

⁶¹ 脚注 1 参照。

9. 参考資料

9-1. 参照資料

- (1) Institute for Fiscal Studies Tax Law Review Committee, “Setting standards for tax software: Recommendations for HMRC and software developers to support taxpayers”, 2025 年 7 月
<https://ifs.org.uk/sites/default/files/2025-07/TLRC-Setting-standards-for-tax-software.pdf>
- (2) HMRC Guidance, “Real Time Information internet submissions: generic technical specifications”, 初出 2013 年 8 月
<https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-internet-submissions-generic-technical-specifications>
- (3) HMRC internal manual, Debt Management and Banking Manual, “DMBM519205 - Debt and return pursuit: PAYE RTI: submissions and charges: RTI submissions overview”, 初出 2016 年 9 月、2026 年 9 月更新
<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/debt-management-and-banking/dmbm519205>
- (4) House of Commons, “Mandatory e-filing”, 2004 年 8 月
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01880/SN01880.pdf>
- (5) HMRC Research Report 264, “PAYE Real Time Information Pilot Customer Experience Research”, 2013 年 5 月
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7daab0e5274a5eaea659a0/report264.pdf>
- (6) HMRC Policy paper, “Real Time Information — improving the operation of Pay As You Earn”, 2014 年 12 月
<https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-improving-the-operation-of-pay-as-you-earn/real-time-information-improving-the-operation-of-pay-as-you-earn>
- (7) HMRC internal manual, PAYE Manual, “PAYE5010 - Background: real time information (RTI): employer migration to RTI”
<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/payee-manual/payee5010>
- (8) HMRC Policy Paper, “Mandatory reporting of benefits in kind in Real Time Information (RTI) from April 2027”, 2026 年 7 月
<https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-reporting-of-benefits-in-kind-from-april-2027>
- (9) HMRC Research and analysis, “Real Time Information programme - post implementation review”, 2017 年 12 月
<https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-programme-post-implementation-review>
- (10) Gov.uk Speech, “David Gauke on Real Time Information”, 2013 年 10 月
<https://www.gov.uk/government/speeches/david-gauke-on-real-time-information>

- (11) National Audit Office, “Implementing employment support schemes in response to the COVID-19 pandemic”, 2020 年 10 月
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/Implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-COVID-19-pandemic-Summary.pdf>
- (12) HMRC/HM Treasury Research and analysis, “The Coronavirus Job Retention Scheme final evaluation”, 2023 年 7 月
<https://www.gov.uk/government/publications/the-coronavirus-job-retention-scheme-final-evaluation/the-coronavirus-job-retention-scheme-final-evaluation>
- (13) Office for National Statistics, “User guide to earnings and employment from Pay As You Earn Real Time Information”, 2025 年 7 月改訂
<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworking/hours/methodologies/userguidetoearningsandemploymentfrompayasyouearnrealtimeinformation>
- (14) HMRC Research Report 349, “PAYE Real Time Information Main Migration: End of Year Customer Experience Research”, 2014 年 12 月
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7e031740f0b62305b803b1/Report349.pdf>
- (15) HMRC Corporate Report, “HMRC's Transformation Roadmap”, 2025 年 7 月
<https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-transformation-roadmap/hmrcs-transformation-roadmap>
- (16) HMRC Research and analysis, “Making Tax Digital for VAT final evaluation”, 2025 年 2 月
<https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital-for-vat-final-evaluation/making-tax-digital-for-vat-final-evaluation>
- (17) National Audit Office, “Progress with Making Tax Digital”, 2023 年 6 月
<https://www.nao.org.uk/reports/progress-with-making-tax-digital/>
- (18) 弥生株式会社「調査報告 イギリス "Making Tax Digital" (MTD) について」Ver.1.1、2019 年 7 月 30 日
https://drive.google.com/file/d/1Lte5EzhGy6GjxHxFg3bd7EapL8EAsK1b/view?usp=drive_link
- (19) HMRC Official Statistics, “Making Tax Digital for Income Tax business population statistics: commentary”, 2025 年 8 月
<https://www.gov.uk/government/statistics/making-tax-digital-for-income-tax-business-population-statistics/making-tax-digital-for-income-tax-business-population-statistics-commentary>
- (20) HMRC Policy Paper, “Making Tax Digital for Income Tax Self Assessment for sole traders and landlords”, 初出 2024 年 2 月、2025 年 9 月更新
<https://www.gov.uk/government/publications/extension-of-making-tax-digital-for-income-tax-self-assessment-to-sole-traders-and-landlords/making-tax-digital-for-income-tax-self-assessment-for-sole-traders-and-landlords>

- (21) Sage, “E-Invoicing: Paving the Way to a Connected, Real-time Economy”, 2024 年 6 月
<https://www.sage.com/en-gb/-/media/files/company/documents/pdf/digital-newsroom/e-invoicing-report-paving-the-way-to-a-connected-economy.pdf>
- (22) HMRC Consultation Outcome, “Promoting electronic invoicing across UK businesses and the public sector — consultation response”, 2025 年 11 月
<https://www.gov.uk/government/consultations/promoting-electronic-invoicing-across-uk-businesses-and-the-public-sector/outcome/promoting-electronic-invoicing-across-uk-businesses-and-the-public-sector-consultation-response>
- (23) HMRC Corporate Report, “HMRC's Transformation Roadmap: update 2026”, 2026 年 7 月
<https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-transformation-roadmap-progress-update-2026/hmrc-transformation-roadmap-update-2026>
- (24) OECD, “Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration”, 2020 年 12 月
https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration_ca274cc5-en.html
- (25) OECD, “Tax Compliance by Design”, 2014 年 10 月
https://www.oecd.org/en/publications/tax-compliance-by-design_9789264223219-en.html
- (26) HM Treasury Policy Paper, “Tax Policy Making Principles”, 2025 年 6 月 12 日
<https://www.gov.uk/government/publications/tax-policy-making-principles/tax-policy-making-principles>

9-2. 主な略語

略語	正式名称・意味
RTI	Real Time Information。給与支払報告のリアルタイム化
MTD	Making Tax Digital。記帳と報告・申告のデジタル化
PAYE	Pay As You Earn。給与所得に対する源泉徴収制度
FPS / EPS	Full Payment Submission / Employer Payment Summary
NIC	National Insurance Contributions。国民保険料
NINo	National Insurance Number。国民保険番号
UC	Universal Credit。統合給付制度
DWP	Department for Work and Pensions。雇用年金省
CJRS	Coronavirus Job Retention Scheme。雇用維持給付
NAO	National Audit Office。会計検査院
ETMP	Enterprise Tax Management Platform。HMRC の基幹システム
UTR	Unique Taxpayer Reference。納税者参照番号

9-3. 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)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、2025 年 12 月に、一般社団法人 ソフトウェア協会 政策・法務知財委員会の下で発足した。以降、定期的に研究会を開催している。

2026 年 8 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。なお、本調査レポートは、本研究会を代表し、株式会社 TKC、freee 株式会社、株式会社マネーフォワード、株式会社リアルソリューションズのメンバーがイギリスを訪問し、調査した結果をまとめたものである。

参加メンバー

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
株式会社 TKC	代表取締役社長	飯塚 真規
ピー・シー・エー株式会社	代表取締役社長 ⁶²	佐藤 文昭
freee 株式会社	Chief of Public Affairs	小泉 美果
株式会社マネーフォワード	執行役員グループ CoPA	瀧 俊雄
株式会社ミロク情報サービス	取締役常務執行役員	安河内 崇
弥生株式会社	副社長執行役員	前山 貴弘
株式会社リアルソリューションズ	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

公益財団法人東京財団	シニア政策オフィサー	森信 茂樹
独立行政法人情報処理推進機構(IPA)	執行役員	浅岡 孝充

(敬称略)

⁶² 2026 年 6 月をもって退任