

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

[要約]

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。

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月、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月以降分のみ）。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つづ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、ホットイシューとなっている。

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い。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（注 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ったからである。

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 万件の未統合記録が残ったままとなっていた。

約 5000 万件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 歳きざみで見ると、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)で未統合のままとなっ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。そのオンライン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はいないものの、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的主要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庁・総務省、国勢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（注2）。

今回の年金記録騒動は実務軽視のツケがい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あわせ、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5月19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5095万件のうち基礎年金番号への統合が完了したものは619万件（全体の12.1%）、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1515万件（29.7%）、名寄せにより統合の高い可能性が明らかになって「ねんきん特別便」（青色封筒の、いわゆる名寄せ特別便）を2008年3月末までに本人宛に送付したものが1027万件（20.2%）、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たりした解明進展中のものが316万件（6.2%）、今後さらに解明を進める必要があるものが1618万件（31.8%）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5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65万人（受給者が約1万人、現役

加入者が約 64 万人)、全体の 6.3%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 559 万人分(受給者が約 238 万人、現役加入者が約 321 万人)、全体の 54.2%となっていた。他方、本人からの回答がないものが約 407 万人分(受給者が約 61 万人、現役加入者が 346 万人)、全体の 39.5%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 267 万人(全体の 47.8%)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 168 万人(70.6%)が「訂正なし」と回答している(現役加入者は約 99 万人、30.9%)。

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 5 月 30 日時点までにフォローアップ照会した年金受給者(約 7 万 9000 人強)のうち 79%に相当する 6 万 3000 人強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 1430 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(注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5月末時点で約131万件)。

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(注4)。海外居住者にもホームページや在外公民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(注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(注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 人員の大幅削減と職員の非公務員化、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（注 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ふ。

英国では社会保険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 500 万件もあるという。

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 124 万件（総額 1544 億円）の未払いがある。定年退職者への未払いも 621 基金合計で 12 万 7000 件あった（いずれも 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障庁だけでなく、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険庁は約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5月末の時点で半分強にすぎない。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している。

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65万通もある。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ことがもはやできない。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(注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(注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。知ってもらう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(注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。むろん、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に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と、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。

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。

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パターンを確立する一方、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。

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（注 11）。

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。

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。

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。

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)そしてアカウントビリティ(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（注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。

アカウントビリティーについていえば、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。

しかし現状をみるかぎり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（注 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（注 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（注 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（注 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2007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が容易でない。さらに拠出財源である保険料を引き上げるこ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、世代間でみるかぎ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、無年金が現実に生じてしまうということにほかならない。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。無年金者は早晩、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。年金口マン派は元々「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ほかならない。

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、オーストラリア、カナダ、デンマークをはじめとする国ぐにで採用されている。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のか。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(注 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願います。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 年の歴史しかないので、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強いる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（いわゆるクローバック制度。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。

基礎年金の税方式化は2007年度から実施する。

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。

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。

一方、国民年金保険料（1人月額1万4100円）は廃止する。

2007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。

上記の仮定のうちとについて若干、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したと想定した。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、ボーナス支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。

= 表 1 入る =

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。この二次的な効果は、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うので、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（注 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らず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。

= 表 2～表 7 入る =

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。

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。

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	-16,597
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。

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。

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。

図1 税方式への切りかえ即時効果

負担の純増減 (円/月)

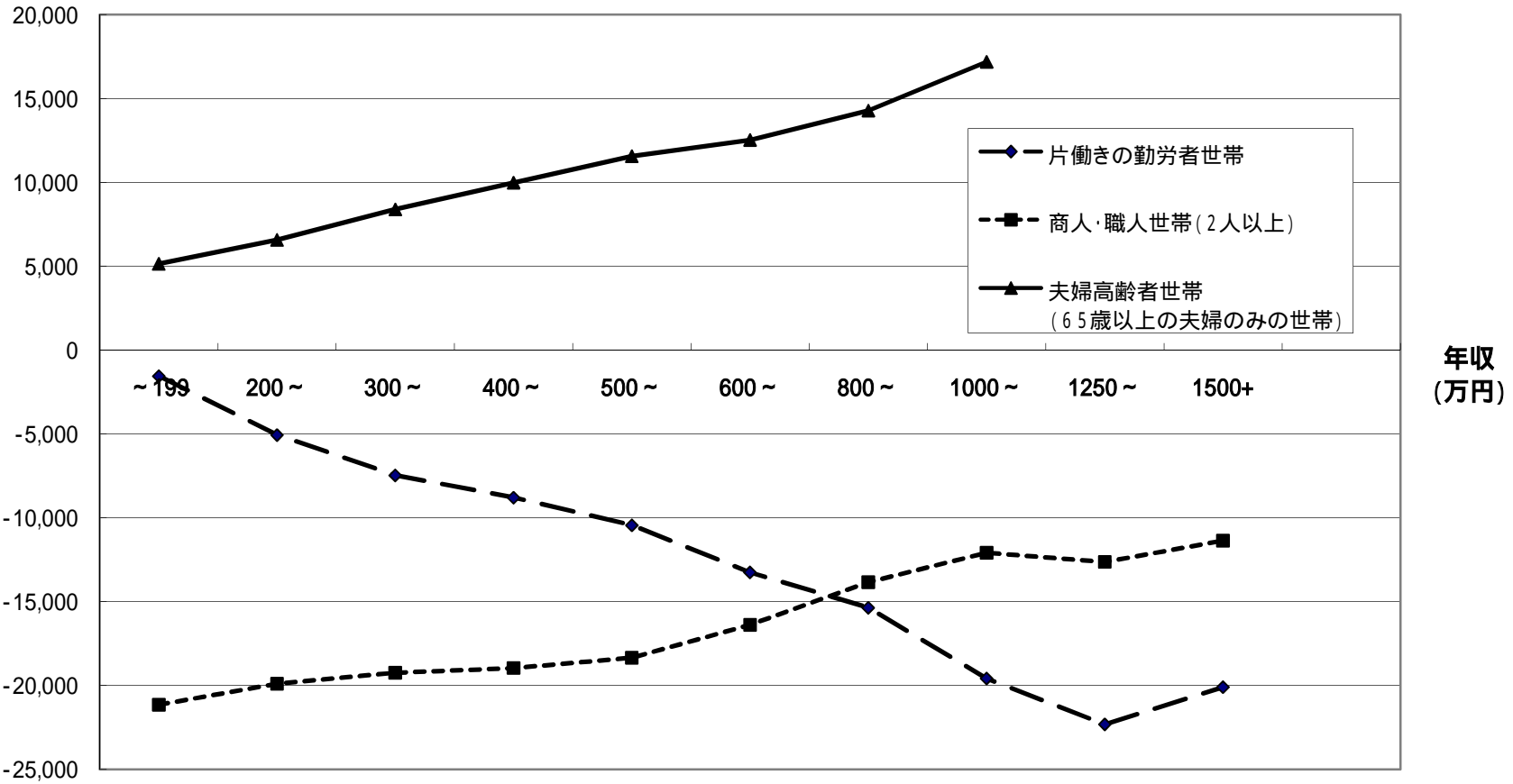


図2 税方式化にともなう生涯負担総額の純増減：世代別推計

負担の純増減(万円)

