

諸外国における社会保障番号制度と税・社会保険料の徴収管理

高山 憲之

■ 要旨

税と社会保険料の一体徴収は米国が先鞭をつけ、今や世界の流れとなっている。行政費用を節約する一方、企業や加入者のコンプライアンス費用(行政協力費用)を軽減することに、その狙いがある。一体徴収をしている国々で、一体徴収そのものを疑問視する声は皆無に近い。他方、社会保障番号制度の具体的内容は国による違いが少なくないものの、いずれの国においても電子政府を実現するきっかけとなっており、行政における基本的な本人確認手段として国民の利便性向上に役立っている。

■ キーワード

社会保障番号、行政における本人確認、税と社会保険料の一体徴収、行政費用、コンプライアンス費用

わが国の「社会保障・税に関する番号制度に関する検討会」は2010年6月29日に中間とりまとめを発表した。そして3つの視点からの選択肢を複数提示し、そのいずれかの導入にいよいよ本格的に着手しようとしている。本稿では、スウェーデン・米・英・仏・伊、および韓国を取りあげ、それらの国の社会保障番号制度や税と社会保険料の一体徴収について述べる¹⁾。

1 スウェーデン

1.1 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(詳細はSwedish Tax Agency, 2000、参照)。

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。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。

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。住民登録実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。

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。

住民登録情報の具体的内容は個人番号、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、所有不動産等である。

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き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ほか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。

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(640823-3234)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いる。

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。

1.2 税金と社会保険料の一体徴収

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。

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。さらに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。

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不一致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。

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、(1)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)、(2)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、(3)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。(3)は、特にレストランや床屋、建設業者に対して重点的に行っている。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。Swedish Tax Agency(2007)によると、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13.1円である(2010年7月8日時点)。

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。

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。

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で約300億クローナ(2006年)と推計されており、保険料総額の約8%相当となっていた。なお社会保険料の滞納は45億クローナ(全体の0.3%)にとどまっていた(Lund, 2008、参照)。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った。

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。税金の徴収費用は全体として徴収総額の0.45%であった(2006年)。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。

1.3 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、公私を含めたさまざまな滞納金を一元的かつ専門に徴収する機関がある。スウェーデン語でkronfogdemyndigheten(英訳名：enforcement au-

thority)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。

1.4 社会保険庁の業務

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、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。

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。

行政費用は老齢年金だけに着目すると、保険料収入の0.6%にすぎなかった(2006年)。

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。

オレンジレターに記載されている項目は、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、用語解説などである。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アクセス可能となっている。その郵送の狙いは、給与支払い額や年金記録が正確であるか否かを年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ことにある。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かないことを自覚させる効果もある。

他方、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)。

2 アメリカ合衆国

2.1 内国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内国歳入庁(Internal Revenue Service, 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。一体徴収で徴収される側の二度手間が避けられるからにほかなら

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、内国歳入庁は、かなり前から低所得の自営業者を含む広汎な人を対象に税の徴収業務をしてきた。ちなみに今日、米国では年間400ドル(4万円弱)以上の課税所得のある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。

2.2 本人確認手段としての社会保障番号

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)の付番が始まった。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始めたのは1962年からである。

2.3 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。内国歳入庁の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。

2.4 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った。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1兆7670億ドル(収納率は83.7%)、延納分・強制執行分550億ドル(2.6%)、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)330億ドル、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、そのほか40億ドルとなっていた。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分になっていた。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(IRS, 2007、参照)。

2.5 滞納・不払いの例

法人の中には、実際は被用者である人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増えている。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人が多い。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シッターなどに対しても行われている。

2.6 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内国歳入庁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罰

にあわないような高額は無申告加算税・延納利率税の支払いが伴う。双方をあわせると5ヶ月遅れで納付額は50%アップとなる。事業主には納付催促の通知が内国歳入庁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・オフィサーが法人や法人役員などに対して財産差し押えなど強制執行に乗りだす。

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、内国歳入庁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内国歳入庁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分についても支払いが保証されている。その支払い財源は税金である。

2.7 社会保障番号の付番

米国の社会保障番号は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、改姓を社会保障庁に届け出る義務がある。社会保障番号は社会保障庁から付番される。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社会保障庁に申請する。

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などである。

最近では毎年、約500万件強の新規付番があり、2003年末の付番件数は累積で約4億2000万件に達していた。

2.8 社会保障番号の利用範囲

ほかに便利な番号がなかったため、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行することはない。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①社会保障番号、②氏名、③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部外秘(confidential)となっており、個人情報保護の対象となっている。

2.9 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にかかわる郵便番号)、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。

2.10 年金定期便

公的年金の加入者(25歳以上)には年1回、社会保障庁から加入期間の給与支払額が記載された年金定期便(social security statement)が送付される。加入者の現住所情報は内国歳入庁から取得している。ただ、内国歳入庁から毎年入手している現住所情報は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らず、最

近では通知の2%(約500万通)が未達(no reach)として社会保障庁に戻ってくる。

なお加入者がインターネットを通じて年金定期便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、今のところ、できない。もともと内国歳入庁が管理している情報であり、秘密保護が義務づけられているからである。

2.11 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人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さまざまな契機がある。最近、目立つのは従業員や契約者に関する情報の入ったラップトップパソコン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が入ったAIG(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連邦公正取引委員会(Federal Trade Commission)が行っている。

社会保障庁が毎年送付する年金定期便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。その場合は本人が社会保障庁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。例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。

3 イギリス

3.1 税と国民保険料の一体徴収

イギリスの歳入関税庁(Her Majesty Revenue & Customs, HMRC)は2005年に内国歳入庁と税関が統合されて創設された機関である。内国歳入庁は税と国民保険料(日本の社会保険料に相当している)を1999年から一体徴収していた(徴収代行ではない)。業務の重複を避け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さいに同時に国民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国民保険料を天引きし、事業主負担分の国民保険料と併せてHMRCに納付する。ちなみに国民保険料総額の95%強は企業から納付されている(残りは自営業者分)。なお国民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られた包括的なアプローチがとれるようになった。

3.2 給与明細書の保持義務

給与明細書の発行は200年ほど前に義務化されたが、それ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。

3.3 国民保険料の負担回避・滞納

国民保険料を納めないで老後に年金を受給することができない。それが分かっているのに、国民は通常きちんと保険料を払う。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、国民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と受請契約をしてもらう。その場合も国民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国民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。事業主による国民保険料の過少申告も多々ある。あるいはルールが複雑で分からないケース、転職後に国民保険番号を間違えて申告するケース、国民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、国民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。国民保険番号を所持していない移民や女性などを事業主が意図的に雇い、国民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。

3.4 国民保険番号制度

1948年に国民皆保険の国民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、その後には番号づけをするようになった。国民保険番号は税金および社会保障の分野で使用されている。また、国民保険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。

3.5 国民保険番号の構成

AB111111Cのように、アルファベット2文字の後に6桁の数字が続き、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、国民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。

3.6 1人1番号制

1人に1番号が割りあてられている。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国民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)で国民保険番号を付番してもらう。

3.7 不正利用等

イギリスでは国民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課されることはない。国民保険番号記入の有無にかかわらず給与から国民保険料が天引される(money comes first, information comes later)。国民保険番号の記載がない国民保険料拠出分は一時保留基金(suspension fund)で保管される。国民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。国民保険番号未記入の拠出は最近、年間で190万件もある。うっかりミスや移民労働者にかかわるものが多い。さらに国民保険番号の売買が移民労働者間でまかり通っている。国民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2万人分の国民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、国民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。

4 フランス

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。

社会保障番号(15桁の数字)の構成は次のとおりである。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き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。

社会保障カードの券面には、社会保障カード

番号、氏名、生年月日、出生地名、ICチップ、などが記載されている。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。

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。

年金記録関連の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。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。

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。

税金の分野で社会保障番号を使用するかどうか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づけす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果たしている。

5 イタリア

イタリアでは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ため、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桁の番号がそれぞれ付番されることになった。

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始めたことに伴い、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(ソジェイ)に転送される²⁾。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)がカードを受領する。

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。

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RSS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)を表す。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)にほかならない。

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。

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2004年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。

当初、納税者番号は税務関連業務(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、必要経費証明なども本人確認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)としても使われ始めた。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始めた。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。

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)。税金の入金はすべて銀行・郵便局振込み(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すべてチェックし、警告している(コンピュータ上にチェック・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。

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という。

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(年金制度運営機関)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。

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ため、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。

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庁に集められ、そこから各制度の運営機関に移転される。

なお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。

6 韓国

朴大統領時代(軍部独裁政権)の1960年代、韓国は北朝鮮と対立していた。北朝鮮から送り込まれたスパイを摘発する必要があり、満17歳以上の韓国人には身分証明証を常時携帯させる方

向で議論が1962年頃に始まった。そして、その身分証明証用の住民登録番号制度が1968年に制度化された(当初は12桁の番号)。その後、住民登録番号は1975年から13桁に変更され、今日にいたっている。

住民登録番号は原則として出生申告時に付番する。その目的は、住民の身元確認を通じた生活便宜の向上および行政の効率化、の2つにある。住民登録番号は1人1番号となっており、生涯を通じて番号は変わらない。現在、番号は13桁となっており、最初の6桁が生年月日、次の1桁が性別、次の4桁が地域番号、次の1桁が(同一の生年月日、同一の性別、同一の地域番号を有する者の)出生申告順位、最後の1桁が検証番号となっている。住民登録番号は韓国籍の人のみに付番される。

なんらかの事情により出生届を提出しなかった人や外国人に住民登録番号は付番されない。ただ、外国人には別の行政機関が所管している外国人登録番号制度が適用されている。外国人登録番号は上記の住民登録番号とほぼ同様の構成となっており、最初から7桁目の性別が5、6、7、8のいずれかになっている(例えば5番は1900年代生まれの男性)。

なお出生時以外の新規登録もある。例えば外国人が帰化して韓国籍を取得したとき、あるいは海外で生まれた韓国人が帰国したときなど。

当初、住民登録番号はビニールケース入りの紙を使っていたので、偽造が比較的容易だった。1987年からコンピュータ化に取り組み始め、1998年にプラスチックカード化した。

プラスチックカードに記載されている項目は、①住民登録番号(性別込み)、②氏名(ハングルおよび漢字)、③顔写真、④発給日時、⑤発給機関名(地方自治体名)、⑥右手親指の指紋、⑦住所変更履歴(手書き)、の7つである(このうち、⑥⑦は裏面掲載)。プラスチックカード化以前は父

親の名前も記載されていた。また住所変更履歴はカード上は手書きであるものの、ホスト・コンピュータにはインプットされている。現住所は年1回の間隔で調査・確認している。そのさい現住所が不明となった人はコンピュータ上で「居住地確認不可」と記入されている。

有効期間は記載されていない。7~8年ごとにいっせいに更新され、カード発給は行政上の義務となっている。整形で顔が変わる場合、申請により新カードが発給される。

ICチップ入り電子住民カードへの切りかえは、すでに提案されているものの、市民団体など多数の反対により実現していない。

住民登録番号は、すべての行政機関(中央・地方)がオンライン上で普遍的に使用している。例えば、教育(入学等)、就職、運転免許証、パスポート、選挙、統計調査、社会保険適用など。なお公的年金制度は1980年代に発足したこともあり、当初から1人1番号の住民登録番号を使用していたので、宙に浮いた年金記録の問題は韓国にはないといわれている。

行政における本人確認は住民登録番号制度によって、きわめて容易に行われており、住民登録番号制度は行政の効率を高めるのに多大な貢献をしてきた。また韓国がIT国家となる大きなきっかけとなっている。

住民登録番号制度内では納税時や民間取引における使用を義務づけていないものの、住民登録番号は民間取引や納税にも使用されている。例えば金融法等で銀行口座開設時に住民登録番号の記載を求めている(個々の金融取引には番号を記載しなくてもよい)。また所得税法上でも住民登録番号の記載を求めている。総じて生活のあらゆる局面において住民登録番号の提示を求められることが多い。

韓国におけるインターネット取引では本人確認手段として住民登録番号を記入させることが

慣例となっている。しかし、“他人へのなりすまし”が頻発しており、現在、大問題となっている。自分の番号が他人によって盗用されたかどうかを調べてくれる専用のインターネットサイト(有料)まであり、盗用をされた事実を確認した人も少なくない。あるいは盗品の自動車を他人名義で申告している例もある。

プライバシー保護の重要性についての意識と関心は韓国でも今日きわめて高く、住民登録番号の“行きすぎた”使用を今後どのように制限していくのかを最近、真剣に議論している。さらに本人確認のためには住民登録番号だけでなく暗証番号(パスワード)を合わせて使用することが必要ではないかという議論も多い。

7 結びに代えて

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・税に関する番号の個人識別機能をさらにほかの行政分野に拡大する一方、民間の金融取引のさいにも番号を記入するようなインセンティブ(手数料の軽減)を付したらどうか。そのような番号は行政サービス受給者番号(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。

くわえて、それぞれの行政機関が保有しているデータを横に連携させる(行政機関同士で利用

者データを交換する)ことにより、添付書類や無駄な手続きを不要として国民の利便性を向上させる電子行政を実現する必要がある。具体的には多くの行政機関にまたがるライフイベントごとの煩雑な手続きがワンストップで可能となる国民本位のデジタル社会を実現するのである。

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。

注

- 1) 本章は高山『年金と子ども手当』(岩波書店、2010年)第2章2節を改稿したものである。
- 2) SOGELは経済財政省が株式の100%を保有している特殊な民間企業(テレコム・イタリア傘下)であり、1976年に税務システムを管理運用する目的で設立された。税のオペレーションのみを担当し、税の賦課徴収に関する意思決定にはいっさい関与していない。

参考文献

- Internal Revenue Service (2007), “Tax Gap Components,” IRS, 16 July.
- Lund, H. (2008), “Assessment and Collection of Social Contribution in Sweden,” mimeo., March.
- Swedish Tax Agency (2000), “The Swedish System for Population Registration.”
- Swedish Tax Agency (2007), “The Tax Gap Map.”

(たかやま・のりゆき 一橋大学経済研究所
特任教授)