

年金の空洞化問題とその対策

— ILO、ISSAの議論から —

清水時彦

■ 要約

年金空洞化をもたらす事業主や労働者による年金保険料の回避行動は、日本のみならず世界各国に共通する課題である。保険料回避行動には、不法行為(Contribution Evasion)と合法(脱法)的行為(Contribution Avoidance)があるが、いずれにせよ、労働者側の動機、事業主側の動機、規制環境の3点において一致した場合に成立する。

この問題に対する政府の施策は、①労働者の自発的な納付を促すような制度環境づくり、②事業主や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みの構築、③保険料徴収の執行管理の強化という3つのタイプに分類できる。回避行動の抑制には、その対象と要因に応じた個別対策の組み合わせが有効となるが、年金制度の維持には、制度の正当性と国民の支持が不可欠であることを踏まえると、強権的な施策に終始するよりは、悪質な滞納者に断固たる措置を講じつつも、制度に自発的に参画する善良な加入者を増加させる政策を基本とすべきである。

■ キーワード

年金空洞化、未納、保険料回避行動、法令順守、自営業者、徴収一元化、年金一元化

I はじめに

近年、日本の公的年金の空洞化を巡ってさまざまな議論が行われている。民主党は、空洞化問題の解決には抜本的な年金改革が必要であるとして、自営業者を含む全国民に対して統一的な所得比例年金を導入することを主張している。これに対し、政府・与党は、保険料徴収の民間委託、悪質な保険料滞納者に対する強制徴収の国税庁委託等を柱とする社会保険庁改革関連法案を平成19年の通常国会に提出する運びである。

空洞化をもたらす事業主や労働者による年金保険料の回避行動は、先進国を含めた世界各国に共通する課題である¹⁾。本稿では、国際機関における保険料回避行動に関する議論を紹介し、日本の年金空洞化問題に対するインプリケーションを探ることを目的とする。

II 保険料回避行動の形態と要因

保険料回避行動については、ILOやISSA、WORLD BANK、IMF等の国際機関を中心として精力的な調査研究が実施されている。以下では、その代表的な文献であるClive Bailey and John Turner 1997, 2001, Warren McGillivray 2001に依拠し、諸外国の公的年金制度に関する比較制度の観点から、保険料回避行動の形態と要因の一般論について整理する。

1. 保険料回避行動の形態的分類

公的年金の保険料回避行動の形態は、大きく、脱税や滞納に相当する不法行為としての保険料回避(Contribution Evasion)と合法(脱法)的行為としての保険料回避(Contribution Avoidance)に分けられる。不法行為としての保険料回避は、①従業員

を年金加入者として登録しない、②保険料のベースとなる給与を過少申告する(underreport)、③保険料納付を怠る(delinquent, remittance)等により生じる。このうち、①については、単純な不登録以外に、闇雇用(informal work)や、常用雇用者を形式的に日雇いや契約社員、臨時社員、請負契約相手の自営業者に偽装することによっても生じる。

一方、合法的な保険料負担回避は、①労働者が、保険料負担逃れを目的として公的年金が適用されていない職場を選択する、請負契約によって自営業者として適用を受ける、②事業主が、労働を提供する者が法令上公的年金の適用外となるように事業スキームや報酬システムを構築すること等により生じる。

2. 保険料回避行動の要因

保険料回避行動の誘引要因については、事業主、従業員それぞれに動機がある。事業主側の動機としては、まず労働コストの削減が挙げられる。これは、企業が財務的に厳しく、資金をより優先度の高いほかの支出に回す必要があるというケースもあれば、他企業との競争上、コスト削減のために保険料回避行動を行うケースもある。また、特に中小企業では、被保険者の管理や保険料納付などに関する諸手続きが複雑・煩雑である(compliance cost)という理由からもそれは生じ得る。一方、保険料回避行動に対する行政庁の監督が厳しく、不法行為が発覚した場合のコスト(違反コスト: violation cost)が高ければ、保険料回避行動の抑制要因となる。

通常、保険料は労使で分担して負担するため、保険料未納は、年金給付の削減につながり、従業員にとって、少なくとも事業主負担分は経済的不利益となる。このため、当面の資金需要などから将来の不利益よりも当面の自己負担分保険料の負担回避を優先しなければならない場合や、雇用情勢が悪くて保険料回避行動を容認しなければ就業自

体が困難である場合など合理的な理由がなければ、従業員自ら進んで保険料回避に関与しようとは思わない。また、従業員負担の保険料は、通常、給与から源泉徴収されて事業主が納付しているので、従業員によるチェックも働き、未納に気づいた場合は、行政庁への通報により不正が正される。このように、事業主と従業員の利害が一致しなければ、保険料回避行動は実行が困難になる。したがって、保険料回避行動が行われるときは、何らかの形で両者が結託しているか、または何らかの理由で従業員が黙認しているケースが多い。

この点、公的年金が強制適用されている自営業者の場合、事業主と従業員が同一であり保険料はすべて自己負担であるため、保険料回避行動は発生しやすいし、任意加入の場合であれば、未加入となりがちである。

いずれにせよ、事業主にとっては、保険料負担がなければその分報酬を高くして労働市場において有利に求人を行えるなどメリットが大きい。このため、保険料回避行動の成立には、従業員の態度が極めて重要であり、従業員がそれに積極的な場合は、比較的容易に成立し得るものと考えられる。

事業主と従業員両者が一致する場合でも、それを取り巻く規制環境によっては、保険料回避行動は生じにくくなる。影響を与える規制環境としては、保険料回避行動に関する①年金制度の法規上の仕組み、②行政庁の姿勢(attitude)、③社会的な許容度3点が挙げられる。年金制度の加入者の適用において法令上一切の除外規定がなければ、日雇いや契約等による保険料負担逃れは行えなくなる。一方、制度上、自営業者が任意加入である場合には、業務を請負契約にするなどして保険料負担を逃れる例が多くなる。また、行政庁の検査・監督が厳しく発覚する確率が高い場合や発覚した場合の罰則等が厳しい場合にはあえて不法行為を行おうとはしないだろうし、保険料回避行動に対する世論が厳しければ、あえて社会的評判を落と

す危険性(評判リスク: reputational risk)のある行為は行わない。

このように、保険料回避行動は、①労働者側の動機、②事業主側の動機、③規制環境(法規の整備状況や行政庁の姿勢)の3点が一致した場合に生じると考えられる。

3. 労働者側の積極的関与

労働者の保険料回避行動への関与については、自己負担分保険料を回避したい(更には、事業主負担分保険料を給与として受け取りたい)という積極的関与と、事業主主導の保険料回避行動を止むを得ず受け入れるという消極的関与がある。

積極的関与の要因としては、まず貧困、低所得、一時的な困窮が挙げられる。こうした状態においては、当面の資金需要を優先するため、老後のための保険料負担を回避しようとする。自営業者においては、保険料負担よりは自分の事業資金を優先する傾向がある。

次いで、近視眼(myopia)的行動が挙げられる。労働者の中には、経済的余裕がありながらも、自らでは、老後生活に必要な水準の貯蓄を行うことがどうしてもできない者が存在する²⁾。こうした者は、将来の消費に適用する時間的割引率が高く、老後に必要となる消費(必要資金)の経済的価値を低く評価する。その結果、将来の年金給付の効用を低く評価し、保険料負担を回避しようとする。

支払った保険料総額に対してどの程度の年金給付が受給できるかを示す「年金収益率」が市場金利等よりも低い水準であれば、労働者は、保険料を拠出するよりはその資金をほかの投資に振り向けることを選択しようとし、保険料回避が生じる。これは確定拠出タイプの場合に最も顕著であるが、確定給付年金についても言える。賦課方式に基づく確定給付型年金の場合、少子化の進行は、世代間の負担の格差を生み、将来世代ほど年金収益率は低くなる。

これに関連するものとして給付の不確実性が挙げられる。確定給付の場合、そもそもいくら支払っていくら貰えるかは定かではない。受給できても早く死亡してしまえば、損をする。若い者にとっては、自分が年金給付を受ける年齢まで生存しているかどうか予測できない。受給権の獲得に一定の資格期間が必要な場合には、それを満たさなければ掛け捨てになる。将来、制度変更によって保険料の引き上げや支給開始年齢の引き上げなどが行われる可能性もある。公的年金が有する保険機能という便益よりも、こうした不確実性を回避することが優先される場合、保険料回避行動が生じる。

所得税の税率や年金保険料や医療保険料の水準が高ければ、保険料負担回避の傾向は増すことになる。この場合、年金保険料率が高くなくても、所得税率が高水準であれば保険料回避行動が生じる危険性は高まる。ただし、これらは徴収システムにも依存する。税と年金保険料の徴収が一元化されていれば、一方のみを逃れることはできない。医療保険と年金保険では、当面の必要性の点で医療保険の方が優先される傾向にあるが、英国の国民保険のように両者が一体となって一本の保険料率であれば、医療保険料のみを支払って、年金保険料を払わないという事態は生じ得ない。ドイツは、年金保険料徴収に大きな問題は生じていないが、この背景には、公的医療保険の執行機関である疾病金庫(Kranken Kasse)が年金保険料徴収も併せて行っていることが大きく影響していると言われている³⁾。

制度設計自体が保険料回避行動を誘発しているケースもある。給付算定式における保険料拠出期間に上限が設定されている場合、その期間を超える保険料拠出は給付に反映されないため、そうした行動を誘発する。また、公的扶助制度や政府による最低保証年金は、保険料拠出の有無にかかわらず受給可能なため、保険料回避行動というモ

ラルハザードを引き起こす。

労働者は、制度の公平性や正当性に問題があるなど、公的年金制度が信頼足り得ない場合には、保険料負担を回避しようとする。そして、行政庁による対策もあまり行われず、保険料回避行動が拡大して世間でありふれた行為になれば、それは、労働者にとって気軽で安易な選択肢となる。

4. 保険料回避行動を誘発する規制環境

従業員が保険料回避行動に積極的でも、事業主が受け入れなければ成立はしない。保険料回避行動は事業主にとってメリット面が多いので、規制環境が厳しく違反コストが高いかどうかで成立の鍵になる。

規制環境が脆弱となる背景として、第一に、制度上は保険料納付が強制されているにもかかわらず、実質的には任意となっているケースがある。このような状況では、行政が保険料回避行動を重大な問題と認識しておらず、事業主といった未納の主体を、取り締まりの対象というよりは、サービスを提供する顧客と看做している傾向がある。このような場合、保険料回避行動に対して、強制徴収といった公権力を行使するよりは、周知や説得、インセンティブの付与などにより対応しようとする。公的年金は社会保険方式であるケースが一般的であり、保険料未納は給付の削減等の形で本人の不利益になるだけなので、政府は、本人が保険料納付をしたくない場合には止むを得ないと考えているし、未納者も同様に考えている傾向がある。ニカラグアやグアテマラのように、保険料未納に対する罰則自体がない国もある。

第二に、行政が強制徴収や罰則等の適用に慎重なことが挙げられる。保険料回避行動を行う事業主や労働者、自営業者は、経済的に脆弱な場合が多く、公権力の行使による強制徴収等が引き金となって経済的破綻を起こす可能性もある。企業が倒産すれば、従業員は、年金はおろか、雇用も

失うことになるため、行政としては慎重にならざるを得ない。また、保険料回避行動が広く拡大している状況の下では、多くの未納者が強制徴収や罰則等を逃れている中で一部の者のみ罰せられることは公平性の点で問題が生じるため、行政は躊躇せざるを得なくなる。

第三は、行政の徴収システムに関する問題が挙げられる。まず、保険料回避行動の実態把握や指導に必要な定員の確保、担当官に対する適切な訓練等がなされていないケースがある。更に、社会保険番号や納税者番号が導入されていない、公的年金の記録管理に必要な情報処理システムが不十分で効率性に問題が生じているなど制度的なインフラが未整備であることが挙げられる。

III 保険料回避行動を抑制するための施策

以下では、保険料回避行動の議論に関係する日本の公的年金制度の特徴を概観した上で、保険料回避行動に関してC.Bailey and J.Turner 1997, 2001, Warren McGillivray 2001 で記されている諸施策を、保険料回避行動の要因と行政による圧力の程度に応じて分類し、次いで、日本の年金空洞化問題に関連する主だった施策の有効性について若干の検討を行う。

1. 日本の公的年金制度

日本の公的年金制度の制度体系に関する特徴として、①国民皆年金となっており、定額給付の基礎年金が全国民に適用される、②被用者年金と自営業者等が加入する国民年金で制度が分かれており、前者は、定額(基礎年金)+報酬比例という2階建ての給付に対して報酬比例の保険料負担、後者は、定額(基礎年金)給付に対して定額の保険料負担となっている、③被用者年金は、正社員等フルタイム雇用者のみに適用され、就業時間が正社員の3/4未満のパートタイマー等には国民年

金が適用される、④国民年金では低所得世帯の加入員に対して保険料の段階的免除制度が適用される、⑤被用者年金加入者の配偶者である専業主婦は、直接的な保険料負担なしに基礎年金が適用され、その財源は被用者年金が制度全体として負担している。

日本の公的年金に関する保険料回避行動の問題としては、国民年金の納付率が70%未満と低い水準にとどまっていること、中小企業を中心として厚生年金の適用漏れが少なくないこと、バブル崩壊後の景気の低迷と相まって、企業は厚生年金などの社会保険が適用対象外となっているパートタイマー等の非正規雇用者の比重を拡大し、労働市場に歪みが生じているとともに国民年金の未納の増大にも影響していることが指摘されている⁴⁾。

2. 保険料回避行動を抑制するための施策

以下では、保険料回避行動を抑制するための施策を、行政による圧力の程度に着目して大きく3つのタイプに分類して整理を行う。

第1のタイプは、そもそも労働者自らが進んで公的年金の適用を望むような制度環境づくりに関する施策である。このタイプの具体的な施策として、第一に、政府による制度理解に向けたキャンペーンの実施が挙げられる。これは、政府広報や学校を含むさまざまな教育活動を通じて、労働者に、老後における公的年金が極めて重要で保険料納付は自らの老後のために必要であること、法令上も納付が義務付けられていることを理解させ、コンプライアンス意識を高めることである。これは愚直な施策のようでもあるが、労働者、特に若者に顕著な近視眼的行動による保険料回避行動を抑制するのに不可欠と考えられる。第二に、法令順守コスト (compliance cost) を低くすることである。制度内容が複雑で分かりにくく、各種の届出や保険料納付等の手続きも面倒な場合には、それだけの理由で保険料回避行動は生じ得る。制度内容や諸手続きを

シンプルで分かりやすいものとし法令順守コストを低下することが重要である。第三は、制度設計 (Structure of Social Security) を変更することによって自発的な保険料納付を促す施策である。国庫負担の導入や給付設計の変更による保険料と給付の結びつきの強化 (Tying Benefits to Contribution) は年金収益率を高め、保険料納付へのインセンティブとなる。メキシコでは強制適用の確定拠出年金の保険料に国庫補助が上乘せされているが、それは低所得者層に手厚いものとなっている。強制適用の個人勘定型確定拠出年金は、世界銀行が保険料回避行動への強力な切り札になると強く主張し、実際、ラテンアメリカやアジアを中心に数多くの国が制度を導入したが、これは年金収益率の改善が重要であるとの認識に基づいている⁵⁾。

第四は、公的扶助制度の存在に伴うモラルハザードとしての保険料回避行動を防止するための施策である。2003年にイギリスで導入された「年金クレジット」は、高齢者を対象とし、公的年金が低い場合に補完的な給付を行う無拠出制の公的扶助制度であるが、年金等の増加に応じて支給額が増額する「賃金クレジット」により、現役時の保険料納付にインセンティブを持たせている。また、スウェーデンの最低保証年金にも同様のインセンティブが組み込まれている。

第2のタイプは、事業者や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みとすることであり、保険料徴収システム (Collection System) を改善を中心とした施策である。

保険料徴収システムの変更としては、第一に、税との徴収一元化が挙げられる⁶⁾。徴収一元化は、保険料回避行動への抑制策としてハンガリーやラトヴィア、クロアチア等の中央・西ヨーロッパ諸国で実施されているほか、スウェーデンやカナダ、英国といった先進国でも行われているが、後者は、保険料収納対策というよりは、行政の効率化や国民の利便性の向上といった目的が強いことに留意

が必要である。米国は、制度発足時から内国歳入庁 (IRS) が一括して税と年金保険料の徴収を行っている。第二には、ドイツの例のように、医療保険や介護保険、労働保険等の社会保険で徴収システムを集約化する方法である。医療保険や労働保険は短期保険であり、労働者の近視眼的行動の誘引がなく、更には、保険事故が起こった場合の損害が甚大であることから、保険料納付のインセンティブが強いため、保険料徴収機能を集約化するメリットは大きい。

第3のタイプは保険料徴収の執行管理 (Administration) の強化である。これは、事業主や従業員による積極的な保険料回避行動を、行政による査察や命令・罰則の適用等の外的圧力によって、未然に防止または抑制することを意図するものである。

具体的な手段としては、①社会保険番号・納税者番号等の導入や行政庁への届出の仕組みの整備による保険料回避行動の的確な把握と納付指導の効率化、②行政庁における記録管理システムの近代化による効率性の向上、③罰則等の強化が挙げられる。シンガポールは、保険料未納に対して「一切の寛容なし (zero tolerance)」の姿勢で臨んでおり、高い徴収率をあげている。実際、CPF (中央積立基金) は、毎年、全事業者の 20% に対して査察を行っている。フィリピンでは、自営業者の届出漏れや事業主の未納や命令違反に対して、懲役 6～12 年の刑事罰と罰金を課した⁷⁾。

3. 日本の空洞化問題へのインプリケーション

(1) 税と年金保険料の徴収一元化

税と年金保険料の徴収一元化は、両者において徴収実務のコア・プロセスに共通性が認められ、徴収機関として必要な組織的機能も似ていることから、規模の経済と効率的な徴収の実現が期待できる⁸⁾。

これに対して、年金保険料は、自らの老後の年金権を獲得するために負担するものであり、税と

は性格が異なることから、両者を混同すべきでないなど一元化に慎重な見方もある⁹⁾。これは、社会的連帯という精神の下、将来の受給権のために自発的に公的年金に参画している労働者が大多数であるという事実を尊重した見解と考えられる。

税当局は、徴収効率の悪い小規模事業主や自営業者の徴税には熱心でない場合もあるし、何よりも税当局の執行目標はトータルとしての税収または徴収率である。これに対して、年金保険料徴収の目的は、保険料総額としての徴収率もさることながら、究極的には一人ひとりの年金権確保であり、未納者割合の低下である。徴収機関において、こうした性格の違いが認識されなければ、保険料徴収の税への移管は、その意図に反する結果を生み、年金担当機関の執行管理に深刻な影響を及ぼす可能性もある。

それでは、日本における税と年金保険料の徴収一元化は、現在の課題である国民年金の未納の抑制、厚生年金の適用漏れの抑制に有効に機能するのであろうか。

悪質な滞納者に対する強制徴収の執行にあたって、税当局が保有しているノウハウ (組織知) を活用することは極めて有効かつ効率的と考えられる。しかしながら、国民年金の未納者の多数は、自営業者ではなく、パートタイマー等の非正規雇用やフリーター等の若年者、失業者であり、それらの近視眼的行動や経済的困難が影響していると考えられる¹⁰⁾。こうした者は、賃金労働者で所得税は事業主により源泉徴収されている。すなわち、国民年金保険料は所得税とは別に納付する仕組みとなっているので、徴収一元化による大きな効果は期待できない。むしろ、短時間労働者に対して厚生年金の適用拡大を図ることや、従業員は原則的に厚生年金の適用対象としつつも例外的取り扱いとして、適用対象外とする従業員については国民年金保険料を事業主経由で徴収するといった制度的な対応の方が効果的と考えられる。保険料徴収

システムの改善策としては、保険料納付インセンティブの強い医療保険の保険者や、無年金・低年金による生活保護費の財政負担の抑制にインセンティブを有する市町村に国民年金保険料の徴収を委託することが考えられる。

後者の適用漏れへの対応については、所得税の源泉徴収義務者や法人税に関する情報が的確に活用される点で一定の効果が期待できる。しかし、被保険者の適用については、厚生年金法に定められた基準に従って実施する必要があるため、大幅な事務の効率化は望めない。公的年金には長期に渡った記録管理が不可欠であり、保険料徴収はその情報システムと常に連動している必要があることを踏まえると、重要なのは組織的な一元化ではなく、政府のさまざまな部門で保有している法人等に関する情報を有効活用することであり、各部門間の連携強化にある。この点では、現在進められている社会保険と労働保険の徴収一元化を中核とし、法人登記簿や源泉徴収義務者に関する税情報等の積極的活用により対応していくことが適当と考えられる。

(2) 全国民共通の所得比例年金

民主党の年金改革案は、全国民を対象として、納付した保険料に比例した所得比例年金の導入により公的年金の一元化を図り、併せて年金額の低い受給者には税財源の最低保証年金を補足的に給付し、無年金や空洞化を解消するというものである。

この所得比例年金は、保険料と給付のリンクを強化する意味で保険料回避行動の抑制につながることが期待できる。また、全国民に一律に適用することから、近年厚生年金において生じている労働力の非正規化による保険料負担の回避も無効となり、労働市場の歪みの是正にもつながる。

しかし、このような政策効果は、主として被用者グループについてのみ期待できるものであり、自営

業者に関する問題の解消にはつながらないと考えられる。それは、「社会保障に関する有識者会議」や宮島 2004が指摘するように、自営業者の所得把握についてクロヨン等の問題が解決されていない状況のなかで、自営業者の保険料賦課基準となる所得ないしは収入を、被用者との公平性を確保しつつ、明確に定義し、かつ的確に把握することが現実的に可能かどうかという点にある。仮に所得把握がクリアされたとしても、被用者年金は、勤労所得の源泉である給与を保険料賦課の基準としている点で問題はなお残る。自営業者の所得は、理論的には、勤労所得と資本所得の両者から構成されている。このため、被用者との公平性確保の点で、勤労所得を特定する必要があるが、それは相当に困難である。この点、自営業者も含めて概念上の拠出建て年金(NDC)を導入しているスウェーデンでは、二元的所得税(dual income tax system)が導入されている¹¹⁾。自営業者の所得は、税制上の一定の基準に従って資本所得と勤労所得に分割され、年金制度では、税制上確定した勤労所得を保険料賦課基準にしている。

しかしながら、そもそも自営業者の扱いは二元的所得税のアキレス腱と言われており、実際、税制上の基準自体がかなり割り切った計算方法で、その方法を巡って議論の絶えないものとなっている¹²⁾。

なお、自営業者の所得把握が困難であることは、米国のOASDIの実情からも推察される。税と年金保険料との徴収一元化により強力な保険料徴収態勢を有する米国においてさえ、OASDIのタックス・ギャブ(本来徴収すべき保険料総額に対する徴収漏れの総額の割合)は、2004年で、被用者が2.2%(150億ドル/6640億ドル)と小さいのに対して、自営業者では所得の申告漏れなどにより57%(560億ドル/970億ドル)に及ぶと推計されている¹³⁾。個人勘定の確定拠出年金を導入している南アメリカ諸国は、それによって「年金収益率」の問題を基本的には回避しているが、自営業者が強制適用となってい

るアルゼンチンでは、それにもかかわらずその70%が未納となっている。このように諸外国では自営業者の保険料徴収状況はかなり厳しく、日本の国民年金における自営業者のコンプライアンスはそれほど悪くはない状態と言えるかも知れない¹⁴⁾。

(3) 国民皆年金と国民年金

日本は拠出制の公的年金として国民皆年金となっている数少ない国の代表的存在である¹⁵⁾。国民年金は、無業者や被用者年金に適用されていない被用者を第一号被保険者としている点で、国民皆年金を実現するための安全弁として機能している。皆年金を維持するため、住民登録に基づき20歳到達者に対して職権による適用が実施され、全国民に基礎年金番号が付与されることとなる。

諸外国における保険料回避行動の実態については、それが本質的に不法または脱法行為であり隠匿される傾向が強いため信頼できる確かな統計が存在しないが¹⁶⁾、世界共通の傾向として、労働者については一般に、自営業者、若者、低所得者、日雇い労働者、パートタイム労働者に顕著であり、事業主については、小規模企業、インフォーマルセクター、経済的困窮企業に多いことが指摘されている。

対策を進める上での具体的なターゲットとしては、小規模企業と自営業者となるが、こうした層に対してコンプライアンスを徹底させることは容易ではない。これらの層は、そもそも納付対象としての把握が難しい上、量的規模が多い一方で単位当たり徴収額が少ないために費用対効果が悪い。国民年金は、こうした層を年金制度に受け入れ、定額保険料、定額給付とすることで皆年金を実現し、全国民の年金権を確保するセカンドベストとしての現実的な選択であったと言える。

(4) おわりに

これまで述べたように保険料回避行動の形態や

背景要因は多様であり、その態様は国によっても異なる。したがって、その防止や抑制には、保険料回避行動の実態を分析し、影響を与えている対象と要因に応じて個別に有効な施策を検討することが重要であり、複数の施策を組み合わせる実施することが効果的と考えられる。政策を立案する際には、III 2で分類したタイプ1からタイプ3までの各施策に対してどのように資源配分するかが重要であろう。シンガポールは、タイプ3の③に重点をおいた政策を実行している国と考えられるが、この国が採用しているような強権的政策が、社会連帯を基礎とする日本の年金制度になじむかどうかは疑問とも言える。加入者の自発的な参画意欲に乏しい社会保険制度は、いくら政府が強権的に制度維持を図ろうとしても、結局は民意によって制度変更を余儀なくされるであろう。

公的年金制度は、制度の正当性(legitimacy)と国民からの支持によってのみ維持されるものである。社会連帯の下で自らの老後生活を送ろうとする善良な加入者にとって、保険料納付は制度に対する支持の表明でもあり、保険料納付状況は国民の制度に対する信頼度を示す指標としての側面を有する。こうした意味で、日本の年金空洞化対策においては、組織の建て直しにより、執行体制に対する国民の信頼を回復することがすべての出発点になることは言うまでもないが、悪質な滞納者に対して断固たる措置を講じつつも、善良なる加入者が増えるような政策を基本に据えることが肝要である。

注

- 1) 年金保険料の回避行動による空洞化は、西・中央ヨーロッパ諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ・アジア諸国で深刻な問題となっており、国によっては年金給付に支障が生じ制度破綻が懸念されるところも見られる。
- 2) 諸外国において公的年金が強制加入であることの基本的な根拠ともなっている。
- 3) W.McGillivray 2001 p.16, B. Zaglmayer P.Schoukens

D.Pieters 2005. なお、疾病金庫は、医療保険料、介護保険料、年金保険料のほか、労働保険料の徴収も行っており、ドイツは、社会保険について徴収が集約化されている。

- 4) 厚生年金の適用漏れのおそれのある事業所は63～70万事業所で適用すべき事業所総数の3割、適用漏れのおそれのある被保険者数267万人で適用すべき被保険者総数の7%となっている。ただし、厚生年金の徴収率は98%とかなり高い水準を維持している。総務省「行政評価・監視結果に基づく勧告」平成18年9月15日
- 5) 制度への加入率が98%と高いチリの納付率(納付者/加入者)は1988年の推計値で56%にとどまっており、アルゼンチン(加入率80%)、コロンビア(同30%)、メキシコ(33%)、ペルー(32%)においてもそれぞれ49%、67%、65%、44%と低い水準である。W.McGillivray 2001 p.11
- 6) 徴収一元化については、松田直樹 2005 に詳細な解説がある。
- 7) 併せて、一定期間内に適正化した場合は刑罰を免除する経過措置を実施した。
- 8) 例えば Peter Barrand, Stanford Ross, 2004
- 9) Warren McGillivray 2001, Clive Bailey and John Turner 1997, 2001 を参照, Warren McGillivray は、一元化の問題点を指摘しつつも、保険料の納付者は、法治国家の市民であるとともに納税者でもあり、法律を尊重し遵守しなければならない。保険料も税も法律上の義務は同じであり、長期的に見れば、効果的な徴収一元化は全体として社会に便益を与えたとしている。
- 10) 平成17年度国民年金被保険者実態調査(社会保険庁)によると、国民年金保険料の納付者(過去2年間に少なくとも一月以上納付している者)は、自営業者が71.6%であるのに対して臨時・パートは47.3%にとどまっている。
- 11) 二元的所得税については、森信 2002 を参照。
- 12) 二元的所得税における自営業者の取り扱いを巡る問題については参考文献(14)、(15)を参照。
- 13) Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Undereporting August 17 2005 Department of Treasury
- 14) 自営業者の取り扱いに関する Warren McGillivray 2001 による以下のコメントは大変示唆に富んでいる。「自営業者を強制適用とすることは、社会保険による保護を必要とする労働力に対して適用を拡大する自然な行為であり、運用上の問題もないように見える。しかし、自営業者の定義はそれほど明確ではないし、彼らのコンプライアンス意識が低いことは周知の事実である。したがって、自営業者への適用拡大は、自営

業者の定義について十分に吟味され、かつ、行政庁が、彼らに法令順守をさせることについて確固たる意思を持たない限り、実効性を伴わないどころか、公的年金制度の正当性(legitimacy)自体が危ういものとなる。(筆者訳)

- 15) 韓国は1999年に都市自営業者に適用を拡大し皆年金となった。
- 16) 国際比較の上で良く使われる指標としては、CWB (Covered Wage Bill to GDP), ECR (Effective Contribution Rate), CD (Contribution Debt) がある。Elaine Fultz Tine Stanovnik 2004 参照。

参考文献

- (1) Clive Bailey John Turner Contribution Evasion and Social Security : Cause and Remedies 1997 ILO
- (2) Clive Bailey John Turner Contribution Evasion in Social Security Financing 2001 World Development Vol. 29 No.2
- (3) Warren McGillivray Contribution evasion Implications for social security pension scheme 2001 International Social Security Review Vol.54 4/2001
- (4) Elaine Fultz Tine Stanovnik Collection of Pension Contributions : Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe ILO 2004
- (5) Robert Palacios Montserrat P-Miralles International Patterns of Pension Provision 2000 Social Protection Discussion Paper Series The World Bank
- (6) Peter Barrand, Stanford Ross, Graham Harrison Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections : Experiences of Central and Eastern European Countries 2004 WP/04/237 IMF
- (7) Anita M.Schwarz Pension System Reforms 2006 Social Protection Discussion Paper NO.0608 The World Bank
- (8) Victor Thuronyi Tax Law Design and Drafting 1996 IMF
- (9) B. Zaglmayer P.Schoukens D.Pieters Cooperation Between Social Security and Tax Agency in Europe 2005
- (10) Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Undereporting August 17 2005 Department of Treasury
- (11) 宮島洋「年金改革から社会保障改革へ」2004年7月27日日本記者クラブ
- (12) 松田直樹「国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実」2005 税務大学校論叢第47号
- (13) 森信茂樹「二元的所得税とわが国への政策的インプリケーション」『ファイナンシャル・レビュー』Oct.2002

- 財務省財務総合政策研究所
(14) 証券税制研究会編『二元的所得税の論点と課題』財
団法人日本証券経済研究所2004
(15) 内閣府政策統括官(経済財政—景気判断・政策分

析)「海外諸国における抜本的税制改革の事例につ
いて」平成14年12月
(しみず・ときひこ 全国勤労者福祉共済振興協会
主任研究員)