

【調 査】

年金記録問題と基礎年金の見直しをめぐって

高山憲之・三宅啓道

日本では年金の記録漏れや給付漏れが最近、大問題となっている。記録漏れや給付漏れの主な原因は、間違いが必ず起こることを前提にした点検と修正のためのバックアップ体制が用意されていなかったことにある。また本人申請に基づく「待ちの行政姿勢」も年金記録問題をいっそう深刻なものにしてしまった。情報サービス提供型の積極行政に切りかえるため、各人の現住所情報を全行政機関が共用する体制をつくったり電子政府を実現したりする必要がある。さらに税と社会保険料の一括徴収は世界の流れであり、日本でも社会保険料徴収業務を社会保険庁から分離し、原則として国税庁に実質移管することが求められている。

基礎年金をどのように改めるのかという問題も現下の日本ではホットイシューである。基礎年金を税方式に切りかえると世代間でみた年金負担は平準化する。企業部門の負担が純減するか否かは仮定の置き方に左右される。財源問題等を考慮すると、基礎年金の2分の1を税方式化することが現実的な選択肢の1つとなるだろう。

JEL Classification: H11, H55, H83

1. はじめに

2007年の春に日本では宙に浮いた年金記録が約5000万件もあることが発覚し、公的年金に対する信頼を著しく損ねてしまった。同年7月に行われた参議院選挙において年金記録問題は最大の争点となり、政府・与党は厳しい批判の中で大敗北を喫した。

さらに2008年6月下旬、コンピューターに入力済みの年金記録にも不備があることが判明した。2万件の厚生年金データを加入者名簿・原票(紙台帳)と照合したサンプル調査によると、1.4%に相当する277件(厚生年金全体では約560万件相当)に不一致が確認されたという。加えて同年9年、標準報酬月額を改竄した可能性の高い記録が6万9000件もあることが明らかになった(1986年3月以降のみ)。記録漏れだけでなく、記録ミス(不正確な記録に基づく給付漏れ)へと問題は拡大している。

一方、日本では公的年金制度の改革も引き続き活発に議論されている。特に2008年の年初に日本経済新聞が基礎年金の税方式化を求める社論を展開したことが契機となり、基礎年金をどのように見直すかという問題が現在、ホットな話題となっている。

本稿では、まず年金記録管理の実態を説明する。そして、記録漏れや給付漏れがなぜ発生したかを説明するとともに、政府の対応策に触れつつ、欧米諸国の経験を紹介しながら今後、追加的に必要となると思われる措置をいくつか述べる。さらに社会保険庁を今後どのように改革していくのかについても議論することにした。次いで基礎年金を税方式化し

た場合、年金負担がどのように変わるかを計量的に明らかにする。その上で基礎年金を今後どのように見直していったらよいのかについても検討する。

なお社会保障番号制度や税金と社会保険料の一括徴収について欧米のいくつかの国でインタビューした主な結果を本稿の付論において紹介する¹⁾。

2. 年金記録管理の実態および記録漏れ・給付漏れの原因

2.1 年金記録管理の実態

日本の公的年金制度は職域ごとに分立している。そうした状況下において1996年12月までの年金記録は、加入する制度や市町村ごとに付与されていた加入者(被保険者)番号で管理されていた。転居・転職・改姓等のたびごとに被保険者番号は変わることが通例であった。すなわち年金記録は各制度を横断する「個人」の記録として管理されていたのではなく、分立した制度ごとに「加入者(被保険者)」の記録として取りあつかわれていたのである。

各制度を横断する個人としての年金記録を作成しようとする動きが当初なかったのは、加入期間を公的年金制度全体として通算するという発想がなかったからにほかならない。通算制度が導入されたのは1961年4月(国民年金制度の創設)時点である。ただ、その後も国民年金制度の適用業務や保険料の徴収に忙殺される期間が長くつづき、全制度に共通する年金番号が導入されたのは通算制度創設からほぼ36年後の1997年1月のことであった。

当初は手書きの紙台帳で年金記録は管理されてい

た。台帳カード(パンチカード)を使用しはじめたのは1957年10月時点である。そして1962年3月から磁気テープによる中央一元管理が開始され、さらに1986年2月にオンラインシステムが完備した。記録媒体は紙台帳→パンチカード台帳→磁気テープ→オンライン磁気ディスクと変わり、一部の古いもの(1954年3月までに退職した人の記録)を除いて年金データは新しい媒体に移しかえられてきた。

1997年1月に付番のはじまった基礎年金番号は、全制度に共通する個人番号であり、加入記録の連続性を確保すること、とくに加入する制度が変わっても同一の個人番号で加入記録を管理すること、を目的として導入された。

基礎年金番号の付番は、1997年1月時点で加入(または受給)していた制度の年金番号を基礎年金番号に置きかえることを基本線とし、約1億156万人に基礎年金番号が通知された。その通知とあわせ、過去における他の年金制度への加入歴や他の年金手帳保有の有無を社会保険庁は各人に照会したのである。当時、社会保険庁のオンラインデータには約3億件の年金被保険者番号が登録されており、それを1つずつ基礎年金番号に名寄せする必要があるからである。

この照会に応じた人の返信葉書や年金受給開始時の届出や申請等に基づき、氏名・生年月日・性別等が一致している人について順次、基礎年金番号への名寄せを社会保険庁は進めてきた。ただ、この名寄せ・統合作業は思うようにはかどらず、10年後の2006年においても約5000万件的未統合記録が残ったままとなっていた。

約5000万件的の具体的内容は次のとおりである。すなわち2006年6月1日時点において社会保険庁のオンライン記録に残っている年金手帳番号のうち基礎年金番号に統合されていないものが5095万1103件あった。このうち生年月日を特定できない記録が約30万件、60歳以上の記録が約2850万件(全体の約56%)、60歳未満が約2215万件となっていた。総じて60歳以上の未統合記録が多いものの、5歳さきみでみると、いわゆる団塊の世代である50歳代後半層が最も多い。また国民年金の場合、30歳代(とくに1991年から1996年までに20歳以上の学生であった人)で未統合のままとされている記録も少なくない。

一方、加入制度別にみると、厚生年金保険が3966万1821件(全体の約78%)、国民年金が1128万9282件となっていた。民間の給与取得者が加入している厚生年金保険が約4000万件であり、圧倒的に多い。

なお上記の未統合記録には公務員等の共済年金分

が入っていない。国家公務員共済組合関連で約67万件、同様に地方公務員共済組合で約68万件、私学共済で約46万件(共済合計で181万件)が基礎年金番号に名寄せされないままとなっている。

上記の未統合記録は社会保険庁のオンラインデータには記録されている。そのデータに記録されていない未入力データが厚生年金保険で1430万件もあることが、その後に明らかにされている。これは1954年4月1日以前に退職した加入者の記録であり、オンラインデータとして電子化されていないものの、マイクロフィルムに収録され管理されている。なお未入力データは船員保険の古い加入記録(1950年3月までの退職者分)にも36万件ある。

未統合の年金記録は、1997年1月に基礎年金番号を通知したさい、複数にわたる年金手帳の有無を照会した葉書を社保庁に返送しなかった複数手帳保有者の場合が圧倒的に多い。具体的には転職した人、旧姓のある人、違う市区町村に引っ越した人、名前の読み方が紛らわしい人、男女どちらにもある名前の人、などの記録である。

2.2 記録漏れ・給付漏れの原因

記録漏れや給付漏れの主要な原因は社会保険庁による杜撰な記録管理と不作為にある。ただ、記録漏れや給付漏れの原因は他にもある。年金統一番号(基礎年金番号)の導入が遅かったこと、ヒューマンエラー(市区町村の年金事務担当者の処理ミス、勤め先企業による記入ミスや年金手帳の本人不渡し、加入者本人の記入ミス・記憶違い・偽名申告・年齢詐称など)の存在、エラー修正装置の不全(官僚無謬神話、申請・届出主義、裁定時主義、税金等と一括徴収のない年金保険料、情報公開システムの欠落など)、不十分な外部チェック機能、ガバナンスの不足、実務の重要性に対する認識不足などである。

上記の原因について若干の補足説明をしておこう。まず、官僚無謬神話は多言を要さない。日本の官僚は総じて優秀であり、間違いを犯さない(あるいは間違いを犯してはいけない)人びとであるという思いが日本人には強い。官僚の方にも自らの間違いを認めることは、ほとんどない。このような共同幻想の中で官僚無謬神話が作りあげられてしまった。

申請・届出主義は法律の本則(たとえば厚生年金保険法第33条)で規定されており、届出なしに社会保険庁職員が職権で名寄せをすることを認めていない。ただ、申請・届出主義は実効性という点で問題が多い。加入者や事業主による正確かつ正直な申告・届出、紛失のない年金手帳、加入者による保険料納付証拠の全数保管、照会葉書に対して該当者全員が返送することなど、非現実的な想定に基づいて

いる。

裁定時主義とは年金給付の裁定請求時に社会保険庁の保有している記録と突きあわせて確認し、齟齬があれば直せばよいという事務処理上の考え方を指す。この考え方の背後には「年金保険料納付の有無や職歴などは本人が知っているはずであり、その証拠を本人が裁定時に提出することができる」という甘い非現実的認識があった(年金記録問題検証委員会(2007)参照)。

外部チェックは本来であれば会計検査院や行政管理局・総務省、国政調査権をもつ国会議員、マスコミ・研究者等がしてこなければならなかったものである。過去における外部チェックはいずれも不十分であったと言わざるを得ない。その不十分さは徹底した情報公開がなかったことに起因している。野党の1議員が質問主意書の提出を繰り返す中で2007年の春になってようやく社会保険庁はしぶしぶながら約5000万件の記録漏れを情報公開したのである。

ガバナンスの絶対的不足は社会保険庁自身が認め、組織の反省点として挙げている。いわゆる3層権造の人事・組織、ほぼ2年ごとに交代するキャリア幹部、強大な交渉権を有する職員団体、組織構成員間のコミュニケーション不足と一体感の欠如、内部監査をはじめとする内部チェック機能の実質欠如などである。

実務の重要性に対する認識も厚生労働省としては足りなかった。ただ、この問題の背景には実務の軽視という日本全体の慣行がある。年金行政では制度設計を担当し、国会議員との折衝や利害関係者間の調整にあたる年金局を上位に置き、人事・予算面で年金局を優遇してきた。一方、一部に例外があるとはいえ、実務担当の社会保険庁や社会保険事務所を総じて冷遇してきた。ちなみに実務担当機関のエリートポストは極端に少ない一方、非常勤職員比率は高い²⁾。

今回の年金記録騒動は実務軽視のツケがいかにかに重大であるのかを明らかにした。美しい制度や現実的な制度を設計しても、信頼することができる執行体制を欠くと、制度は砂上の楼閣になってしまう。

3. 政府の対応

政府は2007年5月末に年金記録漏れ問題の重大性にはじめて気づき、遅まきながらもオールジャパンの短期集中決戦を開始した。企業・労働組合や地方自治体、金融機関や社会保険労務士等に協力を要請する一方、野党が提案したもの(紙台帳やマイクロフィルム収納の台帳データ等との計画的突き合わせ、年金加入者・受給者への年金加入記録いわゆ

る名寄せ特別便および全員特別便)送付など)も採り入れた。

さらに年金記録問題検証委員会、年金記録確認第3者委員会、年金業務・社会保険庁監視委員会、年金業務・組織再生会議、年金記録に関する関係閣僚会議、特別便実施円滑推進会議などを相ついで設置し、問題を解明するとともに問題解決に向け対応を本格化させている。

3.1 これまでの対応と記録統合の進捗状況

この間、政府は社会保険庁が管理している基礎年金番号データ(約1億人分)と宙に浮いた年金記録とのコンピューター突合・名寄せを優先して実施し、その作業を2008年3月6日までに終了させた。その結果として得られた未統合記録の全体像(2008年8月8日時点)は以下のとおりである。

すなわち未統合の年金記録5095万件のうち①基礎年金番号への統合が完了したものは751万件(全体の14.7%)、②死亡が判明したものや、脱退手当金の受給等で新たな給付に結びつかないものが1588万件(31.2%)、③名寄せにより統合の高い可能性が明らかになって2008年3月末までに本人宛に送付した「ねんきん特別便」(青色封筒の、いわゆる名寄せ特別便)1027万件(20.2%)のうち名寄せが完了していないものが912万件(17.9%)、④氏名等の補正処理が完了したり、住基ネット調査で生存者確認ができたりした解明進展中のものが429万件(8.4%)、⑤今後さらに解明を進める必要があるものが1415万件(27.8%)、とそれぞれなっていた。

紙台帳記録における氏名は通例、漢字で表記されていた。ただ、フリガナ記入は当時、必ずしも義務とはなっていなかった。その後、紙台帳記録をデジタル化するさいに漢字表記の氏名をカタカナで入力することを強いられた。初期段階のコンピューターは漢字入力ができなかったからである。カタカナ入力のさいに氏名の読み方について本人確認をすべきであったが、予算や人員・時間に制約されたのか、本人確認は省略されてしまった。氏名等に関する少なからぬ誤入力がデジタル化初期の段階で発生してしまったのである。上記④で述べた氏名等の補正処理は、このような事情で必要になったものであり、補正処理完了後に名寄せのための「記録確認のお知らせ」が本人宛に順次送付されている。

名寄せ特別便に対する本人の回答状況等(2008年7月末時点)はつぎのとおりである。まず住所不明で特別便が本人に届かなかったものが約54万人(受給者が約7000人、現役加入者が約53.2万人)、全体の5.2%あった。また本人に届き、しかも本人がすでに回答したものが約611万人分(受給者が約241

万人、現役加入者が約370万人)、全体の59.3%となっていた。他方、本人からの回答がないものが約365万人分(受給者が約58万人、現役加入者が307万人)、全体の35.4%であった。

上記で本人が回答したうち「訂正なし」とした人は約251万人(全体の41.1%)もいた。本来であれば「訂正あり」と全員返答することが期待されていた名寄せ特別便であること考慮すると、この「訂正なし」の割合は高い。とくに受給者は約147万人(61.0%)が「訂正なし」と回答している(現役加入者は約104万人、28.1%)。

この「訂正なし」という返答に対して社会保険庁は入念なフォローアップ対策を実施し、電話や直接訪問などで記録内容を本人に伝え、記録確認のための照会をしている。ちなみに2008年8月1日時点までにフォローアップ照会した年金受給者(約20万5000人強)のうち78%に相当する16万1000人弱が記録を新たに確認し、訂正につなげている。

未回答者に対しては「回答のお願い」葉書を2回送付する方針であり、2008年4月下旬から実施中である。また未到達者に対しては住所変更届の確認や住所調査の実施を予定している。

名寄せ特別便の次に社会保険庁が取り組んでいるのは、いわゆる全員特別便(緑色封筒の「ねんきん特別便」)であり、名寄せ特別便を送付しなかった全ての年金受給者(約3396万人)と現役加入者(約6200万人)に2008年4月から同年11月にかけて送付している。

一方、旧姓の申出を社会保険庁は随時受けつけたり、「ねんきん特別便」への返答の中でそれを求めたりしている。また「ねんきん特別便」そのもの、およびそれへの回答呼びかけについて広報を繰り返す一方、各社会保険事務所内への専用窓口の設置と拡充、土日の開庁、市区町村や社会保険労務士事務所等への窓口装置(ウィンドー・マシン)配備・増設(2008年7月時点で1万8426台)、ねんきん特別便専用ダイヤルブース設置・増設(2008年6月時点で1200席)による電話相談、などを行っている。

さらに年金時効特例法を2007年7月から施行し、それに基づいて記録訂正による年金給付の増額を過去5年間ではなく過去の全期間に拡大した。2008年7月末時点で7万2853人に対して時効消滅に伴う年金の増額(合計で425億円強)を決定している。

3.2 今後の対応計画

今後における課題として政府が挙げているのは次の2つである。すなわち第1に、引きつづき未統合の年金記録を解明し、その名寄せに全力を挙げる。そして第2に、オンラインデータの正確性を点検し

誤りを修正する³⁾。

この2つの課題を解決するため、2009年の4月から「ねんきん定期便」を加入者に対してその誕生月に毎年、送りはじめる。その定期便では、加入期間・加入制度、勤務先事業所名だけでなく、直近1年分の標準報酬月額(厚生年金)や保険料納付状況(国民年金)も新たに通知する。そして35歳・45歳・58歳の人には特別に過去におけるすべての加入期間分の標準報酬月額(厚生年金)や保険料納付状況(国民年金)を通知する。

また2006年3月より現役加入者に対して実施しているインターネットによる加入記録照会サービスを2008年度中に年金受給者にも拡大する。そのさい過去のすべての標準報酬月額や保険料納付状況についても確認ができるよう検討する(2008年8月時点では確認できない。なおID・パスワード発行件数は2008年8月24日時点で約136.4万件)。

さらに払出簿等を用いて氏名の補正をしたり、事業所や市町村へ照会をしたり、オンライン記録と紙台帳との全数突合(国民年金の特殊台帳3300万件、市町村保有の国民年金被保険者名簿1.4億件、厚生年金の被保険者名簿6.8億件、合計8.5億件)を順次実施したりする⁴⁾。海外居住者にもホームページや在外公館を通じて記録確認を呼びかける。

その上で2008年度末までに本人の特定ができなかった記録についてはインターネット等で公示することを検討する。

なお未入力 of 厚生年金加入記録1430万件と船員保険加入記録36万件はすべて入力し、まず名寄せ可能性の高い68万人に「記録のお知らせ」を2008年5月末までに送付した⁵⁾。これらの記録はいずれも古く、2008年時点で約1000万件分(約7割)が死亡者の記録だと考えられている。

標準報酬月額の記入ミスを訂正する作業については社会保険庁独自で進めることが可能な記録もあるが、ねんきん定期便やインターネット照会にゆだねられているものも少なくない。さらに年金記録確認第3者委員会への申立とあっせん処理されるものも相当であると予想されている。

その他、2008年度中に厚生年金基金へ加入記録等のデータを提供したり、各共済組合から過去記録の提供を受けて照会や名寄せをしたりすることも計画されている⁶⁾。

4. 年金記録問題への中長期的対応および社会保険庁改革

政府・社会保険庁は過去の記録漏れや給付漏れへの対応にこれまで忙殺されてきた。正確な年金記録を今後どのように作成していくのか、そして、その

維持・更新をどう進めていくのか、という本来業務のあり方についての検討はほとんどなされていない。

さらに社会保険庁は2009年末に解体される。その年金業務は特殊法人日本年金機構が引きつぐ。ただ、社会保険庁解体法案が国会に提出されたのは、宙に浮いた年金問題が公けにされる前の時点であり、その解体と日本年金機構の設立は年金記録問題を念頭においたものにはなっていない。法案は無修正のまま強行採決されたからである。年金記録問題の重大性に鑑みると、日本年金機構のあり方については①人員の大幅削減と職員の非公務員化、②業務の大量民間委託、の2つだけに焦点をしばった検討では不十分である。

本節では上記2つの問題を議論する。

4.1 正確な年金記録作成・維持・更新のための新たなシステム

4.1.1 間違いを前提にしたバックアップ体制の構築

年金の記録漏れや記入ミス(給付漏れ)は日本だけでなく諸外国でも発生している。それらは日本の社会保険庁に固有の問題ではない。ただ、公的年金の記録漏れや記録ミスがどの程度あるのかを公開している国はほとんどないというのが実情である。そうした中で情報提供に比較的オープンなアングロサクソン系諸国の実務担当者に筆者の1人(高山)が直接聞きとり調査等をした結果は次のとおりであり、年金記録問題は日本以外でも多発していると考えて大過ないだろう。

まず、米国では1人1番号制の社会保障番号が1930年代から使用され、公的年金の保険料は内国歳入庁(日本の国税庁に相当している機関)が税金と一括して徴収する一方、年金記録は社会保障庁が作成・管理している。年金記録は事業主が提出する届け出に基づいて作成されるが、その届け出には記入ミス(No Match)等が少なくない。記入ミスや記入漏れは社会保障番号、氏名、現住所、給与額、加入期間等に広く及ぶ。その確認と修正を求める問い合わせを社会保障庁は毎年、事業主にしており、その件数は最近、年間で約800万件(加入者総数の5%弱)である⁷⁾。

さらに米国の社会保障庁は加入者本人に毎年、年金定期便(公的年金通知)を送付し、給与額等を確認させている。ただ、転居先不明で定期便が未到達になることも少なくない。最近では年間で約500万通、全体の3%が未達(No Reach)で社会保障庁に戻ってくるという。

英国では社会保障番号が未記入のままの年金保険料拠出が年に約200万件もあるという。さらに英国

のタイムズ紙は2007年5月、家庭責任保全制度(Home Responsibilities Protection)適用期間の記録に不備があるため、最大で50万人分(2500億円相当、ほとんど女性)の公的年金給付が部分的に不払いとなるおそれがあると伝え、政府が調査している。

人口規模が日本の6分の1のオーストラリアにも宙に浮いた年金記録が大量にある。強制加入の職域年金(Superannuation)に未統合の拠出記録(lost members)が約610万件もあるという(Bateman(2008)参照)。

年金記録問題は公的年金だけに限られない。日本の厚生年金基金を例にとると、企業年金連合会が所管する中途脱退者などの年金給付に147万件(総額1865億円)の未払いがある(2008年3月末時点)。定年退職者への未払いも621基金合計で12万7000件あった(2006年度末)。

不払いは民間生損保の保険金にもある。日本の生命保険では38社全体で2001年度からの5年間に131万件(964億円)、損害保険では26社合計で49万件(380億円)の不払いがあった。

このように年金記録管理は日本の社会保険庁だけでなく、外国にも、また民間の年金等にも共通する難題である。

人は誰でも間違いを犯す。ただ、総じて日本人は間違いに寛容ではない。間違いが露見した途端、当事者の責任追及と処分に走りがちである。誰かを血祭りにしないと納得することができないという人が少なくない。勢い、間違っても、それを認めようとしないし、また間違いを隠す人が多い。間違いを前提にして、その点検と修正のためのバックアップ体制を構築し、その構築のためにヒト・モノ・カネを投じることは日本では容易でない(畑村(2000, 2002)、柳田(1998)参照)。

年金記録ミスは日本において今も起きており、将来についてもゼロにはできないだろう。米英などでは記録管理に間違いが必ず起こることをあらかじめ認め、間違いをなるべく早く発見して直ちにその確認と修正を本人や事業主に求める。

この過程では一方向の申告・届出にたよるのではなく、グーグル・アマゾン型社会に特徴的な双方向のやりとりが極めて重要となる。本人や事業主などの協力なしに記録を正すことはできない。

本人や事業主の協力は日本では今のところ不十分であると言わざるをえない。ちなみに1997年1月に基礎年金番号を社会保障庁は約1億人に通知したが、そのさいに他の年金手帳番号を記入した葉書を返送した人は916万人(9%)にとどまった。さらに未統合の年金記録のうち名寄せ可能性の高いことが判明した約1000万人強について「名寄せ特別便」が

2007年12月から翌年3月末までに本人あてに郵送されたが、それに対して回答した人は既に紹介したように2008年7月末の時点で6割弱にすぎない。社会保険庁は「回答のお願い」葉書を追加送付している。

年金記録の名寄せ・統合には国民1人ひとりの協力が欠かせない。社会保険庁では「ねんきん特別便」(名寄せ特別便・全員特別便)への回答を国民運動の1つとして位置づけ、経営者団体・労働組合・福祉関係団体・地方自治体などで構成される特別便実施円滑化推進会議を設置した。さらに未回答者には「回答のお願い」葉書を追加郵送する一方、「訂正なし」と回答した人には入念なフォローアップ照会を計画的に実施することになっている。

4.1.2 情報提供型行政への転換と電子政府の実現

「ねんきん特別便」には住所不明で本人に届かなかったものが54万通もある。従来、社会保険庁には受給者・加入者の現住所をフォローアップするしくみが欠けていた。

スウェーデンでは転居届を税務署・社会保険事務所・郵便局のいずれでも受けつけている。またネット上の住所変更サイトも利用可能である。上記のいずれかで住所変更手続きが完了すると、すべての行政機関が共用する現住所情報が自動的に変更される。

本人申請に基づく行政は「待ち」の行政姿勢を生みやすい。日本における年金記録問題が明らかにしたのは、行政における本人確認がいかに重要であるかということである。「待ち」の行政姿勢で年金記録問題を乗り切るとはもはやできない。情報サービス提供型の積極行政に切りかえるため、本人の現住所情報を常にフォローアップし、それを各地方自治体だけでなく社会保険庁を含む全行政機関が共用する体制を早急に構築する必要がある。そのさい前述したスウェーデンの例は大いに参考になるだろう。なお社会保障カードが導入されたら、医療機関等におけるカード利用時に現住所を確認し、変更があった場合には転居届の用紙を本人にその場で渡すことが望ましいだろう。

社会保障カードは今、住基カードと一体化する方向で検討が進みつつある。社会保障カードは、まず第1に、年金手帳の役割を持つ。そしてカードによって加入履歴や納付実績さらには年金見込み額などを自宅のパソコンなどでみることができるようになる。加えて第2に、社会保障カードは健康保険証や介護保険証の役割も果たす。レセプト情報など自らの医療費情報もみることができるといふ。これらに住基ネット4情報(氏名・生年月日・性別・現住所)が付加されるとすれば、利便性は一段と高まる。重複投資も回避することができ、費用対効果という点

でも優れている。

住基ネット4情報については一部にプライバシー侵害を危惧する声があった⁸⁾。しかしプライバシーを過大に解釈して身動きができないように手足を縛ることは行き過ぎである⁹⁾。氏名や生年・性別・現住所などの個人識別情報は、本来、社会的に共有されるべきものであり、特別の事由に基づく例外を除けば秘匿の対象(プライバシー)とはなりえない。ちなみに氏名や住所を隠してしまったら郵便や宅配便さえ届かなくなる。また、いざという時に消防署や救急車さらには警察署も困ることになる。ただ、上記の個人識別情報が他人に知られたくない別の個人情報に結びつくと、プライバシー侵害が発生する。知ってもらふ権利と知られない権利を区分し、そのバランスを図る必要がある(青柳(2008)参照)。

なお社会保障カード構想は今のところ縦割り行政の発想を十分に脱却したものになっていない¹⁰⁾。国民の目線に立った国民本位の効率的なIT(情報技術)社会を実現するためには、社会保障カードの機能をさらに拡大し、運転免許証やパスポートの性格をも兼ね備え、また民間の金融取引や納税のさいにもカード識別記号(カード番号)を記入するようなインセンティブ(手数料や税の軽減)を付したらどうか。そのようなカードは社会保障カードというよりも住民IDカード(仮称)というべきかもしれない。それによって全府省庁・全自治体がオンラインで結ばれ、申請主義の行政を180度転換した情報提供型行政を実現するための切り札が提供されるのである。

情報提供型行政への転換を図るためには、さらにネット社会の利点を一段と活用する必要がある。ちなみに世界の主要国は今、電子政府実現に向け急速に動いている。行政との主な対話チャンネルは書面や郵便物からネットに切りかわる。すでに民間や個人間の日々の連絡では郵便物ではなくインターネットやeメールを利用することが圧倒的に多くなった。現住所の的確なフォローアップは大切ではあるものの、むしろ国民1人ひとりが行政からの情報受入れ窓口としてeメール・アドレスを行政サイドに申告することを奨励したらどうか。eメール送信で行政から個人へ情報が提供できれば行政費用(入力・印刷・郵送費用など)は大幅に節約可能となり、行政はスリムになる一方、行政サービス提供も迅速になる。むしろ、プライバシーを保護する必要性の高いものについてはeメールではなく郵便で伝達する。インターネットやeメールで情報提供ができない場合や、それらの利用が不適切な場合のみ郵便を利用する。そのような体制づくりを早急に検討したらどうか。

社会保険庁のコンピューターに入力済みの年金記

録に残されているミスを正す作業はこれからである。給与額(標準報酬月額)の記録ミスは特別便では分らない。既に述べたように2009年度から送付が始まる全加入者向け「ねんきん定期便」には通常、直近1年分の給与額が記載される。過去におけるすべての給与額が記載されるのは35・45・58歳の誕生日を迎える加入者のみである。定期便で給与額の記入ミスをすべてチェックしようとする、これから10年以上の年月がかかってしまう。

定期便はスウェーデンのオレンジレターに範をとったものである。その開発と毎年送付にあたった実務責任者O.セッテルグレン氏は、これから始めるのであれば毎年のネット照会を基本とし、レター送付はネット照会者以外に限定するだろうと語っている。行政費用や時間コストを節約するためである。

日本でも社会保険庁のホームページで過去におけるすべての給与額などをネット照会することができるように早急にする必要がある。記録済み給与額の正確性は、このネット照会で受給者グループから順次、集中的かつ大規模に点検したらどうか。無論、お年寄りについては子供や孫が代理人としてネット照会ができるように配慮する必要がある。

あわせて社会保険適用に係る事業主の書面申請を原則、電子申請に切りかえ、その手続きを簡素化する必要がある。

4.1.3 情報公開の徹底など

年金記録に関する徹底した情報開示も必要である。とくにエラー発見・照会・修正件数、定期便未着件数、電話・インターネット・窓口における相談件数、相談の主内容、記録業務関連の人数と予算等を毎年、開示してほしい。

さらに事業主から受領した給与明細書や保険料領収証はイタリアなみに最低5年間の保存を各人に義務づけたらどうか。ちなみにフランスではその40年保存を義務づけている。

年金保険料の横領防止には、その納付をすべて金融機関やコンビニ経由とすればよい。金融機関等でも不祥事は生じうるものの、その場合、横領等によって失われた保険料は金融機関等が責任をもって穴うめすることになる。すでに社会保険事務所では2008年5月から窓口における現金収納を原則廃止している。

4.2 社会保険庁の解体と日本年金機構の設立

年金業務・組織再生会議(2008)の最終報告を踏まえ、日本政府は「日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画」を2008年7月29日に閣議決定した。その要点は次の7つである。

①社会保険庁を廃止し、全国健康保険協会を2008

年10月に、特殊法人日本年金機構を2010年1月にそれぞれ設立し、医療と年金の業務を引きつぐ。

②組織ガバナンスを確立するため日本年金機構に内部統制・内部監査・法令遵守の担当部門を設置する。さらに3層構造を一掃するために人員は本部で一括採用する。加えて全国異動による幹部養成キャリアバタンを確立する一方、厚生労働省から役員や上級幹部を登用する場合、ノーリターンルールを基本とする。

③利用者ニーズ調査を実施し、わかりやすく親切な情報提供を行う。さらにIT体制を刷新する一方、業務の正確な遂行を重視する¹¹⁾。

④業務の外部委託を積極的に進める。具体的には対面を必要としない各種届出書・申請書の処理業務(郵送受付、入力、通知書の印刷・交付、保管)、届出等の一次審査、電話・インターネットによる照会・相談業務、国民年金保険料の納付督促・免除勧奨、厚生年金の加入勧奨や保険料納付の督促、旅費・福利厚生・庁舎管理などのバックオフィス業務、などを外部に委託する。

⑤職員採用審査会メンバーはすべて民間出身者とする。社会保険庁で懲戒処分を受けた者(867人)は日本年金機構の正規職員・有期雇用職員には採用しない。

⑥日本年金機構設立時の職員数は正規職員1万880人程度(うち1000人程度は外部からの採用)、有期雇用職員6950人程度(総数1万7830人程度)とする。さらに年金記録管理システム刷新後はさらにスリム化し、総数を1万4470人程度(正規職員1万770人程度、有期雇用職員3700人程度)とする。

⑦年金記録問題への対応は既定人員の枠内で工夫し、できるかぎり外部委託・有期雇用を活用する。

全体として組織の大幅なスリム化(2005年度末対比で4割の人員削減)と業務の積極的な外部委託、の2つが柱である。2009年1月時点で社会保険庁の正規職員2930人が余剰となり、厚生労働省への配置転換や再就職斡旋・勧奨退職の対象になると見込まれている。

旧国鉄を民営化するさいには国を挙げて再就職斡旋に取りくんだが、今回の社会保険庁解体では今のところ、そのような動きは見られない。また懲戒処分を受けた者の不採用は、1つの罪で人を2回罰すること(2重罰は憲法で禁止されている)にならないのだろうか。

既に述べたように組織のスリム化には電子政府を実現することが不可欠である。電子政府を実現すれば日本年金機構における人員配置の重点は大きく変わるだろう。業務をいたずらに外部委託しても組織としての一体感が失われるおそれがある。

組織のスリム化は、さらに不得意な分野を別の機関に移管することによっても達成することができる。この点は後述の4.4項で議論する。

なお実務の精度を高めるためには不断にPDCAサイクルを回し、業務パフォーマンスの向上を図っていく必要がある。

4.3 年金実務管理機関に求められる組織原理

一般に、現代の組織に求められているのはコンプライアンス、モチベーション(やる気、士気)、そしてアカウンタビリティ(説明責任)の3つである。これは一連の不祥事の中で社会保険庁を解体・2分割した後に、年金実務を引きつぐ特殊法人日本年金機構にも強くいえることである。

社会保険庁はガバナンス(統治能力)が決定的に不足している組織だっただけでなく、モチベーションの問題も深刻であった。日本年金機構の組織は非公務員型になるが、英国の鉄道会社など非公務員型組織においても失敗例が少なくない。他方、たとえば日本の国税庁・税務署は公務員型組織であるが、ガバナンスはかなり行き届いている。査察をはじめとする花形ポストが用意され、ノンキャリアの士気も高い。キャリアポストの主税局長は、東京など各地の国税局長や国税庁次長などを歴任し、「主税畑」としての経験を積んだ人物が就任する。税務署職員も税金のプロとして養成され、税の徴収という職責に誇りと使命感を抱いている。長年勤務すれば税理士試験がほとんど免除され、退職後は税理士に転職可能である。

公務員組織が直ちにダメ組織であるわけではない。真の核心は組織に「精神革命」を起こせるかどうかにある。民営化の成功例とされるJR東日本の場合、自己責任原則の下、労使が一体となって顧客サービスの向上に取り組んだ。住田(1998)によれば、予算や権限を可能なかぎり現場に移譲し、職員1人ひとりのやる気を引き出した。信賞に心がけ、必罰も忘れない。職責に高い誇りと強い使命感を持たせるのに成功したという。

年金問題に関していえば、モチベーションが肝要なのは2010年1月の新組織移行時からだけではない。身元不明の年金記録統合を進めている現在も高いモチベーションは同様に求められる。

ところが社会保険庁たたきの嵐の中、同庁職員の士気は今、低下する一方である。年金記録漏れの原因は既に述べたように加入者本人の申告ミスや、窓口となった市区町村および勤め先担当者の処理ミスにもある。それにもかかわらずサディスティックな気分が横溢する中で社会保険庁職員だけが魔女狩りにも似た集中攻撃を浴びている。彼らは今、追加処

分と雇用継続不安におびえながら報酬ゼロで時間外労働や休日出勤に耐えているのである。あるいは批判の嵐に耐えきれず、自発的に退職する職員も少なくない¹²⁾。

ミスの原因を熟知しているのは現場の人間である。その彼らに実効性のある解決策を提案させ、記録統合作業に全力投入できるプラスのインセンティブ(誘因)をもっと与える必要がある。内政上の最重要課題の1つとなっている年金記録問題の実務担当者には職責上の誇りと強い使命感を持たせなくて本当によいのだろうか。

アカウンタビリティについていえば、年金行政に対する信頼は加入者1人ひとりの理解と納得なしには確立されない。「よらしむべし、知らしむべからず」という従来の発想は不安や不信、ひいては怒りや怨嗟(えんさ)の原因となる。情報公開を徹底し積年のウミを出しきらないかぎり「社会保険庁にはもはやウソや不正はない」と国民は思わないだろう。説明責任を全うしていく中で年金実務への信頼が高くなっていく。

4.4 年金保険料徴収業務の実質分離

4.2項の冒頭で紹介した閣議決定では、日本年金機構が年金保険料徴収業務の大半を引きつぐことになっている。

しかし現状をみれば年金保険料徴収は社会保険庁職員に比較優位のある業務だとは思えない。日本では税務署や地方自治体の方がはるかに比較優位を持っている。税務署は各事業所から従業員への支払給与額に関する情報を得て法人税や所得税を課税しているものの、社会保険庁には今のところ厚生年金加入事業所から提供される給与情報が正確であるか否かをチェックする手段がない。強制執行能力も税務署の方が社会保険庁よりはるかに高い。

事業主にとっては同じ賃金をベースに徴収されるのであれば、税金と社会保険料を税務署から一括徴収される方がコンプライアンス(納付協力)費用は低くなる¹³⁾。その分、事業主の便宜は向上し、また不正申告も激減するはずである。税金と社会保険料の一括徴収は行政費用の節約にもつながる¹⁴⁾。

税務当局による税金と社会保険料の一括徴収は今、世界の流れである¹⁵⁾。日本年金機構に年金保険料徴収業務を実質的に引きつがせる根拠はきわめて乏しく、早急な再検討が必要ではないか。

ただ、国民年金保険料徴収業務の実質移管については税務署も断る公算が強い。現段階では、どの機関も引きうけたがらない業務となっているからである。むしろ国民年金保険料は国民健康保険料との一括徴収を検討したらどうか。その方が保険料滞納を

減らす余地が多い。そのさい日本年金機構は然るべき徴収代行手数料を市区町村へ支払うのである¹⁶⁾。

5. 基礎年金の見直し

基礎年金の税方式化を2008年の早々、日本経済新聞社が社論として提言して以来、基礎年金をめぐる議論が盛んになってきた。その後、朝日新聞社が日本経済新聞の社論に異を唱える一方、読売新聞社は同年5月に月額5万円の最低保障年金創設を、さらに毎日新聞社は同年7月下旬に給与所得者と自営業者等を一体化した所得比例年金プラス月額7万円の最低保障年金をそれぞれ提案した。

日本経済団体連合会、経済同友会や連合など日本の労使代表は、基礎年金を税方式に切りかえるべきであると従来から主張していた。民主党もマニフェストの中で、すでに税方式化を強く求めている。

一方、自由民主党は基礎年金についても社会保険方式を維持すべきであるというのが従来の基本的立場であった。ただ、最近、自由民主党の中にも基礎年金の税方式化に賛意を示す議員が増えているようである。ちなみに「年金制度を抜本的に考える会」(野田毅会長)や麻生太郎議員が2008年2月に相ついで基礎年金の税方式化を打ち出した。

基礎年金の国庫負担割合(従来は給付総額の3分の1)は2009年度から2分の1へ引き上げることが決まっている。本節では基礎年金の財政方式について改めて検討し、次いで税方式への切りかえによって年金負担がどのように変わるのかを示す。ここでは社会保障国民会議(2008)の中間報告における試算結果と比較し、結論が仮定の置き方に左右されることを明らかにする。そのうえで基礎年金の2分の1を税方式化することの検討をまず求めたい。無年金者も消費税をすでに20年近く支払っており、基礎年金財政をこれまで長期間にわたり支えてきた。今後とも支えつづけていくのである。上記の提言はこの事実を重く受けとめたものである。

5.1 社会保険方式の長所と短所

現在、定額の基礎年金は社会保険方式に基づいて設計されている。社会保険方式とは、給付を受給するために若いときから一定期間、年金保険料を拠出することが求められる方式である。拠出をしない人には原則として給付を支払わない。これが社会保険方式の基本的考え方である。

公的年金は「世代と世代の助けあい」のしくみである。その助けあいの輪に若いときから参加する。その参加を条件にして老後の年金受給を保障するというのである。年金保険料拠出という自助努力(自立自助)がそのまま「助けあい」(共助)につながる。

そして、拠出の多寡に応じて受給額が決まる。

給付は拠出と連動しており、その分だけ権利性が強い。さらに給付水準は比較的高めに設定することが可能となり、いったん設定された給付水準を引き下げることは容易でない。さらに拠出財源である保険料を引き上げるとは増税とくらべるかぎり理解が得やすいといわれている。

以上の考え方はこれまで日本政府(厚生労働省および財務省)の基本的スタンスとなっており、自由民主党や公明党も支持してきた。いわば年金行政担当者のロマンであり、社会保険方式を通じて「皆年金」を実現することは、かれらの悲願でもあった。

ただ、基礎年金に公費が投入されている場合、拠出と給付は1対1に対応しないことになる。とくに日本における現行制度の下では、世代間でみればかり拠出と給付の関係には格差が生じている。さらに高い給付水準は長期間にわたる拠出があって、はじめて可能になる。なんらかの理由で拠出期間が短くなると、低年金や無年金を余儀なくされてしまう。

くわえて日本では、容易でないといわれた給付水準引き下げもマクロ経済スライドの名の下に断行されることになった。将来に向け現行水準比で15%ほど給付水準を実質的に引き下げることが2004年改革で決められている。もう1つ、財政不安が高まると受給開始年齢はさらに遅くなるおそれがある。現在は65歳であるものの、将来は英国のように68歳、場合によっては70歳受給開始となるかもしれない。このように「強い権利性」「高水準の給付」といっても、財政が窮迫すれば、それらの実質的内容は変わってしまう。

社会保険方式の場合、年金保険料を徴収し、その徴収記録を正しく残していく必要がある。住所不明者、無職の人、収入が不安定の人、さらには低所得の人などから年金保険料を徴収することには、おのずから困難が伴う。また高所得であっても確信犯的に保険料を納めない人もいる。保険料免除制度や保険料減免制度さらには保険料支払い猶予制度や強制執行などで、これらの問題に対処する。ただ、これらに要する行政コストは割高である。正しい年金記録管理にもヒト、モノ、カネの投入がかなり必要となる。いずれにせよ社会保険方式の下で「国民皆年金」を達成することは、きわめて困難である。

社会保険方式における最大の問題点は低額年金、無年金が現実には生じてしまうということにはほかならない。現行規定によると、老齢基礎年金を受給するためには年金保険料を最低でも25年間、納付しなければならない。しかし、さまざまな理由によって、この25年拠出という受給要件を満たせない人が現実には生じてしまう。2007年1月時点で基礎年金

を受給する資格のない65歳以上の無年金者が42万人いた。無年金者は早晚、118万人まで増えると見込まれている。

確かに無年金者の中には年金保険料の納付を意図的にさぼった人も含まれている。他方、本人にとっては不本意な事由や無知により、結果的に無年金となってしまった人も少なくない。

無年金者も1人残らず過去20年近くにわたって消費税を負担してきた(消費税が日本で導入されたのは1989年4月である)。その消費税は基礎年金財源としても活用されている。基礎年金財政を支えるために過去20年近く貢献してきたのにもかかわらず基礎年金の受給は認められない。しかも、これから生きつづけるかぎり消費税を負担していくことが無年金者にも求められているのである。

青壮年層では年金保険料を拠出していない人も少なくない。年金保険料の滞納者は2008年3月末時点で308万人に達しており、未加入者も2004年時点で18万人いたと推計されている。年金保険料の支払い免除や支払い猶予の手続きをしないと、かれらも無年金となるおそれがある。

低額年金受給者の存在もそれなりに深刻である。社会保険庁の直近データによると、基礎年金のみしか受給しておらず年金給付月額が3万円未満の人が103万人いた。その9割は女性である。拠出期間が比較的短い人が60歳から繰上げ減額受給を選ぶと、このような低額年金になってしまう。

老後のセーフティネットにはラストリゾートとして生活保護がある。無年金者や低額年金の受給者は別途、生活保護で救済すればよい、という考え方もありうる。現に無年金者の65%が生活保護を受給している。ただ恥辱感が強く、劣等処遇が原則となっている生活保護と比べると、年金には独特のメリット(強い権利性)がある。年金ロマン派は、元々「老後の安心は年金で」と主張していた。

5.2 税方式化の長所と短所

無年金や低額年金をなくす。そのためには年金保険料の拠出を老齢年金の受給要件としない。その受給要件は一定期間の国内居住とし、財源を税金に求める。これが税方式論者の主張にはかならない。

税方式の下では国民年金の保険料徴収事務や年金記録管理が不要になる。年金制度への未加入や保険料未納の問題も消失する。さらに定額保険料負担に固有の強い逆進性も緩和される。くわえて年金受給者も年金財源を負担しつづけるので、その分だけ若者をはじめとする現役組の年金負担を軽減することができる。

税方式の基礎年金はニュージーランド、オースト

リア、カナダ、デンマークをはじめとする国ぐんで採用されている。老後所得の保障手段として1つの典型的な絵姿である。ただ、課題もいくつかある。

まず第1に、どのような税目で財源を調達するか、年金保険料から税金(たとえば年金目的消費税あるいは社会保障目的税)に財源を切りかえる場合、財源の総額がほぼ不変にとどまる(全体としてはゼロサム)としても、個々にみていけば損得は避けられない(後述5.3項参照)。

基礎年金財源のうち保険料で賄われている部分を税金に切りかえると、事業主の保険料負担も軽くなると考える人が圧倒的に多い¹⁷⁾。その考え方は保険料の労使折半負担を前提にしている。ただ、基礎年金(いわゆる1階部分)の財源を年金目的消費税に切りかえる場合、給与比例の年金部分(いわゆる2階部分)については折半負担にこだわらなくてもよい。基礎年金財源はすべて本人が負担していると考え、2階部分の年金財源負担を主として事業主にお願いする。1階と2階をあわせて労使折半となっていることが肝心だからである。2007年時点における厚生年金の保険料は労使込みで約15%(うち事業主負担が約7.5%)であった。基礎年金財源に充当されていたのは、そのうちの約5%である。残りの約10%が2階部分用の保険料であるので、基礎年金財源としての保険料を年金目的消費税に切りかえる場合、2階部分の保険料負担は事業主分7.5%、本人分2.5%とすればよい。この場合、財源を切りかえても事業主の負担は減らない。

もう1つ、移行措置をどうするのか。移行期間が長期間にわたるのは決して望ましいことではない。満額年金の受給には40年の拠出が必要となっているので、移行にも40年かかるという意見が多い。ただ、年金目的消費税に財源を切りかえる場合には、移行期間を20年に短縮することができるはずである。すなわち2009年度切りかえを想定すると、消費税をすでに20年負担してきたことになるので、この間の消費税負担に対応する年金給付を65歳以上の無年金者も直ちに受給できるようにする。たとえば月額3万3000円(満額年金の半分)の基礎年金を無年金者が直ちに受給するとしよう。この場合、保険料40年拠出で満額という考え方ではなく、保険料および消費税双方の40年拠出で満額受給という考え方になる。ただし消費税は20年の歴史しかない。当初は消費税20年拠出を40年拠出とみなすという特別措置を講じる。このとき移行期間は20年になる。20年たつと消費税40年拠出という要件が整うからである。移行期間終了後は年金給付を稼得するという点において保険料拠出1年が消費税拠出1年と同等になる。

ここで例示した移行に関するかぎり給付面で損をする人は1人もいない。形式上、過去の保険料拠出によって約束される基礎年金給付は半減するものの、過去における消費税負担の実績が考慮されるので、結果として基礎年金給付額は不変にとどまるか、または増えるか、のいずれかとなる。

税方式への切りかえは年金受給者に追加負担を増やすことになるという批判もある。ただ、過去に拠出された保険料にかかわる年金のバランスシートが債務超過となっており、その理由の一端が低すぎる保険料負担にあったことも事実である(高山(2004)参照)。子供や孫の世代の年金負担は今後、確実に増えていく。その増大分を少しでも抑制することを考えなくて、本当によいのだろうか。

税方式に切りかえると給付を制限しやすくなるという批判もある。税方式を採用している国では給付を制限している例が確かに多い。ただ、カナダのように、いったん年金給付を確定した上で、給付に特別の税金を課すという方法もある(いわゆるクロウバック制度。高山(2002)参照)。給付課税による税収は基礎年金財源としてのみ活用することも検討してよい。いずれにせよ税金を財源とする以上、経済的にみて恵まれているお年寄りに多少とも譲ってもらうのは止むをえないのではないだろうか。

5.3 税方式化による年金負担の増減：粗い試算

5.3.1 基本的仮定

基礎年金の税方式化で年金負担はどのように変わるのだろうか。その実像に迫るために、ごく粗い機械的試算を行った。試算における基本的仮定は次のとおりである。

- ①基礎年金の税方式化は2007年度から実施する。
- ②基礎年金の給付水準は現行制度のままとし、1人月額で約6万6000円(40年加入者、65歳受給開始)とする。
- ③基礎年金財源のうち現在、保険料で賄われている部分をすべて年金目的の消費税(新税)に切りかえる。新税の税率は2007年時点で4.2837%である。
- ④一方、国民年金保険料(1人月額1万4100円)は廃止する。
- ⑤2007年の厚生年金保険料は14.996%であった。税方式化によって、この保険料を5.0%分だけ引き下げる。引き下げは本人負担分で実施し、事業主負担の保険料率(約7.5%)は不変のまま維持する。

上記の仮定のうち③と⑤について若干、補足しておこう。2007年度の基礎年金給付総額は17兆9000億円である。このうち6.5兆円はすでに国庫が負担

している。残り11兆4000億円を年金目的消費税で賄うとすると、消費税収入1%分は2兆6612億円強と見積もられているので、新税における所要税率は4.2837%となる(なお新税導入と同時に物価は上昇する。ただ、ここでは簡単化のため、その物価上昇分を年金物価スライドの対象とはしていない)。一方、2007年度における厚生年金の基礎年金拠出金は11.5兆円である。この金額から国庫負担分を控除して保険料負担分を求め、さらに所要保険料率を計算すると5.0%となった(推計にあたり2004年の厚生年金財政再計算結果、2007年度国家予算などの計数を利用した)。

試算にあたり利用した基礎データは2004年に実施された総務省『全国消費実態調査』である。2004年の計数を2007年の計数に置きかえる必要があったが、その置換に利用したのは総務省『家計調査年報』(2人以上の勤労者世帯に関する1世帯当たり年平均1ヶ月間の収入と支出)である。すなわち2007年までの3年間に勤め先収入が1.1%、消費支出が2.417%、それぞれ低下したと仮定した。なお単身勤労者世帯についても2人以上の勤労者世帯と同率で勤め先収入および消費支出が変化すると想定した。また商人・職人世帯や夫婦高齢者世帯さらには高齢単身世帯の消費支出も同率で低下したと仮定した。くわえて消費税の課税対象となるのは消費支出の90%であると想定した。

『全国消費実態調査』は9月、10月、11月の3ヶ月調査(単身世帯は10月、11月の2ヶ月調査)であり、ボーナス受給月を含んでいない。そこで2004年の3ヶ月データを年間データに置きかえる必要も生じた。その置換には2004年の『家計調査月報』と『家計調査年報』を利用し、『全国消費実態調査』における3ヶ月平均の勤め先収入を1.1717倍に、消費支出を1.0460倍にそれぞれ補正した。

年金保険料を引き下げる(引き上げる)と可処分所得が増えて(減って)消費支出が増大(減少)し、消費税負担は増額(減額)となる。ここでは簡単化のため、消費支出(C)が勤め先収入(W)の1次関数

$$C = a + bW$$

であると仮定し、2007年の『家計調査年報』第3表(年間収入10分位階級別の1世帯当たり1ヶ月間の収入と支出：勤労者世帯分)を利用して単純回帰分

表1. 消費関数の推計結果

	推定値	標準偏差	t 値
a	76,984	6,893	11.169
b	0.46902	0.01386	33.834
決定係数	0.99306		

表 2. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：共働きの勤労者世帯

年間収入(万円)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
300 未満	-13,610	8,267	-5,343
300~399	-17,312	9,676	-7,636
400~499	-20,876	10,792	-10,083
500~599	-23,973	11,774	-12,199
600~799	-28,314	13,523	-14,792
800~999	-33,749	15,730	-18,018
1,000~1,249	-40,271	18,836	-21,435
1,250~1,499	-47,361	20,934	-26,427
1,500~1999	-54,202	23,663	-30,539
2,000 以上	-64,975	28,126	-36,849
平均	-31,766	15,021	-16,744

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004 年(特定世帯編, 第 15 表)より筆者試算。

表 3. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：片働きの勤労者世帯(2人以上)

年間収入(万円)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
200 未満	-10,280	8,726	-1,554
200~299	-13,212	8,147	-5,065
300~399	-16,594	9,125	-7,469
400~499	-19,284	10,486	-8,797
500~599	-21,992	11,544	-10,448
600~799	-26,110	12,852	-13,258
800~999	-31,475	16,111	-15,364
1,000~1,249	-38,654	19,074	-19,580
1,250~1,499	-43,500	21,178	-22,322
1,500 以上	-43,500	23,394	-20,106
平均	-24,641	12,710	-11,930

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004 年(特定世帯編, 第 57 表)より筆者試算。

表 4. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：商人職人世帯(2人以上)

年間収入(万円)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
200 未満	-28,200	7,049	-21,151
200~299	-28,200	8,305	-19,895
300~399	-28,200	8,957	-19,243
400~499	-28,200	9,241	-18,959
500~599	-28,200	9,851	-18,349
600~799	-28,200	11,807	-16,393
800~999	-28,200	14,356	-13,844
1,000~1,249	-28,200	16,114	-12,086
1,250~1,499	-28,200	15,568	-12,632
1,500 以上	-28,200	16,834	-11,366
平均	-28,200	11,392	-16,808

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004 年(家計収支編, 第 19 表)より筆者試算。

析によりパラメーター a, b を求めた。

その結果は表 1 のとおりである。限界消費性向は約 46.9% であった。

本項では年金保険料の引き下げや引き上げで勤め先収入が増減し、それに伴って消費税負担が増減することも考慮している。この 2 次的な効果は、年金保険料を引き下げることの見返りとして実施することが想定されている消費税の増税とは違っているので、注意を促したい。

5.3.2 財源切りかえの即時効果

税方式の導入によって 2007 年の年金負担が世帯類型別にどう変わったのかを取りまとめたのが表 2~表 7 である。現役組はいずれの所得階層でも年金負担は純減となっている。

勤労者世帯の場合、税方式への切りかえによる年金負担の純減分は総じて年間収入が高くなるほど多くなる¹⁸⁾。商人・職人世帯(国民年金保険料を世帯合計で 2 人分を支払っていたと仮定した)に着目すると、年金負担の純減分は総じて年間収入が低いほど多くなっており、勤労者世帯とは対照的である。この相違は、国民年金の保険料が所得水準にかかわりなく定額となっている一方、厚生年金の保険料が定率で定められていることに基づいている。

社会保障国民会議(2008)では、税方式に切りかえると企業部門は負担純減、家計部門は全体として負担純増につながると試算している。勤労者世帯についてもすべての世帯について負担純増となるとしており、本節の試算結果と正反対である。この違いは、厚生年金保険料引き下げが事業主負担分と本人負担分の同率引き下げで実施されると社会保障国民会議(2008)は仮定しており、本節のように本人負担分のみの引き下げで実施されると仮定していないことによっている。

無職の夫婦高齢者世帯(夫婦とも 65 歳以上)の場合はどうか。65 歳以上となっているので年金保険料は負担していない。したがって税方式化によって新税負担のみが増すことになる。高齢の単身無職世帯も同様である。

図 1 は典型的な世帯を抜きだして税方式への切りかえに伴う即時効果を示したものである。

5.3.3 財源切りかえの生涯効果

年金負担の増減を 1 年かぎりで調べるだけでは包括的な判断に必要なデータが得られたことにはならない。そこで次に、5.3 項の冒

表5. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：単身勤労者世帯(男女計)

年間収入(万円)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
100 未満	-5,123	4,356	-767
100~149	-7,963	4,825	-3,138
150~199	-8,732	5,218	-3,514
200~249	-10,260	5,772	-4,488
250~299	-12,184	6,826	-5,358
300~349	-13,285	8,068	-5,216
350~399	-14,875	8,392	-6,483
400~499	-17,969	8,816	-9,154
500~599	-21,272	9,498	-11,774
600 以上	-27,961	11,464	-16,497
平均	-16,892	8,342	-8,550

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004年(特定世帯編, 第34表)より筆者試算。

表6. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：夫婦高齢者世帯(無職)

年間収入(万円)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
200 未満	0	5,149	5,149
200~299	0	6,575	6,575
300~399	0	8,391	8,391
400~499	0	9,984	9,984
500~599	0	11,560	11,560
600~699	0	12,425	12,425
700~799	0	12,750	12,750
800~999	0	14,278	14,278
1000 以上	0	17,181	17,181
平均	0	9,567	9,567

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004年(高齢者世帯編, 第15表)より筆者試算。

表7. 税方式への切りかえによる年金負担の変化：高齢単身世帯(無職)

年齢(歳)	年金保険料負担 (円/月, A)	年金目的消費税 (円/月, B)	負担の純増減 (円/月, A+B)
60~64	0	6,262	6,262
65~69	0	6,133	6,133
70~74	0	6,132	6,132
75 以上	0	5,514	5,514
平均	0	5,964	5,964

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004年(高齢者世帯編, 第27表)より筆者試算。

頭で説明した財源切りかえを2007年時点において1回かぎりで実施したときの長期効果を調べることにしたい¹⁹⁾。そのためにはライフコースを設定する必要がある。ここでは簡単化のため、次のような男性を想定する。すなわち20歳から単身者として民間で給与を稼ぎはじめ、65歳直前まで給与を稼ぎつづける。30歳で4歳若い女性と結婚し、80歳直前で死亡するまで離婚しない。65歳で退職し、無職の

夫婦のみ世帯として年金を受給する。本人死亡後は妻が単身者として10年間、年金を受給しつづける。妻は85歳で死亡する。

このとき年金総負担の増減はネットではどのようなのだろうか。まず、現行制度を維持すると、厚生年金の保険料は2007年以降、毎年0.354%(労使込み)ずつ引き上げられ、2017年に18.3%となる。2017年以降は18.3%で固定される。この保険料引き上げに伴う負担増は世代別にみると大きく異なる(表8参照)。2007年時点で65歳以上の世代には、この保険料アップは負担増とならない。退職していると仮定しているので、厚生年金の保険料を負担しないからである。一方、若い世代ほど保険料アップによる負担純増の金額が多くなる。ちなみに1987年生まれ(2007年時点で20歳)の世代の場合、保険料引き上げに伴う負担純増分は877万円と推計される(推計にさいして、ここでは簡単化のため、まず、賃金のペースアップはゼロ、割引率もゼロとそれぞれ仮定した)。また1972年生まれ(35歳)で610万円、1957年生まれ(50歳)で232万円の負担純増となる。

次に、基礎年金の税方式化に伴って年金保険料負担は減る一方、年金目的消費税を新たに負担することになる。この財源切りかえに伴う年金負担の純増減も世代別に大きく異なる。すなわち1942年生まれ(2007年時点で65歳)の世代の負担純増分が最も多く、232万円と推計される。年金受給世代では早く生まれた世代ほど年金負担増は少なくなり、1932年生まれ(75歳)の世代の負担増は115万円である。現役組に目を転じると2007年時点で50歳(1957年生まれ)以上の場合、財源切りかえによって年金負担は純増する。他方、それより若い世代の年金負担は純減となる。

以上の2つの効果を合わせてみると、すべての世代で年金総負担は純増する。今後、年金負担が増えるのは今のお年寄りだけではないのである。さらに年金保険料を引き上げる

ことのみで将来に対応する場合とくらべると、基礎年金を税方式に切りかえた方が年金負担増は世代間でフラット化される。たとえば1987年生まれ(2007年時点で20歳)の世代の年金負担純増分は877万円から470万円まで下がる一方、1957年(50歳)生まれの世代の年金純負担は232万円増が237万円増に変化する。1947年生まれ(60歳)の世代の年金負担純増分も215万円となり、前後の世代とあまり変わ

図1. 税方式への切りかえ即時効果

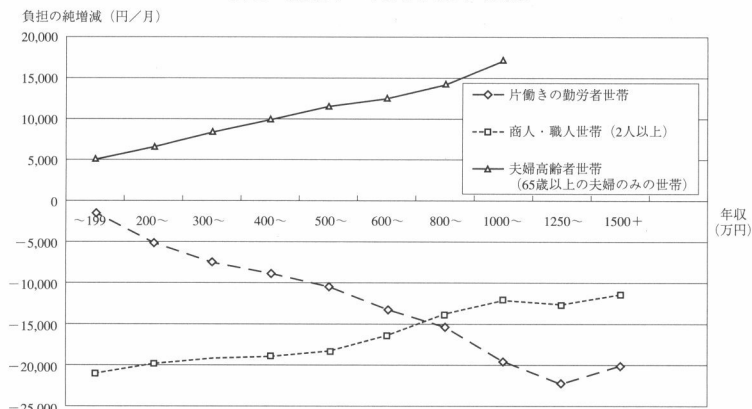


表8. 税方式化に伴う生涯負担総額の純増減：世代別推計(その1)

生年 (夫年齢：歳)	現行制度下の 負担純増 (A, 円)	税方式化に伴う 負担の純増減 (B, 円)	生涯にわたる年金負担 総額の純増 (A+B, 円)
1987(20)	8,765,192	-4,069,883	4,695,309
1982(25)	8,049,404	-3,604,567	4,444,836
1977(30)	7,159,659	-3,139,252	4,020,407
1972(35)	6,098,384	-2,476,909	3,621,475
1967(40)	4,924,180	-1,680,892	3,243,288
1962(45)	3,652,438	-816,209	2,836,228
1957(50)	2,320,590	53,648	2,374,238
1952(55)	1,076,220	942,111	2,018,331
1947(60)	256,545	1,896,573	2,153,117
1942(65)	0	2,320,332	2,320,332
1937(70)	0	1,713,457	1,713,457
1932(75)	0	1,152,374	1,152,374
1927(80)	0	629,472	629,472
1922(85)	0	314,736	314,736

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004年、を利用して筆者試算。

注) 1. 賃金のベースアップ率はゼロと仮定し、割引率もゼロと想定した。

2. 年齢は2007年時点。

りがない。1942年以前に生まれた年金受給世代も年金負担増を幾分か引きうけることになる。つまり世代間で格差の少ない年金負担増が税方式への切りかえによって実現するのである。

表8では、賃金のベースアップと割引率がともにゼロだと仮定している。そこで次に、2004年の財政再計算における仮定をそのまま踏襲し、賃金のベースアップ率を年率で名目2.1%、割引率を年率で名目3.2%とそれぞれ想定する。さらに簡単化のため、消費支出の上昇率は賃金の上昇率に等しいと仮定した。その試算結果は表9、図2のとおりである。ベースアップ率と割引率がともにゼロの場合とくらべると、負担増の基本的パターンはほとんど変わらないものの、負担純増分は世代間で一層フラット化されることが判明した。

なお上記のいずれの試算においても、①税方式へ

の切りかえに伴って発生する給付増、②経年変化によって必要となる追加増税分、③保険料の引き下げに伴う勤め先収入の増大がもたらす所得税等の負担増の3つを考慮していない。このうち特に①②については、年金給付課税の強化、相続税・贈与税および年金給付課税分の基礎年金財源化、などとあわせて今後さらに検討する必要がある。

5.4 基礎年金2分の1の税方式化を

今後、地方財源や社会保障財源として消費税を増税していくことは現実的な選択として止むをえないと思われる。ただ、日本における中長期的な消費税率は15%程度だと考えると、追加分として年金財源に持ってくるができる消費税は現行税率5%との差分(10%)のうち高々2%程度ではないか。地方に4~5%、さらに医療や介護、子育て支援等にも追加分の消費税を回さざるをえないからである。そう考えると、税方式への切りかえは財源上のカベを乗り越えることが事実上できない。

税方式は1つの理想型である。ただ、財源問題をはじめにしていくつかの課題が残されており、その完全実現は決して容易でない。いずれにせよ2009年度中に基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げることを確実に実施する。道路特定財源の見直しやたばこ増税さらには「いわゆる霞ヶ関埋

藏金」等でそのための財源を確保したらどうか。その後に消費税を社会保障目的税化して増税する一方、給付課税を強化し、さらに相続税・贈与税とあわせて基礎年金用の特定財源化を図っていくことを検討する必要がある。

国庫負担を2分の1に引き上げるさいには国庫負担の意味を根本から変えることを検討したらどうか。従来は、あくまでも社会保険方式を大前提にした上での国庫負担であった。保険料拠出をしない人には基礎年金を支給しないという考え方を貫いてきたのである。ただ、それは基礎年金財源の中核が保険料であったときの発想にほかならない。国庫負担割合を2分の1にするとき、保険制度に固有の考え方を貫いてよいのだろうか。むしろ現行基礎年金の半分を社会保険方式下の基礎年金と割りきり、残りの半分は税方式下の基礎年金として新たに再編成す

図2. 税方式化にともなう生涯負担総額の純増減：世代別推計

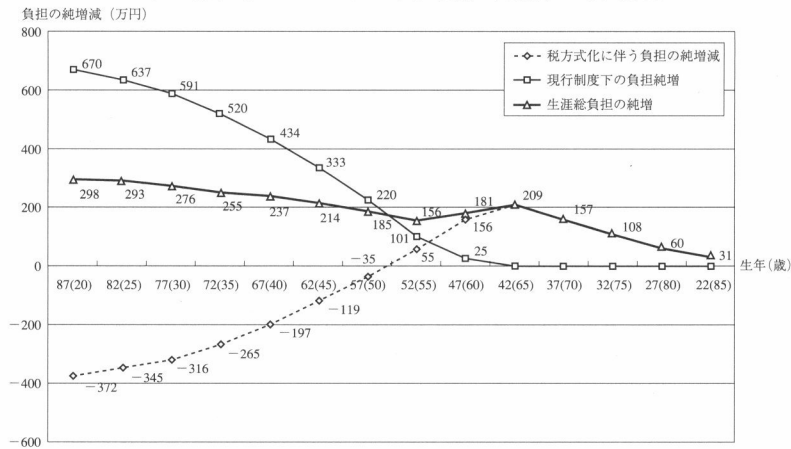


表9. 税方式化に伴う生涯負担総額の純増減：世代別推計(その2)

生年 (夫年齢：歳)	現行制度下の 負担純増 (A, 円)	税方式化に伴う 負担の純増減 (B, 円)	生涯にわたる年金負担 総額の純増 (A+B, 円)
1987(20)	6,704,057	-3,723,103	2,980,954
1982(25)	6,372,758	-3,447,457	2,925,301
1977(30)	5,913,107	-3,156,639	2,756,467
1972(35)	5,200,972	-2,646,327	2,554,645
1967(40)	4,338,166	-1,969,868	2,368,298
1962(45)	3,328,282	-1,185,259	2,143,024
1957(50)	2,199,337	-352,119	1,847,218
1952(55)	1,014,140	546,095	1,560,235
1947(60)	249,340	1,561,911	1,811,251
1942(65)	0	2,085,536	2,085,536
1937(70)	0	1,573,554	1,573,554
1932(75)	0	1,080,685	1,080,685
1927(80)	0	600,122	600,122
1922(85)	0	308,098	308,098

資料) 総務省『全国消費実態調査』2004年, を利用して筆者試算。

注) 1. 賃金のベースアップ率は2.1%, 割引率は3.2%と想定した(いずれも年率, 名目)。

2. 年齢は2007年時点。

ることを検討したらどうか²⁰⁾。

国庫負担を2分の1に引き上げる積極的意味はこれまで必ずしも明確ではなかった。「現行基礎年金の半分を税方式化するためである」と言えば、その意味もはっきりしてくる。なお既に述べたように税方式化にあたっては日本在住者が過去、長期間にわたって消費税を負担しつづけてきたことを重く受けとめ、それにふさわしい経過措置(たとえば本稿の5.2項で紹介したような移行措置)を講じる必要がある。

本項(5.4項)における政策提言は、税方式と社会保険方式の双方の「いいとこどり」を意図したものである²¹⁾。政治に求められているのは理想の追求ではなく、賢く、かつ現実的な妥協を辞さない度量で

あると考えるからにはほかならない。

基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げた後の展開はどうか。税財源による最低保障年金を新たに上乗せすることも検討に値するだろう²²⁾。いずれにせよ増税がらみの議論となることは間違いない。増税への理解と納得をどのようにとりつけるのか。この点が鍵となるのである。

6. 結びに代えて

年金問題はの間、国政上の最重要課題でありつづけている。共済年金を厚生年金に統合したり、パートタイマーの厚生年金適用を促進したりするための法案の審議もこれからである。さらに2004年の年金改革で積み残されている課題も少なくない。年金制度そのものや年金制度運営に国民の信頼が寄せられるようになるための建設的議論が今後さらに展開されることを期待したい。

(一橋大学経済研究所・一橋大学経済研究所)

注

1) 本稿の基礎となった研究に対して文部科学省科学研究費補助金・特別推進研究「世代間問題の経済分析」(研究代表者：高山憲之, 研究課題番号：18002001)および厚生労働科学研究費補助金「年金制度と引退プロセス・受益者の生活水準の相互関係に関する研究」(研究代表者：北村行伸, 研究課題番号：19010291)から研究費の補助を受けた。記して謝意を表したい。本稿において三宅啓道は5.3項の計数試算を担当した。それ以外の部分はすべて高山が執筆している。

2) 実務の軽視は、実は年金行政だけに限られたことではない。民間の一例を挙げると、みずほ銀行が誕生したとき、コンピューター・システムの統合が期日に間に

あわず、みずは銀行は出だしから大きく蹊いた。

実務と職責の重要性を熟知した上で、それにふさわしい処遇をしている例外的組織は国税庁と税務署である。公務員組織であるにもかかわらず、税務署や国税庁を分割・民営化せよという声はほとんどない。つまり公務員組織が非公務員型かという問題は、ここでは決定的に重要ではない。

3) 厚生年金のサンプル調査では1.4%の入力ミスが見つかったが、国民年金のサンプル調査では0.13%の入力ミスがすでに確認されている。

4) オンラインデータと紙台帳の全体突合には10年間、費用は合計で約2000億円、人員は年間で約5800～7100人、がそれぞれ新たに必要になると社会保険庁では見積もっている。なお紙台帳には汚損・破壊による判読不可能なものも含まれている。さらに判読可能であっても記入ミスはそのまま残されている。紙台帳記録がすべて正確だとは言えない。

5) 未入力データのオンライン入力作業は派遣職員任せとなっており、その管理・指導が社会保険庁職員によって十分になされておらず、未入力のままだったり入力ミスがあったりしている。このことは厚生労働省特別チーム室の報告(2008年6月27日)が明らかにした。同様に急に増設された特別専用ダイヤルブースも年金の専門知識に乏しい派遣職員に頼っている面が多く、「電話が仲々つながらない」「つながっても、まともな対応をしてくれない」という不満が多い。

6) 政府によるこれまでの対応と今後の対応計画については総理大臣官邸のホームページ(年金記録に関する関係閣僚会議)、社会保険庁のホームページ(年金記録問題)、総務省のホームページ(年金記録問題)などに最新の情報が掲載されている。

7) 事業主からの届出不備の件数は、電子政府化を進めているアイルランドでも最近、年間で約7%ある。

8) 2008年3月に日本の最高裁判所は住基ネットがプライバシー権を侵害しないという判断を示した。

9) 住基カードの普及率は2008年春の時点で2%に満たない。この主な理由は、カードの使い勝手を大幅に節約する諸規定にある。

10) 日本の行政は縦割りの運営・執行を原則としている。本人確認も省庁ごとに独立したシステムが構築され、その中で別々に行われているのが実情である。社会保険制度についても年金・医療・雇用はそれぞれ別々の管理体制の下で運営されている。省が同じであっても局が違えば管理システムも異なる。ただし国家公務員や地方公務員さらには私学教職員など共済組合グループは年金・医療・介護・雇用などを例外的に一元管理している。

氏名や生年月日、性別、現住所などの基本情報さえ省庁間で共有されていない。中央政府と地方自治体間の連携も税制以外の分野ではほとんどない。行政内部における本人確認情報を民間で利用することも禁止している。その結果、分断された各システムの構築・維持・更新に膨大な予算を計上し、税金の無駄遣いを放置している。

税金の無駄遣いを止めるためには、日本でも行政における本人確認システムを一元化する必要がある。そのさい現住所情報は必要不可欠の個人識別情報であるので、まず、住基カードと社会保障カードを一体化させ、次いでカードに別の行政機能を順次付加していくことを今後、検討したらどうか。さらに今日のグーグル・アマゾン型社会では、本人参加型すなわち本人自身による基本情報の随時確認と修正が可能な対話型システムを設計上の基本コンセプトとする必要がある。お上意識に基づく行政

サイドからの一方的通知は、もはや時代遅れである。

11) 「正確性」を重視すると、わかりやすさやスピード(迅速性)は犠牲になることが少なくない。

12) 社会保険庁では2007年の4月から12月までに自己都合で450人が退職した。すでに定員割れ(2007年12月時点で約5%分、871人が欠員)となっている。とくに千葉県で21%、神奈川県19%、埼玉県15%と首都圏の欠員が目立つ(朝日新聞2008年3月11日付けの記事による)。

13) コンプライアンス(法令遵守)についての意識は今日の日本で高まりつつあるが、それに費用が伴うという点については理解が不足している。日本でコンプライアンス費用を計測した例はほとんどない。そこで、たまたま2007年のデータ利用をご快諾下さった日本におけるA事業所のコンプライアンス費用を紹介しておこう。A事業所のそれは税金の場合、徴収額(所得税の源泉徴収額および住民税の天引き額の合計)の約1.6%、社会保険料の場合、徴収額の0.98%程度にそれぞれなっていた。また税金と社会保険料の徴収合計額に対する割合は1.1%弱であった。ここでコンプライアンス費用に計上したのは税金および社会保険の事務を担当する職員への支払い給与年額(全日本社会保険労務士法入との年間契約額を含む)のうち税金・社会保険実務担当時間分を勘案した金額である。なおA事業所に勤務する給与所得者数は合計で約1,300人弱(うち常勤が45%強を占めている)であり、事業所規模が大きい。A事業所の歴史は古く、税金と社会保険の実務に精通した職員がいる事業所だと考えてよい。中小零細企業のコンプライアンス費用は、ここに紹介した値よりも一段と高いだろう。コンプライアンス費用についてはStanford, C. *et al.* (1989), Stanford (1995), Hudson-Godwin (2000), Aaron-Slemrod (2004), Lang, M. *et al.* (eds.) (2008)を参照してほしい。

14) 保険料の徴収業務を含む行政費用は厚生年金の場合、保険料徴収総額の1.06%であった(2006年度)。また『国税庁統計年報書』によると、国税と地方税の徴収コストはそれぞれ徴収総額の1.43%、2.18%であった(2006年度)。

15) 社会保険料と税金の一括徴収について最近における世界の動きを展望したものにZaglmayer, B. *et al.* (2005)がある。また松田(2005)は日本における両者の一括徴収を世界の経験に照らしながら論じている。

16) 保険料徴収業務を含む行政費用は国民年金の場合、保険料徴収総額の7.73%にも及んでおり、かなり割高である(2006年度)。

17) たとえば社会保障国民会議(2008)の第1分科会「中間とりまとめ」をみよ。なお経済学的にみると事業主負担の年金保険料はその大半が本人に転嫁されている。法的な納付義務者が誰であるかという点にこだわる必要性はあまりない。

18) 片働きの勤労者世帯で高所得層の年金純負担に反転が生じるのは、標準報酬月額に上限があり、それを超えると年収が増えても年金保険料が不変にとどまるからである。

19) 社会保障国民会議(2008)は、どのようなわけか、このような長期効果を試算しなかった。即時効果だけのミクロ試算が伝えるメッセージは、企業部門の負担純減、家計部門の負担純増(とりわけ年金受給世帯の負担増、勤労者世帯の負担増)である。後期高齢者医療制度に加えて年金制度でも「お年寄りいじめ」をするのか、という声が聞こえてきそうであり、税方式への切りかえは政

治的に受け入れられないと示唆しているように思えてならない。

20) このような制度の切りかえは基礎年金給付のための保険料拠出意欲を殺ぐおそれがないとは言えない。国民年金保険料を国民健康保険料と一括徴収することの必要性は、この点でも高い。

21) 「いいとこどり」を筆者の1人(高山)がはじめて主張したのは2008年2月25日付け毎日新聞朝刊のインタビュー記事「無年金者を出さぬ制度に」であり、テレビ朝日の報道ステーションにライブ出演した同年3月4日の年金コーナーでも同じ主張を繰り返した。なお社会保障国民会議(2008)の第1分科会が6月19日に公表した「中間とりまとめ」では、国民年金保険料の納付免除が税方式のメリットを一部実現可能とする措置であると、従来の政府では考えられなかった記述をはじめとしている。そして基礎年金部分に税財源が投入されていることを踏まえ、2つの財政方式を「対立的ではなく補完的にとらえる視点も重要である」と述べた。「補完」性は「いいとこどり」に通底する考え方ではないだろうか。

22) 最低保障年金は読売新聞社が2008年4月に社論として主張したものである。社会保障国民会議(2008)の試算によると、その導入費用は2009年度時点で約1兆円にとどまる。その導入は基礎年金2分の1を税方式化することと代替的に検討される可能性もある。なお社会保障国民会議(2008)は各種試算に関連するバックデータをすべて公表した。公開されたデータは今後、建設的な制度改革議論のための共通の土台となるだろう。そして国民に共有される事実が厚さと深みを増し、結果として政策論争の幅も狭くなると予想される。

参考文献

- 青柳武彦(2008)『情報化時代のプライバシー研究』NTT出版。
- 社会保障国民会議(2008)『中間報告』6月19日。
- 住田正二(1998)『官の経営 民の経営』毎日新聞社。
- 高山憲之(2002)「カナダの年金制度」『海外社会保障研究』夏号, No. 139, pp. 34-45。
- 高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社。
- 年金記録問題検証委員会(2007)『報告書』総務省, 10月。
- 年金業務・組織再生会議(2008)『日本年金機構の当面の業務運営に関する基本的方針について(最終整理)』6月。
- 畑村洋太郎(2000)『失敗学のすすめ』講談社。
- 畑村洋太郎(2002)『失敗を生かす仕事術』講談社。
- 松田直樹(2005)「国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実」『税務大学校論叢』47号, pp. 1-81。
- 柳田邦男(1998)『この国の失敗の本質』講談社。
- Aaron, H. J. & Slemrod, J. eds. (2004) *The Crisis in Tax Administration*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bateman, H. (2008), "Australia's 'Lost' Superannuation (Retirement Saving) Accounts," PIE/CIS DP-393, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Hudson, J. & Godwin, M. (2000) "The Compliance Costs of Collecting Direct Tax in the UK," *Journal of Public Economics*, Vol. 77, Issue 1, pp. 29-44.
- Lang, M., Obermair, C., Schuch, J., Staringer, C. and Weninger, P. (eds.) (2008) *Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community*, Netherland: Kluger.
- Stanford, C. (ed.) (1995) *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Bath: Fiscal Publication.
- Stanford, C., Godwin, M. and Hardwick, P. (1989) *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath: Fiscal Publications.
- Zaglmayer, B., Schoukens, P. & Pieters, D. (2005), *Cooperation between Social Security and Tax Agencies in Europe*, Washington DC: IBM Center for the Business of Government.

付論 欧米諸国の社会保険番号等および税金と社会保険料の一括徴収

この付論は2007年10月から翌年5月にかけて筆者の1人(高山)が欧米のいくつかの国でインタビューした主要な結果をとりまとめたものである。インタビューに応じてくださったのはH. Lund氏とI. Widel氏(ともにスウェーデン国税庁), A. Paulsson氏(スウェーデン社会保険庁), T. E. Steven氏とA. Plumley氏(ともに米国の内国歳入庁), E. Donkar氏とA. Lane氏(ともに米国社会保障庁), S. Truphémus氏(仏CNAV), G. Lang氏(仏INSEE), M. Mossetti氏(伊SOGEI), A. Donninelli氏(伊国税庁), D. Spaccia氏(伊INPS), S. Mitha氏(英HMRC)である。インタビューにあたり小多章裕氏(財務省主税局), 瀬沼雄二氏(国税庁国際業務課), 岡部史哉氏(在ストックホルム日本大使館), 森真弘氏(在米日本大使館), 姫野泰啓氏(OECD日本代表部), 武内和久氏(在英日本大使館), および通訳の土屋哲志氏(ストックホルム), 奥田七峰子さん(仏), 中島元子さん(伊), 君和田貴子さん(英)等のお世話になった。

A. スウェーデン

A.1 個人番号制度

①国民総背番号制度: スウェーデンは、いわゆる国民総背番号制度を採用している国である。あらゆる行政手続きにおいてこの個人番号は普遍的に利用され、また民間の取引においても活用されている。プライバシーの侵害という議論は、この制度に関するかぎりほとんどなく、制度は定着している。

②住民登録と個人番号の付番: 国内で新生児が生まれると、病院から税務署へ出生記録が送付される一方、両親が新生児の氏名申告書を出生から3ヶ月以内に税務署へ提出する(この提出義務を怠ると罰金を課せられることがある)。それらの情報に基づいて国税庁(Skatteverket)が管理している住民登録中央データベース(Population Register)に住民登録し、個人番号を付番する。なお国外からの移住者には移住時に個人番号が付番される。一方、死亡診断書を書いた医師は死亡の事実を、また埋葬責任者は埋葬場所をそれぞれ税務署に報告しなければならない。

③住民登録事務の教会から国税庁への移管: 住民の出生や死亡等は、もともと教会に届け出ていた。教会における住民記録管理は1571年に始まったといわれている。1686年には住民記録管理に関する統一規則が制定された。国民総背番号制度が導入されたのは1947年である。1960年代に入ると、記録のデジタル化(コンピュータ化)が開始された。住民登録事務が教会から国税庁に移管されたのは1991年である。その移管の目的はIT基盤のデータ化を促進する一方、生活面における利便性を向上させることにあった。

④一生涯不変の個人番号: 個人番号は原則として一生

不変のままである。転居や結婚・離婚、改姓・改名でも個人番号は変わらない。個人番号は性転換したときには変更される(性転換者は毎年15~20人いる)。

⑤住民登録情報の具体的内容:個人番号,出生年月日(移住年月日),氏名,出生地,国籍,教区名,両親の氏名,育児責任者の氏名,現住所,結婚歴,離婚歴,結婚相手の氏名,子供の氏名,養子の有無,所有不動産等。

⑥住民登録内容の変更手続(とくに転居の場合):転居や結婚・離婚・出産・養子縁組・育児責任者の変更・性転換等の場合,住民は税務署にそれらを申告する義務がある。この中では転居の手続がとりわけ重要である。転居する場合,遅くとも転居の1週間前までに最寄りの税務署・社会保険事務所・郵便局のいずれかに変更届を提出するか,インターネット上の住所変更サイト(Adressändring)で変更手続きをしなければならない。変更申請後に変更確認書が転居前の住所に郵送される。この確認書送付は他人の不正申告を避けるために行われる。確認書に署名して返送すると住所変更手続きが完了する。その完了後に郵便局をはじめとする他のすべての行政機関が共用する住所情報が自動的に変更される。

なお上記のインターネットサイトで不在期間中の郵便物取りおき,再配達,郵便物の転送サービス(有料),などの申込みもできる。

住所変更を申請せずに転居してしまう人もいる。そこで社会保険手続,運転免許証の交付・更新,子供の就学手続等のさいに登録済みの住所とは異なる住所が記入された場合,各行政機関はその住所変更を税務署に通告する義務がある。

登録住所が正しくない場合,本人に毎年送付される所得税確定申告用通知書が本人に届かず,税務署に戻ってくる。その場合,移動先の新事業主や社会保険事務所,地方自治体等からの住所変更通知を税務署は待つことになる。なお所得税の確定申告は国民全員の義務となっている。その確定申告のさいに現住所情報が更新されることもある。

住民登録情報が正しいか否かは別途,特別調査でもチェックされている。1996年に実施された1万人調査(於Väternorrlandカウンティ)によると,登録情報の誤りは0.17%にすぎなかった。

⑦年間のサービス業務量:人口が約900万人のスウェーデンにおいて,個人番号や氏名の証明サービスは年間で約180万件に達していた(1998年)。そのうちの約110万件は2日以内に手続が完了していた。登録内容変更件数は年間で約200万件ある。そのうち約100万件が転居である。他省庁・地方自治体への通知件数は年間で260万件,SPAR(Swedish Population and Address Register)の年間取扱件数は2億5000万件となっている。ここでSPARとは国税庁に附置されている氏名・住所情報提供機関であり,銀行・保険会社,信用調査会社・投資調査会社,新聞社,民間営利企業等に有料で住所等の個人情報を提供している。なお個人番号関連業務をしている国税庁職員は約600人である。

⑧個人番号の桁数および構成要素:個人番号は10桁の番号であり,3つの要素から構成されている。ある地域で1964年8月23日に生まれた男性を例にとって説明しよう。まず,最初の6桁は生年月日である。次の3桁は生誕番号(birth number)であり,男性は奇数,女性は偶数となっている。3桁の数字は乱数的に付番され,特別の意味を有していない。性転換者の番号が変わるのは性別で生誕番号が異なるからである。最後の1桁はチェック番号を表しており,以下に示す特別の計算式

(Modulus 10方式)に基づいて決められている。

$$\begin{array}{r} 6 \ 4 \ 0 \ 8 \ 2 \ 3 - 3 \ 2 \ 3 \\ 2 \ 1 \ 2 \ 1 \ 2 \ 1 \ 2 \ 1 \ 2 \\ 1+2+4+0+8+4+3+6+2+6=36 \\ 10-6=4 \rightarrow \text{チェック番号} \end{array}$$

すなわち生年月日番号と生誕番号のそれぞれの桁ごとに2と1を交代で乗じて,その積を求める。そして,その総和を計算する。そのさい積が12と2桁になったときは1桁ずつの数字(1と2)とみなして総和を計算する。総和(36)の末尾の数(6)を10から差し引いた数がチェック番号となる。

年齢が100歳になると,生誕番号の前の記号(ハイフン)がプラスに変わる。

⑨個人番号の使用範囲:個人番号はあらゆる行政手続および民間の取引において広範に使用されている。住民登録,納税,社会保険,雇用・失業,病院,徴兵,運転免許,パスポート,郵便,不動産登記,警察,教育,選挙,統計調査など。民間では銀行取引,保険手続など。統一された個人番号の使用頻度は高く,誰もが覚えている。

なお個人番号が記入されたパスポートを本人確認用のIDとして使う場合が多い。またICチップ入りの職員証(身分証明書,個人番号記載,顔写真つき)を本人確認用のIDとして使用しているケースもある。

⑩不正防止:別人による個人番号の流用は現にある。他人になりすました転居通知や郵便物の盗み見など。転居の場合は必ず本人確認をしている。なおクレジットカード犯罪はきわめて少ない。顔写真付きのIDカード(パスポートなど)がないとクレジットカードは発行されない。

A.2 税金と社会保険料の一体徴収

①社会保険料の徴収業務が国税庁・税務署に移管されたのは1985年であった。これには主として事業主の便宜を向上させること,また徴収コストを節減すること,の2つに狙いがあった。

②毎月12日に税および社会保険料が事業主から税務署に納付される。なお事業主負担の社会保険料の賦課ベースは青天井となっており,上限がない。

③社会保険料徴収記録の社会保険庁への伝送:社会保険料と税金は国税庁(税務署)が一体として徴収している。年金保険料の徴収記録は国税庁から社会保険庁に電子伝送されており,両庁のデータベース間に“no-match”はほとんど生じない。個人番号を利用した照合と伝達がスムーズに行われているからである。ただデジタル化が完了する前の1970年以前には手書きで年金記録を残しており,記入ミス・転記ミスが残っていた。

記入ミスを少なくするために給与支払額や保険料の天引額を事業主が本人に毎月,給与明細表で通知する一方,事業主は税務署にそのすべてを申告する。その申告に基づいて税務署は所得税確定申告書用フォーム(給与額や社会保険負担額があらかじめプリントされている)を作成し,本人に郵送する。その両者を照らしあわせて本人が給与支払い額と保険料天引額を確認し,記入ミスがなければ,その用紙に署名して税務署に提出する。給与が高いほど老齢年金受給額も高くなるので,正直に申告するインセンティブが老齢年金制度に組みこまれている。直近データによると事業主報告の99.5%は正確だといわれている。

④不法就労や経営難の企業:土木・建築の作業現場やレストラン・床屋等では不法就労が少なくない。

⑤事業主は前年に支払った給与総額の従業員別ファイルを毎年1月に税務署に提出する。

⑥不正申告のチェック手段：事業主から正しい報告が税務署に行われているかについては、(a)税金・社会保険料の合計額と1月に提出される前年分の納付総額のクロスチェック(給与総額のクロスチェック込み)、(b)従業員本人の所得税確定申告書と事業主提出の給与支払い申告書のクロスチェック、(c)予告なしの事業所訪問と検査、の3つによってチェックしている。(c)は、とくにレストランや床屋、建設業者に対して重点的にを行っている。レストランについては約80%の店舗を1年間で訪問しており、雇用記録の毎日作成義務を果たしているか、無届けの従業員がいないかなどをチェックしている。床屋は現金払いのところが多い。不法就労に伴うTax Gapは2001年から2005年までの5年平均で年間660億クローナ(Tax Gap総額の約50%、Tax総収入の約5%、GNPの約2.5%)となっていた。1クローナは日本円換算で約17.23円である(2008年8月20日時点)。

⑦税金口座：税務署には税金や社会保険料の振込用専用口座(税金口座)が設けられている。法人・個人とも、それぞれ1口座となっており、その口座に税金や社会保険料を振り込む。この口座は銀行や郵便局の預金口座と類似している。

⑧給与明細書の保存義務について：給与明細書を保存する義務は従業員には課せられていない。ただ、倒産等で事業主が各種の申告を怠った場合、本人が給与明細書の(写し)を提出すれば各種の社会保障給付が受けられる。

⑨社会保険料の未納・滞納：給与の無申告・過少申告に基づく社会保険料の未納分は年間約300億クローナと推計されており、保険料総額の約8%相当となっている。なお社会保険料の滞納は45億クローナ(全体の0.3%)にとどまっている。

⑩所得の不正申告等によるTax Gapのうち520億クローナは個人事業主(Micro Company)にかかわるものである。

⑪税務署が徴収した税金・社会保険料は国庫に納められ、そのうち所要額が社会保険庁に振り込まれる。

⑫税金の徴収費用は全体として徴収総額の0.45%である。国税庁・税務署の職員数は2007年時点で約1万3000人であり、年々減少している。

A.3 徴収庁：滞納徴収の一元化

スウェーデンには税金や社会保険料だけでなく、公私を含めた様々な滞納金を一元的に徴収する機関がある。スウェーデン語でKronfogdemyn-digheten(英訳名：Enforcement Authority)という機関がそれであり、国税庁と関連している(所在地は同じである)ものの、独立機関である。

徴収するのは税金・社会保険料の滞納金以外に、テレビ受信料、駐車違反の罰金をはじめとする各種の滞納金である。このうち民間請求分では裁判所の判決が出た強制徴収分(いわゆる悪質な滞納分)のみに限定されている。

滞納分はまず税金還付金や各種給付から控除する形で徴収する。給与や不動産を差し押さえ、競売を執行する権限もある。徴収は本来徴収分の納付期限の年末から5年以内と定められており、それまでの間に徴収できない場合は、一部ないし全部を債権放棄することになる。徴収庁による滞納分の回収率は税金の場合、最近時点で約50%となっている。

A.4 社会保険庁の業務

①職員数など：現在、社会保険庁の職員総数は1万4000人前後である(地方機関込み)。行革やIT化の流れの中で人数は最近、減っている。年金部門の職員は昨年1年間に約3割減少した。2006年に発足した保守・中道

の連立政権(非社会民主党政権)は行革に熱心である。ちなみに2008年度における給与総額の増額は3%にとどまっており、人員削減をさらに進めないと、民間なみの給与アップとはならない。なお社会保険庁におけるパートタイム職員の数はきわめて少ない。

社会保険庁には毎日、約10万件強の問い合わせ(コンタクト)がある。最近ではインターネットで問い合わせる例が増えている。なお相談窓口への電話がつながりにくいという苦情が絶えない。

民間に委託している業務も今のところきわめて限定的である。各種データのスキニング、IT上の技術開発、オレンジレターの印刷・郵送など。

②職員による不正：公金横領はほとんどない。ただ、それが発覚すると本人だけでなく上司も解雇処分となる。

③行政費用：老齢年金だけに着目すると、年金の行政コストは保険料収入の0.6%にすぎない。

④社会保険料率：スウェーデンでは年金保険・疾病保険(休業保障)・労災保険・両親保険などが社会保険として運営されている。失業保険込みの事業主負担の保険料率は2008年時点で合計32.42%となっている。年々、保険料率は変わりうる(たとえば疾病保険料は2007年から2008年にかけて8.78%から7.71%に下がった)ものの、年々の総保険料負担を一定の32.42%に維持するために一般賃金税(Allmän löneavgift)が残差項(バッファー機能)として設けられている。なお本人負担の保険料があるのは老齢年金のみであり、2008年時点で7.0%である。

⑤行政上の標語：社会保険庁では業務の推進にあたり、*easy, fast and correct*(簡単明瞭、迅速正確)なサービスをcatch-wordとして掲げている。

A.5 オレンジレター

①スウェーデンでは年1回、2月の後半から3月にかけて全6ページの手紙を16歳以上の年金被保険者(全国計で600万人)に送る。この手紙はオレンジ色の封筒で送られるので、オレンジレターと通称されている。オレンジ色の封筒の他目的使用は禁止されていないものの、国民感情としては公的年金専用封筒という意識が強いいため、事実上、他目的には使用されていない。

②記載内容：氏名、個人番号、給与収入、所得比例年金の年初・年末残高、1年間のみなし運用益、プレミアム年金情報、所得比例年金とプレミアム年金を合計した年金予想受給額、計算根拠、用語解説等。なお記載内容は毎年、少しずつ改良されてきた。またオレンジレターの記載内容はインターネットを通じてもアクセス可能となっている。

③オレンジレター送付後の問い合わせ：記載内容の修正を求める問い合わせは、きわめて少ない。むしろ給与が低かったことに對する不満を言う例が多い。

④郵送のねらい：給与支払い額や年金記録が正確であるかを年1回のペースで本人に確認を求め、誤っている場合は直ちに修正する。さらに年金受給月額を多くするためには高い給与を稼ぐか、退職年齢を遅くするか、のいずれかの選択しを促すことを自覚させる効果もある。

A.6 年金給付支払い通知

年金受給者には年1回、1月14日前後に年金給付支払い通知書が送付される(年金給付は課税対象となっており、給付時に源泉徴収される)。ただ、通知書の内容が難解であるという苦情は依然として少なくない。なお年金額が少ないという不満や不満は例外的にしかない。

B. アメリカ合衆国

①IRS(Internal Revenue Service：国内歳入庁)が国

税と社会保険料を一元的に徴収している理由：国税と社会保険料を一体徴収することは今日、世界の流れになっている。それを世界ではじめて実施したのが米国である。米国では公的年金制度が実施された1935年当初から公的年金の保険料を国税の徴収機関であるIRSが徴収してきた。

国税と社会保険料の一体徴収は、全体として徴収コストを低くし、行政の効率化に資する。また徴収される側（事業主や自営業主など）の便宜にも配慮するものである。一体徴収によって徴収される側の2度手間が避けられるからにはほかならない。今日、両者を一体徴収することの是非をめぐる議論は米国では皆無に近く、一体徴収制度は定着している。

なおIRSはかなり前から低所得の自営業者を含む広汎な納税者を対象に徴収業務をしてきた。ちなみに今日、米国では年間400ドル（約4万5000円程度）以上の課税所得を稼ぐ自営業者は個人所得税を確定申告し、社会保険料を納付する義務がある。

②社会保障番号：1935年に社会保障法が成立し、1936年11月から社会保障番号（Social Security Number: SSN）の付番がはじまった。そして1943年、どのような行政目的であれ本人確認システムを新たに構築する場合、本人確認用には社会保障番号を統一的使用することを連邦政府が決定した。納税者番号として社会保障番号が公式に使用されはじめたのは1962年からである。

③税や社会保険料の納付：税金や社会保険料の納付は金融機関を介して行われる。IRS窓口で現金を直接納付することは認めていない。ただしクレジットカード払い（自営業者の場合）や小切手等の使用は認められている。

④税金・社会保険料の滞納・不払い：2001年データによると、税金や社会保険料の納付に関するコンプライアンスは総じてかなり高い水準にある。ちなみに納付すべき税金・社会保険料の総額は2兆1120億ドル、そのうち当年中に納付された金額は1兆1767億ドル（収納率は83.7%）、延納分・強制執行分550億ドル、未収分2900億ドル（13.7%）であった。

2001年末時点の滞納・未納分（Tax Gap）3450億ドルは、①無申告分（Nonfiling）270億ドル、②過小申告分（Underreporting）2850億ドル、③滞納分（Underpayment）333億ドル、とそれぞれ推計されている。3つの中では過小申告分が最も大きい。過小申告分は個人所得税で1970億ドル（控除等の過大申告分150億ドル込み）、法人税300億ドル、社会保険料（公的年金保険料、メディケア保険料、および失業保険料の総額）540億ドル、などとなっていた。ただし給与の過小申告は金額ベースで約1%程度にすぎず、給与所得者が納付する公的年金保険料・メディケア保険料の過小申告分も140億ドルにとどまっていた。一方、自営業主の申告する事業所得の過小申告分は1090億ドルと推計されており、事業所得の自己申告分は実際の半分程度だと考えられている。それと連動して自営業主が納めている社会保険料も390億ドルが過小申告となっていた。なお2001年末時点で滞納となっていた2001年分の社会保険料は50億ドルであった。

⑤滞納・不払いの例：法人の中には事実上の被用者を契約社員として採用する例も少なくない。契約社員は個人事業主扱いである。さらに派遣社員を活用する例もある。人材派遣会社が倒産すると、税や社会保険料の滞納や不払いが生じやすい。

不法移民は建築業や農業などで日雇いで雇われる者が多い。日雇い賃金は現金で支払われるのが通常であり、税金や社会保険料を控除しない例が少なくない。なお賃金

の現金払いはベビーシッター等に対しても行われている。

⑥事業主による年金保険料の不払い：給与から公的年金の保険料を天引きしておきながら、なんらかの理由で公的年金の保険料を事業主がIRSへ納付しなかった場合、どうなるか。税金や社会保険料の納付遅延には割にあわないような高額の無申告加算税・延納利子税の支払いが伴う。双方をあわせると5ヶ月遅れて納付額は50%アップとなる。事業主には納付催促の通知がIRSからくりかえし届けられる。その通知が3回行われても滞納がつづく場合、全米で約5000人いるフィールド・オフィサー（field officer）が法人や法人役員等に対して財産差し押えなどの強制執行をする。ただ夜逃げや国外逃亡などで強制執行が不可能となる場合もある。その場合、IRSは最終的に債権放棄の手続きをとる。

なお事業主が公的年金の保険料をIRSに納付した事実がない場合でも、本人が給与明細書（payroll slips）を保存していて年金保険料の源泉徴収が確認できたときには、公的年金給付はその源泉徴収期間分についても支払いが保証されている。

⑦保険料徴収記録のクロスチェック：事業主は被用者ごとの氏名、現住所、社会保障番号、支払い賃金額、支払い税額、支払い保険料額、事業主名、事業主納税者番号、事業所所在地などを記載した書類（Form W-2）を作成し、SSA（Social Security Administration）および本人に毎年1月末までに提出する。さらに事業主は四半期ごとに（3ヶ月に1回、年4回）、給与支払額、被用者数、個人所得税の源泉徴収額、社会保険料の源泉徴収額などを記載した書類（Form 941）をIRSに提出する。事業主には4年間の書類保存義務がある。一方、被用者本人は毎年4月、W-2のコピーを添付して所得税の確定申告書（Form 1040）をIRSに提出する。

IRSとSSAは入手した記録をデータベースに入力し、社会保障番号を用いて記録を突合する。突合にはCombined Annual Wage Reporting（CAWR）プログラムが使用されている。

SSAの担当者によると、突合による記録のミスマッチは最近では年間約800万件に達しているという（事業主宛の“No Match” letter 発送件数、加入者総数の5%弱）。社会保障番号の記入ミス、氏名の記入ミス（改姓後の末届け氏名の記入、Michaelを単にMikeと記入する、family nameとfirst nameを取りちがえて逆に記入する、スペルの誤り等）、給与額の記入ミス、記入漏れ、など。ミスマッチの原因は、加入者本人のエラー、事業主のエラー、行政サイド（agency）の入力エラー、の3つに分かれる。

Form W-2の記入ミスに被用者本人が気づいた場合、事業主に修正を求める。またSSAが発見したミスマッチは直ちに事業主に連絡して照合し、確認と修正をする。一方、IRSにも照会し記録を正す作業をしている。さらにSSAが本人に毎年通知している公的年金ステートメント（Social Security Statement）に記載した給与支払額等に誤りがあれば、本人に修正届の提出を求め、事業主やIRSに確認した後に記録を正している。

本人や事業主が正当な理由なしに誤った申告をした場合にはペナルティーが科せられるおそれがある。

⑧社会保障番号の付番：米国の社会保障番号（Social Security Number: SSN）は1人1番号が原則となっており、転居や改姓、転職などでは変わらない。改姓時には、改姓をSSAに届け出る義務がある。SSNはSSAから付番される。付番は通常、生まれた直後、家族からの届出に基づいて行われる（アメリカ国民の90%強）。

外国人居住者は入国直後に付番を SSA に申請する。

1人1番号の例外事由は、666番が忌み嫌われる数字 (bad and evil sign) であるため変更要求があること、他人による不正使用や家庭内暴力等の特別の事情があり別カードの発行請求があること等である。

最近では毎年、約500万件強の新規付番があり、2003年末の累計付番件数は約4億2000万件に達していた。

⑨社会保障番号の利用範囲：他に便利な番号がなかったのも社会保障番号は社会保障目的以外においても広範に利用されている (新規就職時・再就職時や納税時さらには銀行口座開設時、1万ドル超の金融取引時、クレジットカード申込時、選挙人名簿作成時など、なお統計調査のさいの調査対象抽出には利用されていない)。ただ、社会保障番号を本人確認用の唯一絶対的な手段とすることには1970年代以降ブレーキがかかった。もともと本人が社会保障カードを常時携帯することはない、むしろ顔写真つきの運転免許証 (氏名、性別、生年月日、身長、体重なども記載されている) やパスポートを本人確認手段として用いることも少なくない。ちなみに社会保障カードの券面に記載されているのは (a) 社会保障番号、(b) 氏名、(c) 発行日、の3情報のみであり、顔写真はなく、現時点でICチップつきともなっていない。なお社会保障番号は confidential となっており、個人情報保護の対象となっている。

⑩社会保障番号の構成：社会保障番号は9桁の数字のみで構成されており、アルファベットは含まない。最初の3つの数字は地域番号 (最初に申請したときの連絡先住所 mailing address にかかわる zip code)、次の2つの数字がグループ番号、最後の4つの数字がシリアル番号 (通し番号)、をそれぞれ表している。カリフォルニア州などの大地域では人口増に伴い番号が足りなくなるというおそれ (running out problem) を指摘する声の一部にあったものの、今のところ桁数が足りないという問題は生じていない。

⑪年金通知：公的年金の加入者 (25歳以上) には年1回、SSAより加入期間の給与支払額が記載された Social Security Statement が送付される。送付に先立ち、加入者の現住所情報は IRS から取得している。ただ IRS から毎年入手している現住所情報も異動が少なくない米国では必ずしもすべてが最新のものとなっており、最近では通知の3% (約500万通) が “no reach” として SSA に戻ってくる。

なお今のところ加入者がインターネットを通じて年金通知に記載されている情報を閲覧したり修正を求めたりすることはできない。

⑫社会保障番号の盗用・不正使用など：社会保障番号を盗用し、クレジットカードを偽造・不正使用する事件があいついで起こっている。クレジットカード被害に遭った者は社会保障番号を変更することができる。盗用された社会保障番号が不法移民用に流用されることもある。

社会保障番号の盗用には様々な契機がある。最近、目立つのは従業員や契約者の情報の入ったラップトップPCやメモリースティックの紛失・盗難である。一例を挙げると、97万人の契約者情報の入った American International Group (保険会社) のラップトップが2006年に盗まれた。また財布の紛失・スリ、銀行・クレジットカード会社・電話会社・税務当局等からの郵便物 (社会保障番号も記入されているものが少なくない) 着服、インターネット上に登録された個人情報の覗き見、個人情報の密売 (データブローカーの暗躍) などもある。

社会保障番号の不正使用に関する苦情処理は Federal

Trade Commission が行っている。

SSA が毎年送付する年金通知で社会保障番号の不正使用に本人が気づくことも少なくない。その場合は本人が SSA に連絡することになっている。

社会保障番号の不正使用を未然に防止するための措置もいくつか講じられている。たとえば運転免許証に社会保障番号を記入することは禁止した。給与支払い小切手の券面からは社会保障番号を除去することにした。年金通知等でも社会保障番号における一部の数字を記載していない。社会保障カードも肉眼では見えない図柄等を含む特殊な紙を使用している。

C. フランス

①社会保障番号の付番と利用開始時点：フランス生まれのフランス人については出生届の提出先である地方自治体 (市役所) が出生届受理のさいに社会保障番号を付番する (8日以内)。1人1番号であり、番号は一生、変わらない。付番した地方自治体はその番号を本人と INSEE、CNAV (クナブ) に連絡する。新規に就職すると、事業主が社会保障制度の中央管理・運営機関である CNAV にその旨を申告する。その申告に基づいて社会保障番号入りの社会保障カードが CNAV から本人に送られてくる。つまりフランス人にとって社会保障カードの使用開始時点は新規に就職するときである。その後、そのカードを本人が利用しつづける。

外国人は新規就業時に事業主が CNAV に届出し、その届出に基づいて CNAV が社会保障カードを発行する。

②社会保障番号 (15桁の数字) の構成：最初の1桁は性別 (男性が1、女性が2) を表し、次の4桁は生年月日である。さらに次の2桁と3桁は県番号と地方自治体 (コミューン) 番号をそれぞれ示している。その次の3桁は同一地方自治体内における同年同月生まれの人々の届出順番であり、最後の2桁は行政上の確認キー番号を意味している。性別をトップにもっていることにフランスの社会保障番号の特徴がある。番号は本人には覚えやすい。

③社会保障カードの券面情報：社会保障カード番号、氏名、生年月日、出生地名、ICチップ、など。顔写真は入っていない。ICチップ入りとなったのは1997年頃からである。それ以前は紙媒体であった。

④給与額：事業主は従業員への給与支払額 (年額) を毎年、CNAV と社会保険料徴収機関 (URCSAF) に申告する。CNAV はその情報を税務当局に伝達する。従業員1人ひとりの所得税申告書には事前に給与額が記入されており、本人はそれを使って税金を納付する。給与額は毎月渡される給与明細書でも確認できる。またパスワードを利用すればインターネット (CNAV のデータベース) でも過去の給与額すべてを閲覧することができる。クレームは給与の記入漏れに関するものが多いものの、ほとんどインターネットを通して解決されている。

⑤給与明細書の40年間保存義務：フランスには給与明細書を40年間、従業員が保管する義務がある。給与明細書が渡された直後に会社のコピー機を使って、そのコピーをとることが慣行となっている。

⑥税金と社会保険料の徴収機関：税金は年に1回納付する一方、社会保険料は毎月ベースで納付している。徴収機関は現在、別々になっている。徴収機関一元化をめぐる大激論が進行中であるものの、雇用整理 (解雇) をどちらの機関でやるかという難問があり、徴収一元化は容易ではない。

⑦税務当局におけるヒモつけ：税金の分野で社会保障番号を使用するかどうかにについては賛否両論があった。

納税者番号(ただし、本人には覚えられないような番号)が別にあったが、結局、社会保障番号にヒモをつけることが税金の分野では認められている。税務当局は個人の社会保障番号をINSEEで照合する権利を有しており、照合1件につき5サンチームの料金を支払っている。この料金支払いはINSEEとの間で潤滑油の役割をはたしている。

D. イタリア

①納税者番号導入の経緯：1970年代の税制改革で納税者数が激増した。また1973年における付加価値税の本格導入で法人番号も体系的に付番する必要があった。税務署の職員数を増やすわけにはいかなかったの、個人と法人の戸籍管理をオートメ化する必要性が急激に高まったのである。そこで1977年に納税者番号制度が導入され、個人については16桁、法人については11桁、の番号が付番されることになった。

②個人用納税者番号の付番：当初は納税者のみに付番したが、その後、1990年代になって納税者カードを本人確認用にも使用しはじめたことに伴い、1991年以降、番号は出生時に付番することになった。出生届が市役所に提出されると、その情報がインターネットを通じてSOGEIに転送される。SOGEIで番号を付番し、納税者カードを発行する。そしてカードは出生地の市役所に送られ、市役所の受け渡し窓口で本人(家族)がカードを受取る。

③国外居住者や外国人の場合：国外に居住している人でイタリアの年金を受給している人、イタリアの銀行に預金口座を持っている人、イタリアの土地を所有している人、などに関する情報は各国のイタリア大使館経由でSOGEIに送られてくる。またEU以外の国から居住目的でイタリアに入国した外国人には地方自治体の警察で番号を付番している。最近、アフリカやインドなどからの外国人移住者が増えている。その中には苗字、生年月日や出生地が不明な者もあり、付番に苦慮するケースがある。

④納税者番号の構成：個人用の納税者番号は16桁で構成されている。1970年1月1日生まれのMario Rossi氏(RSSMRA70A01L726S)を例にとって説明すると、以下のようになっている。すなわち最初の3桁のRRSはアルファベット3文字であり、通常は苗字の子音(最初の3つ)をあらわす。次の3桁MRAもアルファベットの3文字であり、通常は名前の子音(最初の3つ。子音が2つの場合は最初の母音を追加)を意味している。次の2桁70は生年(末尾2桁)であり、さらに次の1桁Aは誕生月を表すアルファベット(1月がA、2月がB、3月がC、……)。次の2桁の数字01は誕生日(末尾2桁)を示す。そして次の4桁L726は出生地番号であり、最後の1桁Sは行政チェック記号(アルファベット)にはかならない。

原則として1人1番号であり、転居しても番号は変わらない。しかし外国人(とくに中国人や韓国人など)は同一番号になってしまう可能性があるため、出生地番号の末尾をアルファベット化して重複調整している。

⑤納税者カードの券面情報：納税者カードの券面(表面)に記載されているのは、氏名、生年月日、出生地、納税者番号、有効期限(5年間)、の5情報である。裏面には磁気テープが走っており、バーコードもある。磁気テープには表面の情報が入れている。またバーコードは納税者番号読み取り用である。納税者カードは、一部の地域(ロンバルディア、ベネチア、シチリアの3州)では現

在、ICチップ入りとなっている(ICチップには血液型や病歴などの医療情報が入っている)。

顔写真や現住所は記載されていない。ただ、納税者カードは3年前から健康保険証を兼ねているので、現住所を本人が届け出るインセンティブをビルトインしてある。転居届は地方自治体に提出する。その情報は地方自治体からSOGEIに自動的に連絡され、SOGEIのデータベースが更新される。

⑥納税者番号の利用範囲：当初は税務関連業務(税の申告・収納)における本人確認のために導入されたが、1991年より銀行口座の開設、不動産登記、必要経費証明などにも本人認証用の番号として利用されることになった(義務化)。同時に社会保障番号(年金や医療など)としても使われはじめた。さらに1994年頃よりガス・電気・電話の契約時にも本人確認用に使われはじめた。イタリアの納税者番号はこのように行政や銀行取引などにおいて「対話チャンネル」として現在、機能しており、e-ガバメントをイタリアが欧州で先導するきっかけとなった。イタリアでは行政のオンライン化が進み、ローカルネットワークも整備されている。

⑦電子納税：2000年以降、イタリアでは納税はすべて電子申告となっている(添付書類の提出は廃止された)。税金の入金はずべて銀行・郵便局振込(オンライン納税の場合は口座引き落とし)となっており、自動化されている(銀行・郵便局のみが代理収納窓口となっている)。税務署職員の仕事はデータ確認に重点が移った。ただ、依然としてマンパワーが足りない状態にあり、全件チェックはしていない。法人については3年に1回程度はチェックしている。自営業主については職種別に典型的な利益率表があり、それと大きくちがうケースは毎年全てチェックし、警告している(コンピューター上にチェック・システムを構築済み)。抜きとり調査では領収書などの現物確認をしている。

なおイタリアの電子申告には「税額を確定する」という役割が与えられていない。これは日本の税金申告と大いに異なる点である。イタリアの申告書は納税額の参考資料にとどまっている。

⑧行政の効率化からユーザー・フレンドリー志向へ：納税者番号や電子申告は行政手段を簡素化し、行政コストを削減する上で多大な貢献をした。ただ、今日、さらにもう1段上にステップアップし、顧客志向第1という考え方に立って電子政府を進展させていく必要がある。

⑨INPS(年金制度運用機関)における制度運営：イタリアの年金制度は職業別に分立している。本人確認は従来、制度ごとにやっていた。各制度が本人の戸籍情報を保有していた。現在は納税者番号で本人確認をしている。納税者番号は年金だけでなく、医療や失業保険、労災保険でも利用している。INPSのデータベースにアクセスするためにはパスワード(割当制、変更不可、1人1番号)が必要となっており、プライバシーの保護に努めている。

⑩給与明細書の最低5年間保存義務(本人)：年金加入記録は5年に1回ずつ、約20年前から本人に送付している。健康保険証の役割を納税者カードが担っているの、本人側に現住所の最新情報をSOGEIやINPSに連絡するインセンティブがある(ただ、現住所情報のINPSへの提供義務はない)。現在、INPSとSOGEIは本人の現住所に関するデータベースを共有している。給与額の記入ミスは20年前には確かに問題となった。しかし現在、給与額の記入ミスはほとんど問題になっていない。イタリアでは給与明細書をはじめとする各種の証明書(領収書を含む)を少なくとも5年間は保存する義務

がある。それと照合すれば、年金加入記録の誤りは直ちに修正可能となっている。

④社会保険料はすべて銀行・郵便局振込み：社会保険料の収納窓口は銀行・郵便局だけである。これは税金とまったく同様である。銀行・郵便局に振り込まれた税金や社会保険料は、いったん5日以内に経済財政省内の国庫庫に集められ、そこから各制度の運営機関に移転される。

⑤住民登録カード：イタリアには納税者カードとは別に住民登録カードがある。15歳以上の人には住民登録カード(Carta d'Identità)が配布されている。住民登録カードについては内務省が集中管理システムを現在、構築中である。従来、住民登録カードは紙媒体であったが、現在、プラスチックカード型の普及が進められている。いずれも顔写真入り、氏名、生年月日、出生地、国籍、住所、未婚・既婚の別(拒否すれば無記載)、職業、身体的特徴(身長、目・髪の色、その他)などが券面に記載されている。

E. イギリス

①税と社会保険料の一括徴収：イギリスの歳入関税庁(Her Majesty Revenue & Customs)は2005年に内国歳入庁と税関が統合された機関である。内国歳入庁は税と社会保険料を1999年から一括徴収している(徴収代行ではない)。業務重複を避けて行政経費やコンプライアンス費用を節減できるため、徴税機関が税金と保険料を一括して徴収することを徴収側・納付側双方ともに合理的だと考えている。徴収側は確実に徴収ができ、納付側は源泉所得税を処理する際に同時に社会保険料も自動的に事務処理することができるので便宜がよい。事業主が従業員の源泉所得税とともに社会保険料を天引きし、事業主負担分の社会保険料と併せてHMRCに納付する。社会保険料総額の95%強が企業から納付されている(残りは自営業者分)。なお社会保険料に関する政策は財務省の所管となったので、他の財政政策をも視野にいたれた包括的なアプローチがとれるようになった。

②社会保険料の虚偽申告：虚偽の申告はある。たとえば事業主と被用者本人が共謀してウソの申告をする。さらに無知による申告ミスもある。

③給与明細書の保持義務：給与明細書を本人が保持する義務は必ずしもない。ただ、複数の収入があるために自主申告する場合には会計年度末から22ヶ月、記録を保管する義務がある。

④社会保険料の負担回避・滞納：社会保険料を納めないとか後に年金が受けとれないことがわかっているのに、国民は通常きちんとそれを払う。ただ、実質的に個人であっても法人として活動している場合、実態としての給与を配当金の形に変えることができ、社会保険料負担を回避することができる。またIR35(Intermediaries Legislation)というService Companyを通じて業務を提供する場合、クライアント会社には個人契約ではなくCompanyと請負契約をしてもらう。その場合も社会保険料負担を回避することができる(IT技術者、コンサル

タントが典型例である)。さらに零細企業の中には給料から税金や社会保険料を控除したにもかかわらず、それをHMRCに納付する前に破産する例もある。事業主による社会保険料の過少申告も多々ある。ルールが複雑でわからないケース、転職後に社会保険番号を間違えて申告するケース、社会保険番号の未記入なども少なくない。

なお所得税は年間総所得で免税となるか否かが決まるものの、社会保険料の場合は支払い案件ごとに控除が適用される。控除額が週に100ポンドだと仮定すると、90ポンドずつの収入が別々に3回ある場合、毎回それが控除の対象となる。事業主が社会保険番号のない移民や女性などを意図的に雇い、社会保険料負担の生じない低い賃金レベルで雇用を契約することもある。

⑤社会保険番号制度：1948年に国民皆保険の社会保険制度が導入された。最初は名前と住所で管理していたが、その後に番号づけをするようになった。社会保険番号は税金および社会保障の分野で使用している。また、そのカードはかつては紙製のカードだったが、今はプラスチックカードである。カードには名前と番号の2つが記載されている。

⑥社会保険番号の構成：AB111111Cのように、アルファベット2文字の後に6桁の数字が続く。最後にアルファベット(A, BかCあるいは空欄)がくる。米国と違い社会保険番号を暗記している人は少ない。しかし番号は給与明細書等で容易に確認することができる。

⑦1人1番号制：1人に1番号が割り当てられる。生涯1番号のままである。児童手当のデータから雇用年金省(DWP)が16歳の誕生日前(15歳9カ月時点)に親の自宅宛にその児童の社会保険番号通知を郵送する。移民労働者など後から番号が必要になった場合は、DWP所管のJob Centre Plus(英国版ハローワーク)で社会保険番号を付番してもらう。

⑧不正利用等：イギリスでは社会保険番号を事業主に通告せずに給与を稼いでも、無通告そのものによって本人にペナルティが科されることはない。社会保険番号記入の有無にかかわらず給与から社会保険料が天引される(Money comes first, information comes later)。社会保険番号の記載がない社会保険料拠出は一時保留基金(Suspension Fund)に留め置かれる。社会保険番号の届け出がないと、この資金を振り回ることができない。社会保険番号未記入の拠出は最近、年間で200万件もある。うっかりミスや移民労働者にかかわるものが多い。さらに社会保険番号の売買が移民労働者間でまかり通っている。社会保険番号の取得手続きが面倒であるので、移民労働者やその事業主などが同じ番号を複数の従業員に使用する例がある。また新規の移民労働者が1万人なのに移民労働者用に2万人分の社会保険番号が新たに発行されたという年もある。複数の移民が同じ番号を使いつづけたら生涯の年金受給資格がその番号に生じてしまう。くわえて給付つき税額控除制度が創設・拡充された後、社会保険番号を不正に使用して給付を手にする例もあるという。