

国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実

松 田 直 樹
〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

要 約

1 研究の目的、問題点等

最近、少子高齢化の進展を背景として、多くの主要国では社会保障制度の改革が非常に重要な課題となっている。とりわけ、公的年金制度の改革は、喫緊の課題であり、少なからぬ国々では、既に抜本的な制度改革が進められている。我が国でも、深刻化する国民年金保険料の未納問題への対応や政治・社会的な問題となっている社会保険庁の抜本的な組織改革が叫ばれる中、公的年金制度改革の必要性は、嘗てないほどに高まっている。

上記のような状況の下、保険料の引上げや基礎年金財源の国庫負担割合の引上げなど代表される国民年金制度の改革が予定されているが、国民年金保険料の納付率の向上や徴収の効率化については、その有力な選択肢の一つとして、北米諸国や一部の欧州諸国等で実行されているように、税務当局が国税と公的年金保険料等を一元的に徴収するという態勢を構築するということが望ましいという主張がされるようになってきている。

本稿は、実現することになれば税務行政に多大な影響を及ぼすこととなる徴収一元化という問題について、諸外国では、どのような経緯を経て一元化が行われ、その理想と現実にはどれほどの乖離が認められるのか、また、徴収一元化を成功させるための条件とは如何なるものであるのかなどを考察し、我が国における徴収の一元化の是非・導入のインプリケーション等を巡る議論に資することを主な目的としている。

2 研究の概要等

本稿第1章「国民年金制度の実態」では、近年、国民年金保険料の納付率の低下によって、国民年金制度が標榜している国民皆年金の理想と現実との乖離が拡大してきているという点に着目している。このような状況が生じている背景には、国民皆年金という理念を制度上どのように具体化するかという制度設計に対して、国民の不信感が少なからず存在しているという事実がある。

この観点から重要なポイントとなるのが、無・低所得者を制度設計上どのように取り扱うかという問題であるが、とりわけ、第3号被保険者問題と無年金障害学生問題は、最近の制度改正や訴訟においても焦点となっている。また、国民の不信感は、このような制度設計に係る問題だけでなく、保険料を納付すべき者を適切に把握して未納付に対して強制的な徴収を行うという態勢が十分に整備されておらず、負担が偏っているというような問題によっても増幅している。

第2章「国民年金保険の性質と徴収一元化論との関係」では、第1章における考察で明らかとなった国民年金制度の歴史的な変遷によって、保険原理が修正され、その昨今における実体が、かなり曖昧なものとなっており、そのことが国民年金制度に対する不信感の一つの大きな原因であるが、最近の年金制度改革は、国民年金と税との異質性を更に希薄化させているという点に目を向けている。

このような国民年金制度における保険原理の大きな修正は、保険方式の限界を示唆し、保険方式から税方式への移行、さらには、税方式による徴収一元化論に道を開くこととなる。他方、このような修正は、保険料の徴収率を高めて負担と給付のリンクを強化する必要性を高めるものであるという見方をすれば、そのリンクを強化させる手段として、保険方式の下で徴収一元化を行うという選択肢も考えられる。

第3章「徴収方法の今日的な趨勢と米国の徴収一元化」では、近年、徴収一元化のメリットを重視し、その実現に向けた制度改革に取り組む国々が増加してきている点に着目している。このような趨勢を踏まえ、本章では、先ず、徴収一元化の先駆けとなった米国のケースを考察し、米国では、どのような経緯・変遷を経て徴収一元化が定着してきたのかを検討している。

確かに、徴収一元化の下、米国では社会保障税の徴収コストが低いレベルに抑えられているが、今後は公的年金制度の財政状況の悪化が確実視され、負担と給付のバランスに変更を加える公的年金制度の改革が不可欠となり、また、不法労働問題などの徴収上の課題も深刻化することが予想されるなど、社会保

障税の徴収を取巻く環境は大きな変貌を遂げるものと考えられている。

第4章「徴収一元化への移行を成功させた国々の実状」では、スウェーデンとカナダの徴収一元化の根拠、背景、経緯及び実態を考察している。これらの国々において徴収一元化が図られた背景には、公的年金制度に対する国民の信頼の低下や徴収態勢の未整備などによる未納率の増加というような事情は認められない。これらの国々における徴収一元化論の根拠・背景は、我が国のものと大きく異なっていたのである。

また、これらの国々の徴収一元化が成功した理由としては、そもそも、徴収一元化を成功させるための諸環境が、徴収一元化を実現するに先立って、かなり整備されていたということ、また、徴収一元化の前後において、一元化を補完する諸々の施策（関係法令等の簡素化・統合化措置や予算的措置）が適宜講じられたということなどが挙げられる。

第5章「英国における徴収一元化」では、英国歳入庁の場合、1999年に組織統合を伴う徴収一元化が実現する以前から、一部の社会保険料と税については、既に一元的な徴収を行っていたという実績があったにもかかわらず、今回の徴収一元化では、第4章で採り上げた国々の場合よりも、組織面、法律面及び執行面において、かなりの調整が必要とされたという点に着目している。

実のところ、現在でも、英国歳入庁は、組織面や執行面において、依然として幾つかの大きな課題（データの統合、職員の融合、職務の困難性の高まりへの対応等）を抱えている。このことは、徴収事務の統合に実績がある場合でも、大規模な組織統合を伴う徴収一元化への移行は、決して簡単なものではないということを物語っている。

第6章「徴収一元化の是非を判断するための基準」では、徴収一元化への移行は必ずしも容易ではなく、実際のところ、徴収一元化が社会保険料の徴収の効率性を高めるなどの成功を収めるためには、一定の前提条件（例えば、S. ロス氏が掲げる「ロスの前提条件」）をクリアーすることが必要であるという見方があり、このような見方は、本稿第4・5章における諸外国の徴収一元化の実態に照らしても、妥当なものであるということを指摘している。

我が国の状況を「ロスの前提条件」に照らしてみると、その中で最も重要な前提条件（「租税徴収当局側の執行体制が近代的であること」）の充足度合いは別としても、その他の無視できない前提条件（「保険料徴収当局の近代的な徴収体制」及び「徴収を取巻く良好な諸環境」）については、近年、諸々の施策が講じられ、状況は幾らか改善はしているものの、その充足度合いは、依然としてかなり低いと言わざるを得ない。

終章では、我が国の状況は、徴収一元化が成功するための前提条件を充足しているとは言い難いことから、当面は、税と保険料の徴収共助を推進することが現実的であるが、あくまで徴収一元化の実現に固執するのであれば、本稿第4章以下における考察から示唆されるように、少なくとも徴収一元化を補完する諸々の措置を一元化の前後において講じることが不可欠であると論じている。

このような補完的措置の効果は、その内容・規模如何に左右されるが、他方で、税と保険料の性質上の差異に起因する制度上の相違点の調整の程度如何によって限界付けられるという側面もある。もっとも、このような限界は致命的な問題ではない。致命的であり得るのは、徴収体制や徴収を巡る諸環境の整備のあり方論を棚上げしたまま徴収方法のあり方を議論することである。徴収一元化が万能薬でないことは、「ロスの前提条件」や徴収一元化を経験した諸外国の実状が証明している。

目 次

第1章 国民年金制度の実態	12
第1節 国民年金制度の理想と現実	12
1 国民年金保険の現状	12
2 国民年金保険の制度設計と不信感	14
第2節 国民皆年金の理想と現実	16
1 国民年金保険の制度設計と制度不信 — 無・低所得者の取扱い	16
2 国民年金制度の執行面における問題点	20
第2章 国民年金保険の性質と徴収一元化論との関係	22
第1節 昨今の国民年金制度改革と国民年金保険の本質	22
1 国民年金制度改革の方向性とその意義	22
2 社会保険と税の異同	23
第2節 国民年金保険の性質の変容のインプリケーション	25
1 昨今の国民年金制度改革のインプリケーション	25
2 保険料方式の理想と現実	27
3 税方式導入の意義	29
第3節 徴収方式と徴収一元化論	30
1 税方式の下での徴収一元化論	30
2 税方式の是非を巡る議論	31
3 保険方式を維持することの意義	33
4 保険料方式の下での徴収一元化	35
第3章 徴収方法の今日的な趨勢と米国の徴収一元化	37
第1節 徴収一元化の今日的な位置付け	37
1 徴収方法の世界的な趨勢	37
2 徴収一元化の理論上の効果	38
第2節 米国における徴収一元化の実態	40
1 社会保障税の特徴と歴史	40

2	公的年金制度の実体の変貌と制度改革の方向性	42
3	雇用税徴収のメカニズムと課題	44
第4章	徴収一元化を成功させた国々の実状	48
第1節	スウェーデンにおける徴収一元化	48
1	徴収一元化の経緯と補完的措置	48
2	徴収一元化を取巻く諸環境	49
3	年金制度改革の方向性	50
第2節	カナダにおける徴収一元化	52
1	徴収一元化の経緯・背景	52
2	徴収率の低下防止策	53
第5章	英国における徴収一元化	55
第1節	徴収一元化の根拠	55
1	徴収一元化の経緯・背景	55
2	徴収一元化の背景	57
第2節	徴収一元化の実際	58
1	徴収一元化を補完する諸措置	58
2	徴収一元化の執行上の問題点	60
3	徴収一元化の効果を高める措置	62
第6章	徴収一元化の是非を判断するための基準	63
第1節	諸外国における実態を踏まえた徴収一元化論	63
1	徴収一元化の前提条件	63
2	徴収一元化の実際	65
第2節	我が国における徴収一元化論の問題点	67
1	徴収一元化論における「ロスの前提条件」のウェイト付け	67
2	「ロスの前提条件」①の充足度合い	70
3	「ロスの前提条件」②・③の充足度合いと改革の方向性	71
終章		75
1	現実的な選択肢 — 徴収態勢の融合	75

- 2 補完的措置に内在する限界と対応策…………… 76
- 3 体制・環境整備のあり方論と徴収のあり方論との関係…………… 80

はじめに

多くの主要国においては、近年、高齢化の進展が顕著であり、社会保障制度改革が大きな問題となっている。とりわけ、公的年金保険制度は、少子・高齢化現象に大きく影響され、その財政状態は、今後、悪化するという想定の下、制度維持のために、保険料の引上げや給付額の削減等が既に実施されている。我が国の国民年金制度についても、保険料の未納問題が深刻化するなど、その制度的な限界が露呈してきており、抜本的な改革を実行することが喫緊の課題となっている。

このような状況の下、年金制度改革関連法が平成 16 年 6 月に可決され、平成 17 年度以降の公的年金保険料の引上げが決定された。その結果、第 1 号被保険者の月額保険料は 13,580 円から毎年 280 円ずつ引上げられ、平成 29 年度以降は 16,900 円で固定され、第 2 号被保険者の月額保険料は、報酬の 13.6%から 13.9%へと引き上げられ、平成 29 年以降は 18.30%で固定される。また、平成 16 年度から基礎年金給付財源の国庫負担割合の引上げが着手され、その割合は、平成 21 年度までには、従来の 3 分の 1 から 2 分の 1 となる。

その他にも、国民皆年金を標榜する国民年金保険の制度的な限界に対処し、制度運用の実効性を高めるための制度改正が行われている。例えば、無・低所得者に対する保険料の免除については、従来の 2 段階免除（全額免除と半額免除）方式が改められ、負担能力に応じた 4 段階免除（「多段階免除制度」）方式が導入されたほか、所得が少ない若年層（20 歳台の者）が将来的に公的年金を受け取ることができなくなるのを防止するという観点から、「若年者納付猶予制度」の導入が決定されている。

上記のような措置は、国民年金保険料の未納対策としても機能するものであるが、主な未納対策としては、平成 16 年には、13 年振りに強制徴収が実行されたこと、年金制度改革関連法の制定によって、市町村の税務情報を国民年金保険料の徴収に利用することができるよう定められたこと、また、平成 17 年度税制改正により、所得税法 120 条 3 項 1 号が改正され、社会保険料控除の適用を受けるためには、保険料納付を証明する書類の所得税申告書への添付が必要となったこと

などが挙げられる。

これらに代表される対抗措置は、国民年金保険料の納付率・徴収率の向上に繋がると考えられるものであるが、国民年金制度に対する国民の信頼の回復及び給付財源の十分な確保を図るためには、より徹底した改革が必要であるという見方が一般的である。実際、このような観点から、社会保険料の徴収の一部民営化や徴収機関の独立行政機関化等を含め、様々な改革案が提言されてきたが、これらの改革案の中でも税務行政に特に大きなインパクトを与え得るのが、国税と社会保険料（狭義には所得税と国民年金保険料）の徴収一元化案である。

徴収一元化は、古くはシャープ勧告でも提言されたという経緯があるが、近年でも、一部の財政学者、知識人及びマスコミ等が、幾らかの主要国における徴収一元化の例を挙げ、社会保険料の未納問題への対応・徴収率の向上という重要な目標を達成するためには、税務当局による徴収一元化を図ることが最も効果的であるという主張を行っている。また、このような主張は、昨今、一部では政治的なスローガンとしても掲げられており、その非効率性が社会的な問題となっている社会保険庁を解体する有効な手段の一つとして位置付けられている。

上記のような徴収一元化論に対しては、そもそも税と保険料は、各々の性質・納付義務者の範囲等が異なり、その徴収のあり方も自ずと異なるというような反論がされているが、諸外国の中には、両者の性質上の相違を基本的には維持したまま一元的な徴収を行っているところもあり、如何なる理由によって我が国における徴収一元化の導入が得策でないのかについて、必ずしも諸外国の状況との比較・徴収一元化のインプリケーションという観点から、深度のある議論が展開されているわけではない。

我が国における徴収一元化の是非や徴収一元化のインプリケーションについての議論を深めるに当たっては、諸外国における徴収一元化の背景・経緯・実態等を分析し、わが国の徴収一元化を巡る諸環境との異同を比較考量したうえで、これらの国々の実際上の経験から示唆を得て、徴収一元化を成功させるための鍵・条件を解明し、この条件に照らした場合、我が国の徴収一元化の成功の可能性はどれほどであるのかを踏まえたうえでの議論を行うということが、妥当かつ効果的

なアプローチであると思料される。

本稿は、上記のような認識の下、平成17年5月に「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」の最終報告書が出された後においても議論が止むことがないであろう社会保険料と国税の徴収上の関係というテーマについて、主に徴収一元化の是非、実効性及びインプリーション等の問題に焦点を合わせた研究を行ったものである。本稿が社会保険料と国税の徴収上の関係のあり方を巡る議論の進展に幾らかでも資するような視点を提供することができれば幸いである。

第1章 国民年金制度の実態

第1節 国民年金制度の理想と現実

1 国民年金保険の現状

我が国の公的年金制度は、各種年金に共通の一階部分である国民年金（基礎年金）と所得比例の二階部分（厚生年金や共済年金）及びその上乗せである部分（厚生年金基金等）で成り立っており、国民年金法7条1項は、第1号被保険者（自営業者等）、第2号被保険者（給与所得者等）及び第3号被保険者（第2号被保険者の被扶養配偶者）を各号において被保険者として定めている。

本制度によって、これらの被保険者に対しては、一定の受給要件の充足を条件に、老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金、寡婦年金、死亡一時金及び老齢福祉年金が給付される。これら被保険者の数は、平成15年3月末において、凡そ7000万人（第1号被保険者2300万人、第2号被保険者3700万人、第3号被保険者1100万人）に達している⁽¹⁾。

このように、基礎年金を加入者全員に対して保障する公的年金制度は、国民年金法1条が掲げる制度目的（「国民年金制度は、日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。」）を具体化し、国民皆年金の理念を掲げたものであると解される⁽²⁾。

(1) 第2号被保険者のうち、厚生年金加入者は約3200万人、共済年金加入者は約470万人となっている。この点については、「公的年金制度の概要」(http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2002_02htm [平成17年10月23日])参照。

(2) もっとも、当該規定が標榜しているのがどのような意味での国民皆年金であるかについては議論の余地がある。その理念（憲法25条との関係）をその他の公的年金に関する法律においても明記すべきであるという意見については、公文昭夫・庄司博一『年金をどうする』新日本出版社（平成12年）169～171頁参照。他方、本章第2節1(2)で言及している京都地裁平成17年5月18日判決は、この関係について、やや制限的な解釈に立脚する見解を示している（脚注20参照）。

確かに、国民年金制度は、本来、基本的には、予め定められた受取年金額に応じて保険料を払い込む給付建ての積立方式に立脚するものであるが、国民年金法 88・90 条は、無所得者や第 3 号被保険者等に対し、同法 88 条が定める保険料納付義務を免除している⁽³⁾。また、基礎年金給付財源の国庫負担割合が大きいため、賦課方式としての側面が強くなっており、世代間扶養方式や修正積立方式とも称されるように、その実質は積立方式と賦課方式の中間型の制度となっている。

国民年金制度が標榜しているとされる国民皆年金も、その理想と現実との間にはかなりの乖離が存在しており、国民年金保険料の未納者数は、平成 10 年度末の 265 万人から平成 13 年度末には 327 万人へと増加している⁽⁴⁾。また、この未納者数に第 1 号未加入者を加えた数（平成 13 年度末）は、国民年金保険の加入対象者全体の 5.5%（第 1 号被保険者全体の約 15%）を占めており⁽⁵⁾、さらに保険料免除者と第 3 号被保険者を加えると、その数は約 1900 万人に達し、国民年金保険の加入対象者全体の 3 割弱にのぼる。

しかも、平成 10 年度には 76.6%であった国民年金保険の納付率は、その後、低下し続け、平成 15 年度には過去最低の 63.4%まで減少したほか、時効により徴収ができなくなった平成 15 年度分の国民年金保険料は、過去最高の 8476 億円にも達している。厚生年金加入事業所数も近年減少傾向にあり、このような状況が今後更に深刻化すれば、公的年金給付財源の大幅な不足が危惧される

(3) 第 3 号被保険者とは、給与所得者の妻で 20 歳以上 60 歳未満の年収 130 万円以下の被扶養配偶者である。第 3 号被保険者の全ての女性被保険者に占める割合は、30%~35% ほどであり、近年低下傾向にあるが、その被保険者としての立場については予てより議論がある。この点の詳細については、本章第 2 節 1(1) 参照。

(4) この点については、「社会保険庁:平成 14 年国民年金被保険者実態調査の結果(速報)」(<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/osirase2002>[平成 17 年 10 月 23 日]) 参照。

(5) 第 1 号未加入者とは、本来は第 1 号被保険者に該当すべき者であるが、未だ第 1 号被保険者として適用されていない者であり、その数は平成 10 年度末では約 99 万人、平成 13 年度末では約 64 万人となっている。この点については、前掲「社会保険庁(速報)」参照。

(6)。

実のところ、公的年金制度の財政状況は、未納者の増加に加え、昨今の少子・高齢化の進展による保険料拠出者数と保険受給者数のバランスの崩壊によって急速に悪化してきており、平成16年度収支決算では、厚生年金基金は2年連続で実質的な赤字であり、国民年金は既に3年連続の赤字で、赤字額も前年度(500億円)の3倍以上の1707億円に上っている⁽⁷⁾。

2 国民年金保険の制度設計と不信感

上記のように、公的年金制度の財政状況が悪化してきている原因としては、国内経済の低迷の長期化を背景とした年金保険料の負担感の増大及び徴収態勢の不備などに代表される様々な問題が挙げられるが⁽⁸⁾、国民年金の制度自体に対する国民の信頼度が低下してきているという点も昨今の納付率の低下の根本的な原因として指摘されなければならない。

-
- (6) 厚生年金保険法6条の定めにより、常時5人以上の従業員を使用する事業所は厚生年金制度の適用対象事業所であり、その数は近年200万に上るが、会計検査院の調査によると、その殆どは雇用保険には加入しているものの、厚生年金への実際の加入数は、平成10年度は凡そ169万ヶ所であり、加入数は、その後減少し続け、平成15年度には162万ヶ所となっている。この点については、日本経済新聞平成17年10月7日付朝刊、泉真樹子「国民年金の空洞化とその対策」(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publicationj/refer/200401_636/063604.pdf[平成17年10月8日])参照。
- (7) 厚生年金基金が表面上黒字となっているのは、厚生年金基金の代金返上による移換金が平成15年度は3.5兆円、平成16年度は5.4兆円あったからである。これらの点については、「社会保険庁:厚生年金・国民年金の平成15年度収支決算の概要」(<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2004/p0806-7.htm>[平成17年10月23日])、「社会保険庁:厚生年金・国民年金の平成16年度収支決算の概要」(<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2005/p0803/h0803-3.pdf>[平成17年10月23日])参照。
- (8) 日本生活共同組合連合会の「2003年税・社会保険料しらべ」(http://www.co-op.or.jp/jccu/information/pdf/inf_040616_03_04.pdf[平成16年7月7日])によると、収入が1千万円以下の者については、収入に占める社会保険料の負担は、税金(所得税、住民税、消費税及び固定資産税)の負担よりも重く、その比率は、収入が5百万円台の者の場合、9.4%対5.8%となっている。また、社会保険料のなかでも年金保険料の負担が突出して重い。凡そ同様な結果は、平成15年4月16日平沼議員提出資料「年金改革一考察」(<http://www.meti.go.jp/policy/sougou/juuten/simon09-2.pdf>[平成16年9月15日])でも示されている。

制度に対する国民の信頼度の低下は、社会保険庁の不祥事等に対する最近の社会的な批判の高まりや少子・高齢化の進展によって増幅している⁽⁹⁾。高齢化社会の下では、高齢者と現役世代との間で、公的年金の負担と給付のバランスに大きな格差が生じるため、公的年金の負担と給付のリンクが希薄化するが、制度に対する信頼が、このような人口統計学上のデータを踏まえた損得勘定によって大きく揺らいできているのである⁽¹⁰⁾。

もっとも、国民年金制度に対する信頼度に影響を及ぼしているのは、無論、昨今に特有な事情ばかりではなく、そもそも制度設計に係る問題点の存在も指摘されている。例えば、国民年金の場合、国民健康保険等と異なり、受給資格を得るために25年という長期間に亘る納付が必要であり、負担と受給の間の長い時間的な空間と不確実性が納付のインセンティブを殺ぐように作用しているということも十分に考えられる。

また、我が国の公的年金制度は、ドイツやフランス等と同様に、職域によって異なる年金体系を前提としているため、制度設計上、職域によって支払う年金保険料と給付される年金額の比率は、例えば、厚生年金と共済年金の場合において異なるものとなるが、このような点は、不平等感を醸成し、制度に対する信頼を高めるうえでの阻害要因となっているとも指摘されている⁽¹¹⁾。

-
- (9) 朝日新聞社の世論調査によると、公的年金保険制度を信頼していないと答えた者は44%（平成15年6月の調査では47%）であるが、20歳台の場合は72%、30歳台の場合は67%、40歳台の場合は60%となっており、若い世代ほど公的年金制度に対する不信感が高い。この点については、朝日新聞平成17年7月31日付朝刊参照。
- (10) 厚生労働省では、現在70歳の人には既に払い終えた保険料の4倍を超える年金を給付され、これからの加入者は、厚生年金の場合、支払保険料の2.1倍、国民年金保険の場合1.6倍の年金給付が受けられるが、今年生まれた子供の場合は、払った額と凡そ同額の年金しか受け取れないという試算がされている。この点については、毎日新聞平成17年7月31日付朝刊参照。なお、同省が平成16年2月に国会に提出した年金改革関連法案に関連して明かにした推計では、この世代間の負担・給付格差は、70歳の場合5.8倍、0歳の場合1.7倍となっている。
- (11) もっとも、最近の与党年金制度改革協議会では、厚生年金と共済年金の統合が前向きに議論されている。この点については、脚注30参照。なお、フランスやドイツでは、それぞれの歴史を有している職域別の年金体系を一元化するという動きはないようである。

上記のような問題のほかにも、制度設計に係る問題として、例えば、平成12年9月14日の社会保障制度審議会報告書(「新しい世紀に向けた社会保障(意見)」)は、国民皆年金の問題点は、そもそも保険料の拠出能力の乏しい者まで被保険者として強制加入させていることにあるとしているが⁽¹²⁾、確かに、国民皆年金の理念の下、異なる状況にある者を保険制度上どのように扱うかは、制度に対する信頼度を大きく左右する問題である。

実のところ、上記の点は、国民年金保険が国民皆年金という理念を制度上如何に具体化するかという課題の中核に係わる問題であり、その制度設計のあり方は、公的年金制度に対する信頼度や財政ポテンシャルはもとより、国民年金制度の性質をも大きく左右する。以下、このような観点から問題視されてきた国民年金保険の制度設計上の主な特徴について考察する。

第2節 国民皆年金の理想と現実

1 国民年金保険の制度設計と制度不信 — 無・低所得者の取扱い

(1) 第3号被保険者問題

前述の通り、国民皆年金を標榜する国民年金制度の下、自らの収入を殆ど有していない者の多くを占める専業主婦を制度上如何に取り扱うかは、国民皆年金の成否に係る重要な問題であるが、嘗ては、給与所得者の被扶養配偶者である専業主婦の国民年金制度への加入は任意であった⁽¹³⁾。これに変更を加え、これらの専業主婦の保険料納付の免除を実現させたのは、昭和60年の国民年金法の改正(いわゆる「新国民年金法」の成立)である⁽¹⁴⁾。

(12) この点については、同意見書第2部第3(1)参照。なお、国民年金制度が納付義務者の負担能力の有無に拘泥していない理由については、小山進次郎『国民年金法の解説』時事通信社(昭和34年)13頁以下参照。

(13) 任意加入ではあったが、当時の加入者数は、保険料率が低いことなどから、給与所得者の被扶養配偶者である専業主婦全体の8割に達していたという。この点については、金城清子『ジェンダーの法律学』有斐閣アルマ(平成14年)197頁参照。

(14) この法改正には、当時、離婚などによって無年金者が生じ、それが国民皆年金の建前

他方、同じ専業主婦でも、第1号被保険者の被扶養配偶者の場合、自らの収入がなくとも、国民年金法第88条によって国民年金への加入が強制され、個人単位の保険料の納付が徹底している。したがって、自らの保険料拠出が免除され、厚生年金や共済組合からの拠出に依存する第3号被保険者については、その受給資格の対象は基礎年金に限られるものの、「ただ乗り」であるなどの批判がされてきたという経緯がある。

このように、同じ専業主婦に対し、その配偶者の就業形態が異なることに起因して、取扱いを異にしている国民年金制度は、制度の趣旨を曖昧なものとし⁽¹⁵⁾、不信感を醸成させているが⁽¹⁶⁾、この問題は、労働時間数や収入が国民健康保険や厚生年金の納付義務を生じさせるレベルに達しているにもかかわらず、保険料の納付を行っていないパート労働者も数多く存在するという事実によって更に深刻化している⁽¹⁷⁾。

上記のような保険料納付義務の不履行問題が発生している背景には、パート労働者を雇用している事業主側において保険料の事業主負担分の納付を回避したいという思惑も存在していると言われているが、第3号被保険者制度が惹起しているこのような問題が国民年金の制度設計に関する不平等感・不信感を強めているのは事実である。

実のところ、第1号被保険者の被扶養配偶者の場合、収入の如何に関係な

に反するという考え方が影響したと言われている。その他の制度導入の趣旨については、吉原健二『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み』中央法規出版(平成16年)39～41頁、290頁参照。

- (15) 国民年金制度の意義の不明確性を指摘するものとしては、永瀬伸子「年金と女性—第三号被保険者をめぐる課題を中心に」法律時報76巻11号(平成16年)60頁参照。
- (16) 例えば、「女性と年金検討会」が、このような制度を個人単位のものに転換させる案(専業主婦の配偶者に定額の保険料負担を求めるなど)を幾つか提示している。その詳細と各案を比較検討したものについては、袖井孝子「ジェンダーフリーの年金制度と税制に向けて」法律時報Vol. 74、No. 9(平成14年)49・50頁、竹中康之「年金制度改革と女性」ジュリストNo. 1237(平成15年)103頁参照。
- (17) 求人広告会社(アイデム)が平成15年11月に実施したパート労働者に対するアンケートによると、健康保険と厚生年金の保険料の納付義務が生じるパート労働者で専業主婦である者(269人)の45%が第3号被保険者となっていた。この点については、朝日新

く納付義務があるにもかかわらず、実質的には任意加入制に近いという状況が生じている。また、第3号被保険者制度は、女性の社会進出に対する阻害要因となっているという批判にも晒されており⁽¹⁸⁾、これらの問題点こそ、第3号被保険者問題が現行の制度設計上の最大の問題であると言われる所以でもある。

(2) 無年金障害学生問題

「新国民年金法」は、嘗て強制加入であった学生については、第3号被保険者の場合と対照的に、逆に任意加入とした。これは、實際上拠出能力のない一定の者を制度の枠外に置くことによって負担と給付のリンクを強化するというものであるが、このような制度設計は、平成元年の国民年金法の改正が行われるまで維持され、第3号被保険者問題とは異なる性質の問題を発生させることとなった。

実のところ、当時の制度設計の是非については、東京地裁平成16年3月24日判決(平成13年(行ウ)第183・190・191・192号、判例時報1852号3頁、判例タイムズ1146号94頁)、新潟地裁平成16年10月28日判決(平成13年(行ウ)第7号)及び広島地裁平成17年3月3日判決(平成13年(行ウ)第9号)において問題とされ、これらの判決では、学生の任意加入制度によって無年金者が発生するということ防止する立法が遅れたことに対する国側の立法不作為が認定された⁽¹⁹⁾。

聞平成16年9月3日付夕刊参照。

- (18) このような批判は、国民年金法施行令4条の2では、第3号被保険者の認定を管轄する地方保険事務局長又は社会保険事務所長が行うと定められ、厚生労働省の通達では、第3号被保険者として認定されるためには、年間収入が130万円以下で、労働時間が正社員の4分の3(週約30時間)未満であることが必要条件とされていることから、この「130万円の壁」が既婚女性をしてパート・タイマーという枠内に止まる誘因として働いているという認識に立脚するものである。
- (19) 新潟地裁判決において、犬飼裁判長は、昭和60年の国民年金法改正により、20歳以上の学生を任意加入のままとし、学生の受ける不利益を放置したことは著しく不合理な差別であり、法の下での平等を定めた憲法に違反し、新たな無年金障害者を発生させる法改正をしたことに合理性はないと判示した。

他方、上記東京地裁判決の控訴審である東京高裁平成17年3月25日判決や京都地裁平成17年5月18日判決（平成13年（行ウ）第21号）では、当時の立法措置、また、当時、国が原告のような者を救済するような措置をその後しばらく講じなかったことが著しく不合理で裁量権を逸脱・濫用したものと断ずることはできず⁽²⁰⁾、国側の違法な立法不作為はなかったと判示された⁽²¹⁾。

上記のように、無年金障害学生問題について、裁判所の判決は二分しており、このことは、国民年金法1条との関係において、無・低所得者をどのように国民年金制度に組み込むかという問題の難しさを示すものでもあるが、その制度設計のあり方は、国民の制度に寄せる信頼度に大きく影響する⁽²²⁾。実際、保険料の納付期間が足りずに無年金となる者⁽²³⁾、拠出能力は十分であるにもかかわらず、制度への不信感に起因して未納である者等が数多く存在しており、国民皆年金の理想と現実には少なからぬ乖離が存在している⁽²⁴⁾。

-
- (20) 特に、京都地裁判決では、障害を抱えている原告は、無年金となったことの不合理性について、我が国の国民年金制度が国民皆年金を根本理念としているという点から主張したのに対し、裁判所は、本制度は拠出制の年金制度として設計されたものであるとして、この主張を排斥したことが注目される。
- (21) これらの裁判で問題となっている原告の権利は、精神的自由の場合に準じて差別の合理性を厳格に審査しなければならない、立法裁量論で片付けることは妥当ではないという立場からこれらの判決を批判したものとしては、新井章「障害学生無年金訴訟判決の動向—憲法判断を示した5判決の意義と今後の課題」賃金と社会保障1395号(平成17年)4～17頁参照。
- (22) 例えば、情報産業労働組合連合会が平成12年3月に組合員に対して行った調査によると、年金制度を信用できない最大の理由は、「自分がもらえる年金額が下がるおそれがあるから」と「変更が多く安定した制度になっていないから」であった。この点については、制度政策キャラバンVol. 2 [安心・信頼できる年金制度に] (http://www.joho.or.jp/caravan_1_01.htm [平成17年9月28日]) 参照。
- (23) 会計検査院の調べによると、無年金者及び今後保険料の支払を行っても納付期間が足りずに無年金となる者は、合計で約80万人に上るといふ。この点については、毎日新聞平成16年10月15日付朝刊参照。
- (24) 山崎泰彦も、国民年金の未加入・未納と所得水準の間には相関関係は認められず、負担能力がありながら、制度への参加を拒んでいる者が大半であると述べている。この点については、山崎泰彦「国民年金は社会保険方式を堅持し、保険料未納者には各種ペナルティを」『日本の論点2001』文藝春秋(平成12年)445頁参照。

2 国民年金制度の執行面における問題点

国民年金制度については、上記のような問題に加え、徴収態勢に係る問題点も少なからず認められる。主な諸外国と比べた場合、我が国の場合、保険料の納付義務者や未納者を的確に把握するための体制が、そもそも十分に整備されていないが、平成14年度に施行された地方分権一括法に基いて機関委任事務が廃止されたことに伴い、社会保険料徴収事務が市町村から国に移管された際、徴収効率を維持するための事務（必要なデータの引継ぎなど）が適切に履行されなかったという指摘もされている⁽²⁵⁾。

確かに、年金改革関連法が成立する以前は、地方税当局や国税当局から徴収に必要な情報を入手するための態勢の整備や協力体制の構築が甚だ不十分であった。また、保険料の納付をすべき側と徴収をすべき側において、法律上、保険料納付義務はあるが、納付しなければ給付を受けられないだけであるという意識が少なからず働き、納付を強制するための体制の整備に向けた取り組みが不十分であったという側面も垣間見られる⁽²⁶⁾。

実のところ、社会保険庁の未納付に対する対応は必ずしも厳格なものではなかった⁽²⁷⁾。確かに、国民年金法96条4項は、同条1項が規定する社会保険庁長官による保険料納付の督促を受けたものが指定の期限までに納付しない場合、国税滞納処分の例によってこれを処分し、又は滞納者の居住地若しくはその者

(25) この点について、毎日新聞(平成16年1月25日付朝刊)は、社会保険事務所が事務移管を引き受ける際、保険者の電話番号等の情報は「個人情報に該当する」との見方から、その引継ぎを受けなかったという事実があると報じている。また、その結果、業務移管に併せて行われた国民年金保険料免除規定の厳格化への対応が不十分なものとなったと指摘されている。平成16年8月25日に開催された「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」の議事録の参考資料1(社会保険庁の課題と対応の方向性)でも、国への事務移管の際の体制整備の遅れが納付率の低下の一因であると分析されている。

(26) このような意識が国政に携わる納付義務者側の発言から示唆されるとした例を挙げたものとして、日本経済新聞平成16年5月10日付朝刊参照。

(27) 意図的でない未納は、転職などで厚生年金などを脱退し、国民年金に移る際に生じ易いが、数年前までは、その際に必要な手続きを該当者に効果的に知らせる対策が十分に講じられていなかったという問題も指摘されている。この点については、日本経済新聞平成16年5月10日付朝刊参照。

の財産所在地の市町村に対し、その処分を請求することができるとしているが、滞納者の所得・資産の把握に伴う困難性や保険受給資格との関係等から、これまでに強制徴収が実際に行われた例は殆どなかったのである⁽²⁸⁾。

(28) 最近では、2年の時効にかかっていない保険料の滞納者は300万人を超えと言われており、このような滞納者数の増加に鑑み、平成16年度には10数年ぶりの強制徴収が行われた。平成16年度着手分では、約31,000件の最終催促状が送付され、その結果、半数以上の納付がされたが、その後の督促状の送付にもかかわらず未納のままである者(2,648件)に対しては、財産調査の対象とされ、結局、110件の財産差押えが実施されている。この点については、「社会保険庁：国民年金保険料の強制徴収の実施状況について(平成16年度着手分)」(<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2005/p0422.htm> [平成17年11月18日])参照。また、最近、厚生労働省では、保険料未納者が強制徴収の際の財産調査を拒否するような場合には罰則を適用することなども前向きに検討されているようである。

第2章 国民年金保険の性質と徴収一元化論との関係

第1節 昨今の国民年金制度改革と国民年金保険の本質

1 国民年金制度改革の方向性とその意義

本稿第1章における考察からも明らかなように、国民年金保険の制度設計の変遷は、国民皆年金という理想と現実との狭間で様々な問題を惹起させてきただけでなく、国民年金制度の性質を変貌させてきた。このことは、換言すれば、国民年金制度における保険原理に修正が加えられてきたということの意味し、このような修正によって、制度に対する国民の信頼・納付率も少なからぬ影響を受けてきたのである。

前述のように、国民年金保険の制度設計に対する国民の不信感は、近年、嘗てないほどに高まっており、制度のあり方に対する議論が活発化し、制度面での改革による保険給付財源のポテンシャルを高める措置、保険料徴収面での統合策及び被保険者に対するサービスの向上策等が模索・構想されている⁽²⁹⁾。最近の主要な政党のマニフェストなどでも、各種年金の統合案など、公的年金制度の更なる改革が謳われている⁽³⁰⁾。

尾辻厚生労働省大臣も、「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」の最終報告を受け、平成17年6月1日の記者会見で、社会保険庁改革を進めるには、保険料収納率を如何にして向上させるかが最重要課題であると位置付けている

(29) 現在、社会保険は社会保険事務所、労働保険は各都道府県に設置された厚生労働省の労働局がそれぞれ保険料を徴収しているが、社会保険の徴収の一元化案としては、社会保険事務所が、雇用保険、労災保険、厚生年金保険及び政府管掌健康保険の一元的徴収を行うという構想もある。この点については、読売新聞平成16年8月23日付朝刊参照。

(30) 例えば、厚生・共済年金の統合や国民・厚生・共済年金の統合を政権公約として掲げている政党があり、特に厚生・共済年金については、平成17年度10月6日に開催された与党年金制度改革協議会において、双方の保険料率を同水準にするという方向で意見の一致があったと報じられている。この点については、日本経済新聞平成17年10月6日付朝刊参照。

旨発言しており、今後、その徴収のあり方が少なからず改革されることは、もはや必至であり、議論の焦点は、改革を実行するうえで、どのような措置が講じられるべきかという点に絞られてきている。

また、この点に関連して、同大臣は、社会保険制度の改革においては、システム面の改革が改革のスケジュールの決定と事務処理の効率化を図るという観点から重要であることから、社会保険と労働保険との徴収事務の一元化の促進を検討するためのチームの立ち上げを指示しており、最終的には徴収の一元化に向けて一歩ずつ進めていくことが肝要であると発言している⁽³¹⁾。

2 社会保険と税の異同

上記のように、最近の社会保険制度の改革の方向性としては、各種社会保険を統合し、徴収事務を一元化するということが有力な選択肢の一つとして主張されているところであるが、同じ社会保険であっても、その負担と給付のリンクの強弱の程度において、各社会保険は其々異なっている。すなわち、各種社会保険の中には、保険原理に比較的忠実である社会保険もあるが、必ずしもそうではない社会保険も存在している。

社会保険の性質は、負担と給付のリンクの強弱の程度という点において、税の性質とも異なったものであり、税と比べれば、どの社会保険も、本来、負担と給付のリンクの程度が強い。もっとも、他方では、政府を保険会社みたいなものであると考えれば、税とは保険であるという見方（「税保険説」と称される。）もある⁽³²⁾。確かに、例えば、公的年金保険についても、それが完全な積立方式に立脚するものでないなら、保険料と税の差異は決定的なものではなくなる。

(31) この発言については、<http://www.mhlw.go.jp/kaiken/daijin/2005/06/k0601.html> [平成17年10月11日]参照。

(32) この点については、神野直彦「地方税の改革を考える」(<http://www.dankai.gr.jp/kiroku/jinno2.html> [平成17年8月3日])参照。もっとも、このような考え方は経済学的な立場から主張されるもので法律的な立場から主張されるものではないとするもの

実のところ、国民健康保険については、昭和26年3月31日法律第9号の公布をもって、従来の保険料としての徴収に代えて、市町村によっては、保険税としての徴収が行われるようになった。この点を踏まえると、確かに、国民健康保険が保険料であるか保険税であるかによって、各々、根拠法令（国民健康保険法と地方自治法）、法的規制の度合い、消滅時効、制裁措置等において相違する点が生じるが、納税義務者、目的及び効果等の点において、その実体には本質的な差異が存在するわけではない⁽³³⁾。

例えば、旭川地裁平成10年4月21日判決（平成7年（行ウ）第1号、判例時報1641号29頁）では、旭川市国民健康保険条例8条の賦課総額の決定に関する規定は、賦課総額の確定を賦課権者に委ねた点が賦課要件条例主義や賦課要件明確主義に反し、憲法92条・84条及び国民健康保険法81条に違反するとされたが⁽³⁴⁾、その理由としては、国民健康保険の対価性は希薄であり、保険税という形式をとっていなくても、その実質は租税と同一視できるものであり、一種の地方税として租税法律（条例）主義の適用があると解するべきという点が挙げられている。

また、国民健康保険税の課税標準及び税率の決定を市長の裁量に委ねている点が争点となった秋田地裁昭和54年4月27日判決（昭和50年（行ウ）第3号、昭和51年（行ウ）第9号、昭和52年（行ウ）第6号、判例時報926号20頁）では、保険税もまた住民たる被保険者に対し強制的に賦課し徴収する金銭給付として、租税たる性質を有することについては普通税と異なることはなく、税

として、岩村正彦「公的年金制度改革」ジュリストNo. 1146(平成10年)86頁参照。

(33) もっとも、小塩隆士は、国民健康保険税は、徴収形式や手続きが税金上の様々なツールを使うものの、だからといって税金ということにはならないと述べている。この点については、小塩隆士他「年金制度のグランド・デザイン」法律時報(平成16年)76巻11号8頁参照。

(34) 他方、本判決の控訴審である札幌高裁平成11年12月21日判決（平成10年（行コ）第8号・12号、判例時報1723号37頁、訟務月報47巻6号1479号）では、保険料率決定の市長への委任が憲法・国民健康法違反であるかについては、その委任の方法は、具体的かつ明確な基準に基づいており、本条例も委任の範囲を超えたものではないと判示された。

率算定の基礎となる課税総額の決定を課税庁の認定に任せることは許されないと判示されている⁽³⁵⁾。

このように、租税法律主義は、国民健康保険税にも適用されるものであり、同税が国民健康保険料と同質のものであるとすると、税と保険料との性質上の差異は本質的なものではなく、国民健康保険税と国民健康保険料との差異は、制度上の取扱いの違いという形で表れるが、その違いは、本来、実質的なものではなく、基本的には名称上の違いに起因するものでしかないという見方も可能であろう。

しかも、前述の通り、昨今においては、性質が本来必ずしも同一ではない各種社会保険について、事務処理と徴収の統合・一元化を図るという選択肢も前向きに検討されている。このような選択肢が有力化してきているのは、徴収効率化の要請という大義名分の裏に、社会保険財源の国庫負担割合の変化などを通じて、社会保険の保険としての性質が変容するという現象が生じてきているという事実が存在しているからであると思料される⁽³⁶⁾。

第2節 国民年金保険の性質の変容のインプリケーション

1 昨今の国民年金制度改革のインプリケーション

前述のように、各種社会保険の性質の変容は、その徴収のあり方論に少なからぬ影響を及ぼすものと考えられる。このことは、年金給付財源の国庫負担割合の変化などを通じて国民年金保険の性質が変容し、そのことが制度に対する国民の信頼及び保険料の納付率にも影響してきたという本稿第1章における考察を踏まえると、当然の帰結とも言える。

(35) 本判決の控訴審である仙台高裁昭和57年7月23日判決(昭和54年(行コ)第1号、判例タイムズ487号113頁)も、本条例は憲法92条・84条に違反するとして控訴棄却している。

(36) 医療保険や介護保険では、その財源の2分の1が国庫負担となっている。また、各種の社会保険制度間で様々な財政調整が行われており、負担と給付のリンクは全体的に希

最近、社会保険の徴収制度を改革する動きが活発化しているのは、確かに、保険料納付率の低下に対処するための効率的な徴収方法の確立という必要性が高まってきているからであるが、その背景には、各種の社会保険における国庫負担率が既に相当程度に達しており、各制度における財政自立とガバナンスが弱体化するなどによって、その保険としての性質が大きく変容してきているという事実が認められる。

国民年金保険はもとより、各種社会保険において、その性質が変容しているということは、これらの保険における負担と給付のリンクの強弱が実質的に変化していることを意味する。確かに、昨今、これらの保険の中には、制度改正などを通じて、その変容が相当程度まで進展しているために、その保険としての性質がかなり曖昧なものとなっているものが認められる。

国民年金保険については、その他の社会保険と比べた場合、制度設計上、各年金制度間の財源調整が相当の規模で行われるように制度化されていることなどから⁽³⁷⁾、負担と給付のリンクが全体的に希薄であり、その性質は、そもそもかなり曖昧であるという特徴が認められるが、このような特徴は、とりわけ、障害基礎年金保険において顕著である。

他方、老齢福祉年金保険は、確かに、本来、社会保険のなかでも最も保険料と保険から受ける期待利益との間の有償性が強いものである。それでも、その「未納及び追納の規範的な意味は、老齢年金の所得移転的要素を強調する場合には、保険という観点からでなく、一般の租税と同じような観点から論じられなければならない」という見解も認められるなど⁽³⁸⁾、負担と給付のリンクの強さが突出しているわけではない。

また、公的年金制度の場合、第1号被保険者に該当する自営業者の被扶養配

薄化する傾向にある。

(37) 特に現行制度の下では、厚生年金、共済年金及び国民年金の各制度から基礎年金への拠出が行われるなど、制度間の様々な財政調整が給付と負担の乖離をより大きなものとしている。

(38) この点については、倉田聡「年金と社会保険—保険料納付の規範的意義」法律時報(平

偶者と第3号被保険者との保険料納付義務に係る異なる取扱いに代表されるように、保険料納付の単位が世帯と個人のいずれか一方で統一が図られていないという曖昧さもある。このような曖昧さが第3号被保険者問題の解決の困難性を増幅させているという指摘もあるが⁽³⁹⁾、その曖昧さが国民年金制度に対する国民の強い不信の原因の一つともなっている⁽⁴⁰⁾。

性質の曖昧さに起因して生じている上記のような問題点に適切に対処するためには、国民年金制度の性質を明確化するというベクトルに従って改革を実行するというのが、最も直接的かつ効果的な解決策となり得るものと考えられ、平成16年度の年金制度改革でも、このような方向性に則った国民年金法改正が実現するであろうと想定することは十分に可能であった。

実際、国民年金法の改正によって、保険料の引上げ、保険免除制度の拡充（平成17年4月1日施行）及び「多段階免除制度」の導入（平成18年7月1日）が図られた⁽⁴¹⁾。これらの改正は、応能原則の強化に繋がるものであるが、他方では、基礎年金給付財源の国庫負担割合の大幅な引上げも決定されたため、負担と給付のリンクが大幅に希薄化し、国民年金保険の性質の曖昧さは益々増幅することとなった。

2 保険料方式の理想と現実

上記のように、平成16年度年金制度改革は、国民年金保険の性質について複合的な影響を及ぼすものであるが、最終的な規模としては、国庫負担割合の引

成16年)76巻11号47頁参照。

(39) このような指摘については、竹内康之「年金制度改革と女性」ジュリストNo.1237(平成15年)106頁参照。

(40) 同様な見解としては、例えば、西沢和彦「経済教室」日本経済新聞平成16年6月18日付朝刊参照。

(41) 国民年金法第90条、90条の2及び90条の3で定められたこれらの措置は、①保険料全額免除と半額免除について、免除申請の遡及が可能とする、②保険料4分の1免除制度及び保険料4分の3免除制度を新たに加えるというものである。なお、国庫負担割合が2分の1になると、保険料の半額負担者の年金受取額は、保険料全額負担の場合の3分の2(現行)から4分の3になる。

上げのインパクトが相対的に大きくなる。本来、純粋な積立方式の下では、公的年金の給付財源の確保は、保険料の徴収（「保険方式」）によるのが原則である。この原則に依拠する以上、負担と給付の関係を意識した保険料納付のインセンティブ効果という保険方式のメリットを殺ぐべきではないという観点からすると、このような制度改正は問題視される。

しかしながら、公的年金給付財源の国庫負担なしに保険方式と国民皆年金を両立させようとするのは非現実的であり、そもそも保険方式の下で国民皆年金を実現させるという理念には、一定の限界が内在していると言える。実際、ユニバーサル・ペンションを標榜している海外の国では、「税方式」（年金給付財源を保険料ではなく税で徴収する方式）が採用されているのが通常である。

例えば、ユニバーサル・ペンションを標榜するニュージーランドでは、公的年金給付財源の国庫負担はなく、完全な税方式による社会保障財源の調達が行われている。他方、英国やフランス等でも基本的には公的年金給付財源の国庫負担が行われていないが、これらの国々では、そもそもユニバーサル・ペンションが標榜されているわけではない。

確かに、保険方式（いわゆるビスマルク方式）を採用しているドイツでは、公的年金給付財源の一部について国庫負担が行われている⁽⁴²⁾。しかし、同国もユニバーサル・ペンションを標榜しているわけではない。しかも、ドイツは、隣国であるフランスと同様に、強力な徴収態勢と高い徴収実績を誇っており⁽⁴³⁾、我が国のような国庫負担率の大幅な引上げが予定されているわけでもない。

(42) ドイツの代表的な公的年金である職員年金保険や労働者年金保険の場合、その給付財源の国庫負担割合は30%(2000年)である。保険料率は、自営業者も被雇用者も19.5%(被雇用者の場合は労使折半)である。

(43) ドイツやフランスでは、徴収一元化によることなく、制度面・執行面での態勢整備によって、社会保険料の徴収率は100%に近いものとなっている。この点については、読売新聞平成16年7月24日付朝刊参照。特にドイツでは、医療給付財源に対する国庫負担がなく、給付額の増加は被保険者の保険料の引き上げによって賄われることから、医療保険料の未納に対する社会的評価は非常に厳しく、徴収態勢もかなり整備されている。その一例として、最近のヤミ労働に対する徴収強化策が挙げられる。この点については、朝日新聞平成16年8月12日付朝刊、読売新聞平成16年7月24日付朝刊参照。

ドイツの雇用者の自主納付率及び徴収機関である疾病金庫（Kranken Kasse）による徴収率が高い主な理由としては、①未納に対する罰則が存在する、②少なくとも4年1巡で事業所検査が行われている、③雇用者の被雇用者に係る保険料の未納について、被雇用者からの通報が頻繁に行われる、④国税当局が保険者である連邦保険社会省（Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, BMGS）及び各州の年金庁（Landesversicherung sanstalten, LVA）に対し、自営業者の所得に係るデータを提示する、また、両者の合同調査などが積極的に行われていることなどが挙げられている⁽⁴⁴⁾。

3 税方式導入の意義

上記のように、ドイツでは保険方式が採用されているが、ユニバーサル・ペンションが標榜されているわけではなく、徴収態勢もかなり整備されている。この点に鑑みると、我が国の場合、保険方式による国民皆年金という理念を放棄しない限り、基礎年金財源の国庫負担は避け難い選択肢であると言えるが、高まる国庫負担割合は、基礎的な年金の保険としての機能・財政規律を脆弱化させ、保険料の未払いに対する社会的な対応が甘くなるという危険性を包含している。

このような危険性は、国民皆年金という理念を掲げる限り存在し、我が国における税方式による保険給付財源の調達必要性も高まることとなる。実のところ、税方式による基礎年金財源の調達は、実質上、賦課方式による保険料の徴収に近づくこととなるが、税方式の導入のあり方次第では、国民年金の制度面に起因する問題だけでなく、執行面が大きく影響している国民年金保険料の滞納問題についても、根本的な解決を図ることが可能となり得る。

確かに、国民健康保険税が国民健康保険料の代替的手段として徴収されるよ

(44) この点は、ドイツ連邦社会保健省の年金保険（Rentenversicherung）や老齢保険（Alterssicherung）等の担当課長（Regierungsdirektor）であるコフラー氏（Lutz Kohler）からの情報提供（平成16年12月）による。

うになった根拠である国民の税負担に関する義務観念の強さや徴収権及び時効という点における税の優位性等に鑑み⁽⁴⁵⁾、基礎年金の給付財源を税によって徴収することは、徴収実績の向上、徴収コストの削減及び徴収の効率化を実現させるという主張を行う者が少なくない⁽⁴⁶⁾。

また、税方式の導入によって、国民全ての保険料の支払いや年金給付の記録等の一切の記録が不要となるほか、一定年齢に達すれば、誰でも定額の年金を受給できるという国民皆年金制度が名目上のものではなく、実質的にも実現可能なものとなる。また、税方式の下では、社会保険料と税との性質上の差異が希薄化することから、社会保険料と税の徴収一元化を実際面からだけでなく、理論面から根拠づけることも可能となる⁽⁴⁷⁾。

第3節 徴収方式と徴収一元化論

1 税方式の下での徴収一元化論

税方式が導入されると、従来の社会保険料或いは国民年金保険料は、一種の社会保障税として徴収されることから、結局、その他の租税と一体的に税務当局によって徴収される可能性が高まる。実のところ、我が国でも、予てより、基礎年金給付財源の調達手段として税方式を導入することや国税と社会保険料を一元的に徴収するということが前向きに検討された時代があった。

(45) 実際、国民健康保険税としての徴収という制度が創設された背景には、保険財政の恒常的な赤字と国民健康保険料の徴収歩(80%前後)が満足できるレベルではなかったという事実がある。これらの点については、市町村税務研究会編『実務解説健康保険税』ぎょうせい(昭和54年)5~7頁参照。

(46) このような意見については、例えば、野口悠紀雄「保険料徴収の仕組みをどうすべきか」(<http://www.noguchi.co.jp/archive/retire/rt040205> [平成16年9月15日])、岡部貴士「公的年金改革の論点と改革試案—人口高齢化にどう対応するか—」(<http://web.sfc.keio.ac.jp/~okabe/paper/oh/part1.html> [平成16年9月17日])参照。

(47) 実のところ、税方式による徴収を支持する者は、技術論や徴収効率の観点からその有用性を主張する場合が多い。この点については、小塩他・前掲「年金のグランド・デザイン」7頁参照。

例えば、シャープ勧告は、日本税制報告書第10章H節(社会保障税)において、当時の米国における徴収一元化が成功しつつあることに鑑み、一定の条件の下、社会保障に係る負担を社会保障税として税務当局が一元的に徴収することを提言していた⁽⁴⁸⁾。また、1980年代末頃の消費税の導入を巡る議論では、消費税の福祉目的税化が提言された。

徴収一元化は勿論、消費税の福祉目的税化も、税源の用途限定は財政硬直化に繋がる、また、諸外国において消費税等を目的税としているような例が見当たらないなどの理由から⁽⁴⁹⁾、今日まで採用されるには至っていない。しかし、平成11年度予算においては、消費税収(地方交付税分を除く国分)を基礎年金、老人医療及び介護に充てることが予算総則に明記された。

上記のような用途を限定する方式は、その後も、予算上の取扱いとして維持されているという事実がある。このような取扱いが通例化したことは、消費税が福祉目的税に向って大きく一步前進したものであり、消費税率の将来的な引き上げが有力視されている状況の下、消費税の一部目的税化の実現可能性は、今後益々高まるものと考えられる⁽⁵⁰⁾。

2 税方式の是非を巡る議論

他方、前述した税方式の問題点に関連して、①税方式の下では、受給と負担のリンクの希薄化が顕著なものとなるため、「バラマキ福祉」に繋がり、財政

(48) 同勧告では、徴収一元化によって社会保障計画の重要な部分が危うくなるということがないという条件の下、「社会保障税の徴収は、大蔵省(当時)に委託し、その徴収と賃金及び給与に対する源泉徴収税の徴収は統合すべきである」と述べられている。

(49) 最近、政府税制調査会も、消費税の福祉目的税化については、同様な観点から問題があるとしながらも、検討に値するものであるとしている。この点については、例えば、同調査会が平成11年12月に発表した平成12年税制改正答申参照。

(50) 宮島は、消費税の福祉目的税化に対して提起されてきた様々な批判はいずれも致命的なものではないが、その実現に当っては、社会保障制度の改革についての基本方針の決定と社会保障財政計画の国民への提示、インボイス方式への転換などに代表される消費税の構造改革及び厳格な用途特定化を具体化する措置等が前提条件となろうと述べている。この点については、宮島洋編『消費課税の理論と課題(第二訂版)』税務経理協会(平成15年)170~177頁参照。

再建にもマイナスに働くという危惧を表明する向きもある⁽⁵¹⁾。また、②基礎年金の財源が最も有力視されてきた消費税である場合、負担が逆進的となるという指摘もあり得る。

上記①の批判に対しては、1999年以降のスウェーデンの「最低保障年金」と「所得比例年金」のように、基礎年金部分は全額税方式で徴収し、二階部分を所得比例とする方法を採用することによって対応を図ることも可能である。本稿第4章第1節3で後述するが、同国では、このような制度改革によって、受益と負担の明確化が図られたと評されており、実際、我が国でも、このような制度改革を主張する政党や財政学者等が存在している⁽⁵²⁾。

上記②の批判に対しては、そもそも現行の国民年金制度の下において事業者等に課されているのは定額保険料であり、このような人頭税的な負担よりは消費税を財源とする税方式の方が公平であるという反論も可能であろう⁽⁵³⁾。確かに、消費税の逆進性は税率の引上げによって顕著なものとなるが、複数税率を採用して負担の逆進性を緩和するという方法もある。

例えば、橘木俊詔は、公的年金は全国民を対象に定額支給するという方式に改め、その財源としての保険料負担を廃止する一方、税率15%の累進消費税（生活必需品は低税率）の導入を提言する⁽⁵⁴⁾。この提言では、導入当初は消費税を基礎年金の財源に充てる目的税とするが、長期的には一般財源とするという形で税方式を導入すべきであると主張されている。

(51) このような意見・見方については、山崎・前掲『日本の論点2001』446頁参照。

(52) このような主張から更に一步踏み出し、例えば、公的年金の報酬比例部分を二重負担の問題に対処しながら積立方式に移行し、積立部分の民営化を行うべきであるというような主張もある。この点については、森戸英幸「年金と私保険—企業年金の論点と年金民営化論」法律時報(平成16年)76巻11号58頁参照。積立方式に賛同するが、民営化は必要ないとする主張としては、清家篤「公的年金制度改革」ジュリストNo.1146(平成10年)79頁参照。

(53) 例えば、小塩隆士「年金と税制—基礎年金の税方式化を巡る課題を中心に」法律時報(平成16年)76巻11号53頁参照。

(54) この点については、橘木俊詔「経済教室」日本経済新聞平成17年10月20日付朝刊参照。橘木も徴収の効率化の観点から徴収一元化を支持している。

この提言において示されているような制度改革が実現すれば、保険料負担が軽減されることで企業の人件費が軽減され、企業の採用意欲が高まる一方、消費税という広く浅い負担によって、現役世代の負担が減少するため、勤労意欲が高まるとともに、貯蓄率の高まりによる資本蓄積も促進されるため、経済成長率の向上に繋がるというシナリオがシミュレートされている⁽⁵⁵⁾。

このように、税方式の導入に対する主な批判に対しては、反論もされているところであるが、税方式を採用する場合には、低所得者層のモラルハザードをどのように防止するか、また、基礎年金を税方式とする場合、ミーンズ・テストを導入するか否かという問題もあり、ミーンズ・テストを導入する場合には、基礎年金制度の本来の趣旨に悖らないかという点についての説明が求められることとなる⁽⁵⁶⁾。

3 保険方式を維持することの意義

上記のように、税方式の導入を巡っては賛否両論が存在するが、消費税の将来的な引上げの蓋然性を踏まえ、税方式による徴収を主張する声は、昨今、強まってきている感がある⁽⁵⁷⁾。他方、「21世紀に向けての社会保障を考える有識者会議」の報告書（平成12年10月）は、社会保障財源の調達方式として、保険方式が主要国でも一般的であり、同方式の利点と同方式維持の重要性を強調している。

(55) この提言の詳細については、橘木俊詔『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社（平成17年）参照。

(56) 岩村正彦は、このような点を問題視する観点から、国民年金制度の空洞化問題に対処するには、社会保険方式を維持しつつ、いかに未納保険料の徴収をうまくやるかという点に問題は収斂してくると述べている。この点については、「公的年金制度改革」ジュリストNo. 1146（平成10年）87頁参照。他方、橘木俊詔は、高齢者の最低生活保障分を充たす基礎年金は、公共財支出であると捉え、新たな国民年金制度を構想している。この点については、橘木・前掲「経済教室」参照。

(57) 自民党の財政改革研究会は、平成17年10月、消費税率の引上げの方向性を打ち出すとともに、消費税を全額社会保障目的税化する方針を示した中間報告書を公表した。この点については、日本経済新聞平成17年10月25日付朝刊参照。

先ず、同報告書は、保険方式のメリットとして、①将来の生活困難リスクに対する「事前の備え」を相互扶助により行う仕組みであり、自立した個人による自助努力を前提とする、②給付と負担が連動することから、そのバランスを踏まえ国民が給付と負担を選択できる、③給付はその負担に基づく権利として確定されることから、国民に安心感を与え、負担に対する理解を得やすいという点を挙げている⁽⁵⁸⁾。

ところが、我が国の場合、保険方式の優位性の根拠として主張される上記の点の現実における妥当性については、第3号被保険者問題や世代間格差問題に代表されるように、そもそも給付と負担のバランスが制度上かなり崩れている⁽⁵⁹⁾、また、年金給付額もかなり流動的であることなどから、保険方式のメリットは失われてきているという認識の下、様々な異論が唱えられている⁽⁶⁰⁾。

確かに、昨今の給付財源における高い国庫負担率は保険方式の限界を示すものであり、保険方式のメリットは薄れてきているという見方は十分に可能である。しかし、あくまで保険方式の維持を図ろうとするのであるなら、極力、保険料による徴収によって給付財源を確保することが基本となり、保険料の徴収率を高いレベルに保つための態勢整備が非常に重要な課題となる。また、公的年金制度の改革も、負担と給付のリンクを強化する方向で推進されなければな

(58) 細田内閣官房長官の私的懇談会として設置された「社会保障の在り方に関する懇談会」における議論では、保険料未納・未払い問題の解消のために税方式にするのは本末転倒であり、保険料の全廃と相当分の税率引上げは、国民感情からも慎重であるべきという意見が述べられている。この点については、「社会保障の在り方に関する懇談会における議論の整理とその関連資料」賃金と社会保障No. 1387(平成17年)55頁参照。

(59) このような状況を具体的に示す例としては、基礎年金の場合、第1号被保険者は定額負担(毎月1人当たり13,300円)、第2号被保険者は二階部分と併せて定率負担、第3号被保険者はゼロ負担となっていること、また、厚生年金の場合、巨額の未積立債務が認識されていることなどが指摘される。この点の詳細については、松永誠一「社会保障の財源を改めて考える～医療の財源はどうあるべきか～」(<http://www.kosonippon.org/doc/?no=159>[平成17年8月1日])参照。

(60) 反論については、例えば、松永・前掲「社会保障の財源を改めて考える」、平成16年9月21日税制調査会第18回基礎問題小委員会席上配布資料16頁参照。

らない⁽⁶¹⁾。

4 保険料方式の下での徴収一元化

税方式と保険方式の得失・優劣については、上記のような議論があるが、徴収一元化という選択肢が、仮に徴収率の向上のための最も効果的な手段であり、保険方式のメリットを最大限に発揮させるためには徴収率の向上が最も重要な鍵であるなら、徴収の一元化を実現させることの必要性は、保険方式の下において最も高まる。保険方式の堅持することと徴収一元化とは、必ずしも相容れないものではない。

実際、例えば、基礎年金財源の国庫負担割合が今後更に高まることは、税負担が巨額になることなどから望ましい方向性ではないという視点に立ち、保険方式の下、国庫負担比率を低下させる手段として、国民年金保険料の徴収の効率化が求められ、それを実現する手段として徴収の一元化が効果的であると提言する向きがある⁽⁶²⁾。

このように、徴収一元化については、①税方式の導入、或いは社会保険給付財源の国庫負担比率の増加というプロセスを通じて実現させていくというのが現実的であるという立場からだけでなく、②保険方式の下、社会保険給付財源の国庫負担比率を低下させ、負担と給付のリンクを強化するための手段として、その実現が求められるという立場からも主張され得るものである。

確かに、徴収一元化を実現することの必要性の度合いは、①と②の場合において異なり得るものであり、いずれの立場に立脚する徴収一元化が有力な選択肢であるかは、公的年金給付財源の多寡や国民年金制度の改革の方向性等に大きく左右されよう。また、徴収一元化が実現する場合、それがいずれの立場に立脚するものであるかによって、未納問題の解消の度合いにとどまらない様々

(61) 保険方式を支持する論調としては、堀勝洋が日本経済新聞平成 11 年 5 月 13 日付朝刊で示している見解などが代表的な例として挙げられる。

(62) このような立場から我が国における徴収の一元化を提唱するものとしては、例えば、野口・前掲「保険料徴収の仕組みをどうすべきか」参照。

な点において、その効果、インプリケーション及び課題等は少なからず異なってくるものと思料される。

次章以降では、諸外国における徴収一元化の今日的な趨勢を踏まえたうえで、徴収一元化が実現している主な国々における一元化の背景、経緯及び実態を考察し、これらの国々における徴収一元化を巡る諸環境と我が国の状況との類似点・相違点等を見出すことを試みる。また、このような考察を通じて、これらの類似点・相違点等は、我が国における徴収一元化の導入の是非の議論において、如何なる示唆を提供するものであるのかを探る。

第3章 徴収方法の今日的な趨勢と米国の徴収一元化

第1節 徴収一元化の今日的な位置付け

1 徴収方法の世界的な趨勢

社会保険料の徴収業務については、①社会保険給付業務を担当する官庁が所掌している国、②財務省・国税庁が国税の徴収と一元化している国、③国税業務との一元化を部分的に行っている国に大別される。従来から、社会保障財源の拠出については、ビスマルク方式に基づいた保険方式が主流であったことから、前出の「有識者会議」の報告書（平成12年10月）でも述べられているように、社会保障担当省庁や社会保険庁が社会保険料の徴収事務を所掌している国(上記①の類型)が多数となっている。

他方、米国、カナダ、イギリス、アイルランド、スウェーデン、デンマーク等は、上記②の類型に属し、公的年金財源が社会保障税或いは社会保険料として、租税とともに一元的に徴収されている⁽⁶³⁾。もともと、これらの国々の大半では、嘗ては、社会保険給付業務を担当する官庁が、社会保険料の一部或いは全部について、その徴収を行っていたという経緯があり、税務当局による完全な一元的な徴収が行われるようになったのは比較的最近である。

一部の旧ソ連諸国・東欧諸国等も、社会保険料の徴収率が低位に止まっていることなどの問題に対処するために、近年、①から②或いは③へと移行しつつあり、これらの国の中には、保険料としての性格や税収と保険料収入の区分管

(63) OECD加盟国では、その他にフィンランド、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、オランダ、ノルウェーにおいて徴収一元化が行われている。OECD非加盟国では、アルベニア、アルゼンチン、ブルガリア、クロアチア、エストニア、ラトビア、ルーマニア、ロシア、セルビア、スロバニアが徴収の一元化を図っている。これらの点については、Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series, Centre for Tax Policy and Administration (2004) p. 9-12 参照。

(注)当初掲載した論文では、ブラジル、中国、インドネシア、シンガポール及びタイにおいて徴収の一元化を図っていると記述していましたが、引用時の誤りであったため、削除しました。

理を維持しながら国税当局が保険料の徴収も担当するという方向で改革を進めているところもある⁽⁶⁴⁾。

他方、世界の国々の社会保険料の徴収体制の歴史的変遷を辿ると、徴収の一元化から徴収の分離へと移行した国は未だ嘗て皆無に等しいことが判明する。実際、時代の潮流は、圧倒的に徴収一元化という方向へと流れており、社会保険給付を所掌する官庁が社会保険料の徴収を担当すべきであるという縦割りの制度設計は急速に変貌・崩壊してきている。

例えば、従来、上記③の類型に該当していたオランダも、2006年には、税務当局が徴収を所掌する社会保険料の範囲が更に拡大し、税と被雇用者保険料 (Employee Contributions) が一つの申告書で申告・納付することが可能となり、オーストリアの場合も、従来は上記①の類型に属していたが、2003年以降は、国税当局と社会保障当局が共同で一体的な調査・徴収を行うようになるなど、税と保険料の徴収事務を統合する方向で態勢の変貌が生じてきている⁽⁶⁵⁾。

2 徴収一元化の理論上の効果

上記のように、少なからぬ国々が徴収事務の統合・一元化を図った理由としては、税と社会保険料の徴収という事務において、幾つかの共通点 (①納付を行うべき者の把握から徴収に至る一連の徴収事務手続は基本的に同様である、②徴収率の向上と徴収コストの低減のためには徴収を行う側の人的リソースの有効な活用が必要である、③徴収を一元化することによって行政組織全体の執行コストを低減させることが可能である。) が認められるからであると言われ

(64) 最新の徴収一元化の例としては、ブラジルが2005年8月に実施した国税庁と社会保障院(INSS)との合併によるものが挙げられる。これは、経費削減を目指すルーラ大統領の一連の行政ショック療法が目玉の1つであると言われているが、その効果については、両当局において採用されていたデータ管理システムが全く異なるなどの事実もあり、未だ十分に明らかではない。

(65) この点については、Bernhard Zaglmayer, Paul Schoukens and Danny Pieters, Cooperation Between Social Security and Tax Agencies in Europe, IBM Center of the Business of Government (2005) p. 12・23 参照。

ている⁽⁶⁶⁾。

確かに、このような見方には一定の合理性があり、上記のような必要性・効果を期待して徴収一元化が行われ、実際、行政面において望ましい効果が発生するケースもあろう。しかし、徴収一元化がこのような望ましい効果を必ず生じさせるという保証はない。このことは、徴収一元化を図った国々の中には、徴収一元化への移行の過程において、困難な障害に直面し、制度改革が中断するなどの問題を抱えることとなったケースも存在することからも明らかである。

実のところ、徴収一元化への移行には、移行に伴うコストや困難性が少なからず伴うわけであり⁽⁶⁷⁾、このような障害によって、徴収一元化のメリットが実現しないということがあり得るのは、社会保険料の納付率の低下に苦悩している国々の全てが徴収の一元化への移行を必ずしも最も効果的な解決策と位置付けているわけではないことなどからも示唆される。

しかも、徴収一元化を成功させた実例として本稿第4章で採り上げている国々の場合、社会保険（とりわけ公的年金保険）の性質や徴収一元化を巡る諸環境は、その他の国々の実状とかなり異なっている。また、このような相違点は、徴収一元化の原因・目的（例えば、上記の共通点①～③及びその他の目的の各々に対するウェイトの置き方⁽⁶⁸⁾）に関しても少なからず認められる。

この点の詳細について、次節及び第4章では、徴収一元化の先駆となった米国及び徴収一元化を成功させているスウェーデン及びカナダのケースを採り上げ、また、第5章では、数年前に徴収一元化を完成させたばかりの英国の例を採り上げて考察を加え、これらの国々の徴収一元化の経験・実状等から我が国の

(66) この点については、supra Comparative Information Series, p. 13 参照。

(67) 税方式への移行は、我が国の場合においても、同様な問題を生じさせると思料されるが、橘木俊詔は、移行に伴い、現在の厚生年金の積立金約140兆円については、その全額を保険加入者がこれまで支払った保険料に応じて還元するという方法を提言している。この点については、橘木・前掲「経済教室」参照。

(68) 徴収一元化の「その他の目的」としては、例えば、本稿第5章で考察している英国の場合において主要な目的であった対雇用者・被保険者サービスの向上などが挙げられる。

徴収一元化の是非を検討するうえで参考となるような材料を探ることとする。

第2節 米国における徴収一元化の実態

1 社会保障税の特徴と歴史

米国では、大恐慌によって、大量の失業者が発生するなどの社会的な問題が深刻化した1931年に「社会保障法」(Social Security Act)が制定された。また、「連邦保険拠出税」(FICA Taxes)を構成する社会保障税(Social Security Tax)とメディケア(Medicare)税の賦課に関する規定を定めた「連邦保険拠出法」(Federal Insurance Contributions Act)が1935年に創設され、当時から内国歳入庁が所得税と社会保障税等の一元的徴収を行ってきたという歴史的な経緯がある⁽⁶⁹⁾。

米国の主な公的社会保険制度は、社会保障法に定められたOASDI(Old-Age, Survivors and Disability Insurance)プログラムとメディケア・プログラムであり、その財源は、主に、連邦保険拠出法の趣旨を具体化した内国歳入法§3101に基づいて賦課される社会保障税と同法§3121が定めるメディケア税によって各々調達され、社会保障給付は、原則として、社会保障税やメディケア税等を一定期間以上納めることによって得る受給要件に基づいて行われる⁽⁷⁰⁾。

メディケア税の税率は2.9%(労使折半)である。社会保障税の税率は、2000年以降、被雇用者の場合、65,400ドルまでは報酬額の12.4%(労使折半)であ

(69) 社会保障税やメディケア税の他にも、雇用者については連邦失業税(Federal Unemployment Tax、税率6.2%)等の納付義務がある。

(70) もっとも、少なくとも1999年までのメディケア制度の下では、同制度に基づいて提供される健康保険・医療サービスについては、当該制度によってカバーされていない少なからぬ州政府職員(全州の約6分の1の職員の凡そ85%)も、その配偶者が同制度によってカバーされていたり、他の職業の関係上対象者となっているような理由から、その給付を受けることができる立場にあった。この点については、米国の議会予算局が1997年3月に公表した予算増に繋がる諸々の選択肢(Mandating Budgetary Discipline: Spending and Revenue OptionsのRevの-18)について解説した資料(<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1222&sequence=22>[平成17年9月10日])参照。

り、自営業者（事業主）の場合も同率である。OASDI の適用対象者（被保険者）の登録、社会保障税納付の記録及び転職に伴う通算措置や年金給付額の算定、老齢年金、遺族年金、障害給付金の申請手続き等の管理・運営を行うのは、社会保障庁（Social Security Administration）である。

大恐慌による社会問題の深刻化を背景として創設された社会保障法は、高齢者や退職者の扶助を主な目的として制定されたものであると位置付けられているが⁽⁷¹⁾、納税と保険給付は明らかに連動する関係にあるなど、社会保障税が果たして税であり、その賦課が合憲であるか否かなどについては、法律の制定直後は、連邦最高裁で争われたという経緯がある。

その代表的な例が *Helverings v. Davis*, 301 U.S. 619; 57 S. Ct, 904, 81 L. Ed, 1307; (1937) 事件判決である。本訴訟では、原告（事業主）側は、社会保障税は、憲法が定める税の定義に包含されない、また、高齢者の福祉全般に手当てを施す権限は州の権限であるなどの観点から、当時の政府の老齢保険プログラムは、連邦と州の権限配分について定めた憲法修正第 10 条に反して違憲であるなどと主張した。

また、*Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548; 57 S. Ct, 883; 81 L. Ed, 1279; (1937) 事件判決や *Michael v. Southern Coal & Coke Co.* 301 U.S. 495; 57 S. Ct, 868, 81 L. Ed. 1245; (1937) 事件判決では、当時の失業者補償プログラムに関連して、社会保障法が一部の雇用者（8人以上の被雇用者を有する事業主）に対し、その他の事業主の場合と異なり、社会保障税負担を課していることの合憲性などが争点となった。

これらの事件の控訴審判決では、原告側が勝訴したが、これらの上告審である連邦最高裁の判決では、社会保障税は税（Excise Tax）に該当し、社会保障税の賦課は不当に差別的なものではない、また、社会保障法の立法目的は合理

(71) この点については、In-Depth Research-Early Issues; Constitutionality of Social Security Act (<http://www.ssa.gov/history/court.html> [平成17年10月13日])、Dictionary of Business Terms, 3rd edition, Barron's Educational Services Inc. (1999) p.638参照。

的なものであり、各プログラムの実施は憲法の趣旨に合致するものであると判示し、控訴審判決を覆したことで、社会保障税の徴収の困難性も緩和されていったのである。

2 公的年金制度の実体の変貌と制度改革の方向性

社会保障法制定当時の社会保障政策を具体化する前述のプログラムを実質的に踏襲する OASDI と同法の目的を達成する手段として導入された社会保障税については、その創設当時、上記最高裁判決で示されたような性格付けがされたわけであるが、その後、OASDI の実体は、「賦課方式」(Pay-As-You-Go Basis) から「部分的な積立方式」(Partial-Advance-Funding Basis) へと移行し、今後は、将来における OASDI の実状の変化を反映して、更に変貌を遂げていくものと考えられる。

OASDI の実状に大きな変化をもたらすと考えられている主な要因が高齢化社会の到来である。高齢者社会の進展によって、OASDI に基づく社会保障給付は、2030 年には、1996 年の 4300 万人から倍増し、OASDI の年度収支は、2020 年頃には赤字に転じ、2040 年頃にはその余剰基金も底をつくと試算されており⁽⁷²⁾、このような状況が顕在化する過程において、抜本的な年金制度改革は不可避なものとなると想定されるのである⁽⁷³⁾。

確かに、財政・社会保障問題の中でも、年金改革に力点を置くブッシュ大統領は、社会保障費用の増加が惹起する財政上の問題については、当面は、社会保障税以外による増税で対処するという姿勢を示しているが⁽⁷⁴⁾、OASDI のあり

(72) この点の詳細については、Old-Age Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds: 2001 Trustee's Projections (<http://www.aarp.org/research/socialsecurity/financing/aresearch-import-332-DD58> [平成 17 年 9 月 26 日]) 参照。

(73) 連邦制度準備理事会のグリーンスパン議長 (Alan Greenspan) は、OASDI 基金の財政状況の悪化は、社会保障税の増税か社会保障給付の削減によって対処することが不可欠であると述べている。この点は、議長が 1996 年 12 月 6 日にフィラデルフィア・ユニオン・リーグ (Union League of Philadelphia) の会員に向けて行ったスピーチ (<http://www.nationalcenter.org/gspan.htm> [平成 17 年 9 月 10 日]) でも述べられている。

(74) 増税策の具体的な選択肢としては、①消費課税の強化、②租税支出 (Tax Expenditure)

方を抜本的に改革する施策を講じる必要性は年々高まってきていることは否定し難い事実となっている。

実際、ブッシュ大統領は、2005年2月の一般教書演説で、OASDI改革の方向性として、個人の年金資金の運用先に関する裁量権の拡大を図ることによって負担と給付の明確化を高めることが重要であるという観点から、従来、100%政府管理されていた社会保障税(掛け金)の一部を「個人勘定」に移すことの必要性を強調している⁽⁷⁵⁾。

上記において想定されている「個人勘定」は、社会保険局が資金運用し、その運用の選択肢を各個人の選好に委ねるといえるものであると考えられるが、さらには、公的年金制度が賦課方式で運営されていることが米国の低い貯蓄率の一因となって米国の経済成長を抑制している点を問題視し、公的年金を民営化し、強制貯蓄型の民間年金の下、「個人勘定」を創設するとともに、年金積立金の株式等へ投資を行うべきであると主張する向きもある⁽⁷⁶⁾。

このような主張が行われる背景には、米国では、税については、民間機関による徴収も行われていること、年金に関する「個人勘定」を導入する国が増えてきていること、シンガポールなど一部の国では、公的年金の民営化による強制積立制度が成功しているというような事実が存在している。もともと、他方では、米国における民間企業が提供している年金プログラムの利用事情等に鑑みた場合、「個人勘定」の導入や民営化の必要性・効果は高いものではないという見方もある⁽⁷⁷⁾。

の縮小、③その他の諸々の税(主に法人税等)の改革が候補として挙げられている。この点については、平成17年9月にブエノスアイレスで開催された国際租税協会(International Fiscal Association)の第59回総会のセミナーD「最近の課税問題」(Recent Developments)における財務省租税政策担当次長(Assistant Secretary for Tax Policy)の職にあったオルソン(Pamela Olson)女史の報告による。

(75) この点については、朝日新聞平成17年2月4日付朝刊参照。

(76) この点については、例えば、高山憲之「年金改革：欧米における最近の動向と日本の課題」(http://www.ier.hit_u.ac.jp/~takayama/achievements/pension-j.html[平成17年10月25日])参照。

(77) 例えば、バートレス氏は、その根拠として、①民営化への移行に伴う保険給付のため

このように、OASDI の将来的な財政状況の悪化が想定される中、その改革の方向性を巡っては、幾つかの選択肢が対立しており、その議論の落ち着く先が如何なるものであるかによって、OASDI の実体の変化の度合いも異なったものとなるが、OASDI を巡る諸環境が、今後、より厳しいものとなることは避け難い事実であり、その結果、社会保障税の徴収を取巻く諸環境も少なからず変貌していくものと考えられる。

3 雇用税徴収のメカニズムと課題

上記のように、近い将来、OASDI 基金が厳しい状況に立たされ、OASDI に関係する諸制度の改革が不可避なものとなると、その改革の内容・規模次第では、社会保障税のコンプライアンスや徴収率へのネガティブな影響も懸念されるされるところであるが、少なくとも社会保障税の徴収システムに関しては、従来から、高い効率性の下で運営されており、その年間の徴収コストは、障害者給付に係るコストを除けば、給付者一人につき 10 ドルほどであると言われている⁽⁷⁸⁾。

この効率的な徴収を可能にしているのが高度に機械化された情報処理システムと強力な徴収体制である。現行の情報処理システムの下では、雇用者（事業主）は、被雇用者から源泉徴収した連邦保険拠出税である「給与税」（Payroll Tax）に事業主負担分を加え、4 半期毎に、内国歳入庁に対して、雇用者が行った源泉徴収に係る情報（源泉徴収の対象となる被雇用者数や総源泉徴収税額等）を記載したフォーム 941 を提出するとともに、給付を行うこととなっている。

の国債の発行を必要とするため、これが強制貯蓄分を実質上相殺する、②被雇用者は、民間や雇用主が提供する年金(401k や 403b 等)や個人退職年金(Individual Retirement Account)、事業主は、Keogh 年金プランに加入している場合が多いことを挙げている。この点については、バートレス (Gary Burtless) 氏が 2001 年 7 月 31 日に開催された米国の社会保障に関する歳入小委員会で、International Evidence on the Desirability of Individual Retirement Accounts in Public Systems というテーマに関して述べた意見を要約した資料 (<http://waysandmeans.house.gov/legacy/socsec/107cong/7-31-01/7-31burt.htm>[平成 17 年 9 月 10 日])参照。

(78) この点については、G. Burtless, supra International Evidence 参照。

社会保険庁に対しては、事業者の場合、年度末に事業と源泉徴収額に関する情報等を記載したフォーム W-3 と各被雇用者に関する徴収済み給与税額等を記載したフォーム W2 を提出することとなる。なお、自営業者の場合には、「自営業者拠出法」 (Self-Employment Contribution Act) が適用され、スケジュール C によって事業所得を申告する自営業者自身の連邦保険拠出税である「自営業者税」 (Self-Employment Tax) については、所得税申告書 (フォーム 1041) にスケジュール SE が添付され、内国歳入庁に対する申告・納付が行われる。

上記のようなプロセスを経て給与税と自営業者税から構成される「雇用税」 (Employment Tax) に関するデータを受けた内国歳入庁と社会保障庁では、それらの正確性についてのチェックが情報処理システムを利用して電子的に行われる。とりわけ、フォーム 941 とフォーム W2・W3 との照合・確認のプロセスにおいては、適切な照合ができないものについては、それを自動的に知らせるメカニズムが内蔵されている。このメカニズムによって抽出された不符号データが、机上での調査でも的確に解明できないような場合には、実地調査の対象とされる。

徴収体制面における一つの特徴・強みとして、雇用税の不徴収や不納付については、内国歳入法に定められたその他のペナルティ (§ 6651 で定められている支払遅延日数に応じた税率 5%~25% の延滞税等) のほか、その徴収・納付義務の不履行が意図的なものである場合には、内国歳入法 § 6672 に基づいて、不徴収・未納付相当額のペナルティ (Employment Tax Penalty) が雇用者等に課せられるという点が挙げられる。当該罰則は、「信託勘定回収罰」 (Trust Fund Recovery Penalty) と称される民事罰である。

当該罰則の根拠としては、被雇用者から源泉徴収される社会保障税は、被雇用者が雇用者に対して国への納付を信託したものであることから、信託に関するコモン・ローの考え方の下、トラストの概念が適用され、雇用主によるその横領については、厳しい処罰が加えられるべきであるという考え方に求められるものであり、本規定は、このような考え方を立法化したものである。

当該制度の実効性は、雇用者 (事業主) が被雇用者から源泉徴収したものの、

その納付を行わない場合、事業主に十分な資力がなくとも、会社財産や会社の複数の役員等（役員のほか不納付に責任のある者も含む。）から徴収を行うことも可能であるという仕組みによって更に高められている。しかも、内国歳入庁は、ここ数年、当該ペナルティの対象となるようなケースの調査件数を大幅に増やしている⁽⁷⁹⁾。

上記のようなシステム・制度を具備した徴収態勢が効率的な徴収の実現に貢献しているものと思料されるが、無論、徴収上の課題も存在している。例えば、雇用者が被雇用者の給与税を源泉徴収するに際し、被雇用者に記載を求める社会保障番号等については、必ずしも雇用主による社会保障番号カードの現物確認を経ていないことなどから、提出された各被雇用者のフォーム 941 とフォーム W2 とが賃金額や社会保障番号等において相違し、内国歳入庁における事務処理の煩雑化を招いているという問題がある。

また、社会保障番号の誤記入については、確かに、内国歳入庁と社会保障庁との間でコンピューターによる照合作業が行われ、情報のミス・マッチについては、机上・実態調査によって、その大部分は最終的には解明されるが、不正な社会保障番号を偽造証明書類とともに販売する業者が存在し、その不正な手口が巧妙化してきていることなどから⁽⁸⁰⁾、意図的な不納付の実態把握にも一定の限界があると言われている⁽⁸¹⁾。

実のところ、雇用税のコンプライアンス・レベルについては、内国歳入庁も

(79) この点については、Payroll Taxes and Trust Fund Recovery, Taxpayer Solutions, Inc. (<http://taxpayersolutionsinc.com/Payroll%20Taxes%20and%20Trust%20Fund%20Recovery.html> [平成 17 年 8 月 16 日]) 参照。

(80) このような社会保障税の納付に係る不正等に対しては、1978 年の「監察長官法」(Inspector General Act) に基づき、社会保険庁がホットラインを設けて情報収集を行っている。この点については、Guidelines for Reporting Fraud (<http://www.asa.gov/oig/guideline.htm> [平成 17 年 10 月 13 日]) 参照。

(81) これらの問題点・課題の指摘は、内国歳入庁の小規模企業・自営業者コンプライアンス担当部署(Compliance Policy, Small Business/Self-Employed Division)のシニア・プログラム分析官であるセガール氏(Don Segal)からの情報提供(平成 16 年 11 月)による。このような問題が顕在化してきている背景には、不法・闇労働者が年々増加してきているという事実もあるという指摘がされている。

十分に満足しているわけではない。例えば、内国歳入庁の CAWR プログラム（Combined Annual Wage Reporting Program）によると、2003 年分については、フォーム 941 と W-2 の内容が符合しない件数が 72 万件以上に及んでおり、この件数は不納付額を示し得るものであるとされている⁽⁸²⁾。また、内国歳入庁の NR プログラム（National Research Program）では、2004 年分の自営業者の雇用税の過少申告額は、500 億ドルを超える規模となっていると試算されている⁽⁸³⁾。

このように、米国では、予想される公的年金制度の実体を変容させる改革や今後も拡大し得る雇用税におけるタックス・ギャップ等によって、従来から税と社会保障税（或いは雇用税）の効率的な一元的徴収を実現してきた態勢は、これまで以上に困難な課題に直面することとなるものと想定される。実際、内国歳入庁は、このような課題に対処するための戦略・態勢を構想しているようであるが、徴収態勢のあり方如何によって、雇用税に対する国民のコンプライアンス・レベルや同税の徴収率も少なからず変化するものと考えられる。

(82) この点については、監察長官代理（調査担当）のガルディナー（Pamela Gardiner）女史作成（2005 年 8 月 17 日付）の内国歳入庁宛の最終調査報告書（Additional Work is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Underreporting, 調査番号 200530003） at (<http://www.treas.gov/tigta/auditreports/2005reports/200530126fr.html> [平成 17 年 11 月 21 日]) 参照。

(83) この点については、supra Additional Work 参照。

第4章 徴収一元化を成功させた国々の実状

第1節 スウェーデンにおける徴収一元化

1 徴収一元化の経緯と補完的措置

スウェーデンの公的年金制度の場合、1984年までは、社会保障委員会(Social Insurance Board)が、1948年に導入された基礎年金とATP(the Act on General Supplementary Pension: 二階建て部分の年金)に係る保険料の徴収と保険給付を担当していたが、1985年以降は、スウェーデン国税庁(Swedish Tax Agency)が、税及び保険料の徴収を担当し、社会保険庁(Swedish Social Insurance Board)が年金給付を担当するようになった。

徴収一元化が必要とされた背景としては、雇用者が、被雇用者の前年所得に基づく試算により保険料の源泉徴収額を仮決定し、年6回に分けて源泉徴収・納付を行うという仕組みの下、その翌年、被雇用者の真実の所得金額に基づく再計算を行って、社会保険庁への申告がされていたが、申告と実際の納付額との対比によって未納が判明した場合、徴収はその翌年(源泉徴収を行った年の翌々年)であり、源泉徴収額の試算から徴収完了まで約2年半の期間を要し、その間の利子分の損失が問題視されたという事実がある。

この問題への対処方法が上記徴収ルールの抜本的な改廃と徴収一元化であったが、徴収一元化に伴う組織の再編成は最小限に抑えられた。すなわち、徴収一元化に先立ち、全く新しいコンピュータ・プログラムの開発と法律・行政制度の改革・整備のために、社会保険庁から十数人の法律家やコンピュータ・スペシャリスト等が移ってきたが、社会保険料の徴収に関係していた社会保険庁の職員(120名ほど)は、徴収一元化後も社会保険庁にとどまったのである。

上記の通り、徴収一元化に伴い、徴収ルールの根本的な改革も実行された。例えば、所得税、社会保険料及び付加価値税の申告が一つの申告書で可能となるよう措置されたほか、これらに適用される法律・行政上の規制・ルールの殆ど全て(徴収手続、加算税・延滞税の賦課基準、争訟手続等)について、同一化

が図られるなど、徹底した関係制度の融合・簡素化策が講じられた。

その他にも、様々な角度からの徴収一元化支援策が実行されている。例えば、徴収一元化に伴い必要となる新しいコンピュータの開発に係る予算上の手当てが行われたほか、保険料の徴収にも従事する税務署の職員に対する事前研修・情報提供、国税局に対する運営指針・法律解釈通達の発遣、新しい源泉徴収・納付に関する規則の事業者への周知を図る広報活動やパンフレット・申告書等の送付が大掛かりに行われた⁽⁸⁴⁾。

2 徴収一元化を取巻く諸環境

スウェーデンでは、社会保障番号を有していなければ、銀行口座を開設できず、クレジットカードを取得することもできない。したがって、取引や資金決済を行う際には、社会保障番号の提示が前提となるが、このような仕組みを通じて、税務当局による納税者の広範囲にわたる取引についての情報収集、コンピュータを駆使した名寄せ、申告税額を事前に仮記載(プレプリント)した確定申告書の納税者への送付が可能となっている。

このようなシステムの下では、徴収一元化に伴い、国税庁が社会保険料の支払義務者の把握を行うために新たな措置を講じるという必要性がそもそも殆ど生じないが、前述のような徴収一元化を補完する諸措置にも助けられ、徴収の一元化前後において、社会保険料の徴収率(99.5%程度、国税及び地方税と社会保険料の合計額全体で見ても、未納割合は0.5%程度)には殆ど変化が生じなかったという経緯がある。

もともと、スウェーデンにおいて、税及び社会保険料の徴収率が高率であるのは、上記のような要因に加え、年金受給資格に最低必要な支払年数が3年と短く⁽⁸⁵⁾、受給開始年齢にも幅(61歳~70歳)があり、夫婦間の年金の所得分割

(84) この点については、スウェーデン国税庁の法務部(Legal Unit)のスベンストロム(Yvonne Svenstrom)弁護士からの情報提供(平成16年12月)による。

(85) この3年という支払期間は、本稿において後述する最低保障年金法に基づく給付を受けるための最低条件であり、所得比例老齢年金法に基づく給付を受けるための最低支払

が可能であるなど⁽⁸⁶⁾、被保険者の選択の自由が尊重され、被保険者に対するサービスが高いレベルにあることから、納付者のコンプライアンスも高いということが看過されてはならない。

保険料の源泉徴収漏れ、不納付の発見及び納付者のコンプライアンスの維持・向上に大きく資する代表的な制度として位置付けられているのが、1999年以降、毎年、社会保険料の納付状況や保険給付についての予測等に関する情報を納付者に知らせる通知書(「国民年金受給額の見込みに関する通知書」(Prognos for Din Allmänna Pension)、*「オレンジ・レター(Orange Kuvertet)」*と称される。)である。

オレンジ・レターには、年金保険料支払累積額のほか、想定される所得額の伸び率(不変・2%)や受領開始年齢(61歳～70歳)に応じた毎月の年金受領権利額、受領権利額の計算根拠・当局に対する計算のやり直し請求方法等が記載されている。オレンジ・レターの納付者への送付によって、給付と負担のリンクが見えやすくなり、年金制度への信頼が増し、保険料を支払うインセンティブも高まったと言われている。

3 年金制度改革の方向性

スウェーデンでは、1999年、公的年金制度の大改正が行われた。この改革は、公的年金制度の性格の明確化や透明性の向上に繋がるものであり、我が国でも、模範とすべき改革であると主張する向きも少なくない⁽⁸⁷⁾。当該制度改革によって、「最低保障年金法」(Lagom Grantipension)と「所得比例(老齢)年金法」

期間というものはそもそも存在しない。

(86) スウェーデンでは、年金給付の個人単位化が徹底しているが、夫婦は、婚姻期間中に限り、お互いの賃金を合算し、その2分の1に対して各々が年金請求権を持つことも可能である。我が国では、平成16年年金制度改革により、ようやく離婚時の厚生年金の当事者間での合意等に基づく分割が可能となった。

(87) 一般的には、最近の民主党の年金制度改革案がスウェーデン方式を基礎とするものであると言われているが、民主党案も政府案も、その原点はスウェーデン方式である。この点については、<http://www.nakagawahidenao.jp/today/0405/10.htm> [平成17年9月10日] 参照。

(Lagom Inkomstgrundad Alderspension)が創設された。

「最低保障年金法」によって創設された最低保障年金は、全額が国庫負担によって運営され、所得比例年金を受けられない者に最低額の年金を保障するものである。他方、「所得比例(老齢)年金法」によって創設された所得比例年金は、従来の二階建ての保険料(一階が定額、二階が所得比例)方式に代って、保険料負担が完全に所得に比例するという制度であり、負担と給付のリンクが従来よりも明確なものとなっている。

所得比例年金制度の下では、保険料が所得の18.5%(労使折半)で固定されており、そのうち16.0%が賦課方式で運営される「所得比例年金」(Inkomstpension)、2.5%が積立方式で運営される「プレミア年金」(Premiépension)であるが⁽⁸⁸⁾、保険料が固定されたことによって、世代間格差が解消するほか、制度運営が安定するものと期待されている⁽⁸⁹⁾。

スウェーデンの公的年金制度改革は、その後も更なる進展を遂げ、2002年には、「受給財政均衡メカニズム」(Automatiska Balansering)が導入され、拠出額や運用利回り如何が給付額の決定において考慮されない従来の「確定給付型年金」から「確定拠出型年金」への移行が図られた⁽⁹⁰⁾。このような一連の制度改革によって、公的年金制度に対する信頼は更に高まるものと目されている⁽⁹¹⁾。

(88) このような制度は、「概念上の拠出立て」(Notional Defined Contributions)であると説明するものとして、中野妙子「諸外国の年金制度の構造—スウェーデン」法律時報(平成16年)76巻11号35頁参照。

(89) 我が国が、仮に公的年金保険料を固定し、今後一切保険料の引上げを行わないとすると、将来の年金給付水準(実額)は現行の半分程度になるであろうとされている。

(90) 「自動財政均衡メカニズム」とは、出生率の低下や保険積立金の利回りの実質的減少等により年金財政が悪化した場合、国会の議決を経ずに給付額を調整することができるという制度である。

(91) スウェーデン方式は、若い世代の年金不信を緩和する可能性があり、魅力的であるが、その問題点としては、給付水準の下限設定がないため、少子・高齢化の進展や景気の低迷といったリスクを年金受給者が給付抑制という形で吸収しなければならない、また、制度移行に伴う調整が困難であるということが指摘されている。この点については、藤森克彦「現役世代の年金不安からみた2004年年金改革法とスウェーデン方式」

第2節 カナダにおける徴収一元化

1 徴収一元化の経緯・背景

カナダでは、1965年までの間、カナダ労働省（Human Resources & Skills Development Canada）が、雇用保険料の徴収と雇用保険及び「老齢保障年金」（Old-age Security Insurance、保険料なし、財源は税）の給付を担当していた。1966年には賦課方式に立脚する包括的な年金制度である「カナダ年金保険」（Canada Pension Plan）が導入されたが、当該年金の保険料の徴収も、当初はカナダ労働省が担当していた。

このような事務所掌は1971年まで続いたが、1972年以降は、カナダ国税庁（Canada Customs and Revenue Agency）が、雇用保険とカナダ年金保険の対象者の決定と税及び保険料の徴収事務を担当するような方向で徴収一元化が図られたため、カナダ労働省は、社会保険給付業務のみを担当するようになった。

カナダにおいて徴収一元化が必要とされた背景としては、①保険料を雇用者（約130万人）と被雇用者とが分担して支払うため、雇用者及び被雇用者が一貫したサービスを要求していたこと、②雇用者は、給与からの源泉徴収について、カナダ国税庁の所得税担当部署と、カナダ労働省の雇用保険担当部署を相手にしなければならず、煩雑であったことなどが挙げられており、徴収一元化も雇用者・被雇用者に対するサービスの向上という施策の一環であったことが伺える。

徴収一元化を行うに際しては、雇用保険の保険料徴収事務をカナダ労働省からカナダ国税庁に移管するとともに、データの引き継ぎと調査・徴収担当者の国税庁への移籍が行われた。移管されたデータは、移管を受ける前に既にカナダ国税庁において把握している内容のものであり、その活用方法が新たな課題となることはなかった。他方、労働省からの職員の移籍については、職員の能力や吸収合併されたとの意識などの問題もあったが、組織全体としての視点が

(<http://www.mizuho-ir.co.jp/research/documents/nenkinfuan040617.pdf> [平成17年9月10日]) 参照。

顧客志向に向いていたので、克服できたと言われている⁽⁹²⁾。

2 徴収率の低下防止策

カナダでは、徴収一元化に伴い、雇用者に対する牽制を十分に機能させるための仕組みが整備された。雇用者は、源泉徴収した所得税及び保険料を納付するとともに、源泉徴収情報(T4)をカナダ国税庁と被雇用者に交付する。被雇用者は、納税額の有無に係らず、雇用者から受領した保険料の支払状況を記録した書類を添付して所得税の申告書を提出する。この場合、被雇用者はカナダ国税庁から送付される納付事績によりチェックし、相違があれば国税庁に通報するというシステムが働く。

しかも、源泉徴収分(所得税、保険料)については、物品・サービス税(Goods & Service Tax、以下「GST」という。)の場合と同様に、政府のために信託の形式で保管している基金(みなし信託基金)と位置付けられるため、コモン・ローによって認められている信託に対する「徴収上の優先的な取扱い」(Enhanced Requirement to Pay、略称 E RTP)が認められる。この E RTP によって、被雇用者の所得税や保険料の源泉徴収を行った法人が納付を行わないような場合には、当該法人の役員からの徴収も可能となる。

従来、E RTP を定めた所得税法 224 条及び消費税法(Excise Tax Act)317 条の規定の解釈については、「破産法」(Bankruptcy and Insolvency Act)第 69 条や「対法人債権者調整法」(Companies' Creditors Arrangement Act)第 11.4 条等との関係において、その他の債権者等との徴収上の優劣が必ずしも十分に明確ではなかったという問題があったが、このような場合における E RTP の徴収上の優先権を明確化するために、所得税法 224 条が 1987 年及び 1990 年に改正された⁽⁹³⁾。

(92) これらの点については、カナダ国税庁の政策・立法部(Policy & Legislation Branch)のワトソン氏(Al Watson)からの情報提供(平成 16 年 12 月)による。

(93) E RTP によって国の徴収上の優先権が確保されていることの概要を説明したものとしては、例えば、Ronald J. Argue, Crown and Statutory Claims, Owen・Bird Law Corporation

また、社会保険料や GST についても、徴収上の優位性という点において、所得税の場合と同様な取扱いが妥当するよう、カナダ年金プラン法 (CPPA)、雇用保険法 (Employment Insurance Act) 及び消費税法の関係規定が改正され、この改正の趣旨は、破産法との関係から GST の徴収上の優位性が問題となった最高裁判決 (Her Majesty the Queen v. Province of Alberta Treasury Branches et al (1996) 96DTC 6245) でも確認されている⁽⁹⁴⁾。

このように、カナダの場合も、徴収一元化の前後において、徴収一元化を実質上補完するような措置が講じられているという事実が認められる。徴収一元化の前後において所得税と社会保険料の徴収率(期限内納付はいずれも95%)が殆ど変化していない大きな理由としては、納付義務者のコンプライアンス意識が高く、また、徴収態勢がそもそも整備されていたことに加え、これらの補完的措置が講じられたということが挙げられよう。

(http://www.owenbird.com/downloads/Crown_and_Statutory_Claims.htm [平成 17 年 8 月 29 日]) 参照。

- (94) 本裁判では、破産者から徴収すべき GST は、破産法に基づく「借り勘定の一般委託」(“General Assignment of Book Debts”、GABD)によって破産者から財産の委託を受けた金融機関の破産者に対する債権(相殺権)に優先するかが問題となった。裁判所は、控訴審判決を覆し、GABD の下でも、破産者には財産に対する一定の権利(“equity to redeem”)が残されており、受託者である金融機関は、所得税法 224 条及び消費税法 317 条が定める「抵当権者(“secured creditors”)には該当しないなどと判示した。なお、GABD とは、受託者の委託者に対する債権を担保する効果などを狙ったものである。GABD を結ぶための契約書式例を示したものとしては、<http://www.megadox.com/docdetail.php/255>[平成 17 年 11 月 9 日]参照。

第5章 英国における徴収一元化

第1節 徴収一元化の根拠

1 徴収一元化の経緯・背景

本稿第4章で考察した国々における徴収一元化の実態は、我が国における徴収一元化の是非を検討するうえで少なからぬ示唆を提供するものであるが、これらの諸国において実現した徴収一元化については、そもそも、その実現の経緯において、ある種の歴史的な必然性が認められ、その成功を支える組織・制度上の土壌が、徴収一元化を実行する際、既に存在していたと言える。

他方、主要国の中でも、ごく最近において徴収一元化を完成させた英国のケースは、第4章で考察を加えた諸国の徴収一元化の場合と比べ、大規模な組織統合を伴うなどの厳しい諸条件の下で実行されたものであり、我が国において徴収一元化を検討するに際し、参考となる材料をより多く含んでいるものと思料される。以下、その徴収一元化の経緯を概説する。

1974年以前の英国では、社会保険省(Department of Social Security)が、社会保険料(雇用者自身に係る社会保険料と被雇用者に係る雇用者負担分の社会保険料)の徴収及び保険料情報の管理と給付を担当しており、英国歳入庁は、「給与税」(Payroll Tax 、当時は、被雇用者が支払わなければならない社会保険料を雇用者が源泉徴収して納付する支払賃金税)の徴収と社会保険料の納付状況の管理(各人別の納付済額が歳入として歳入庁に払い込まれる。)及び納付状況の社会保険庁への連絡を担当していた。

1975年以降は、被雇用者に係る社会保険料の納付方式の統合(雇用者が被雇用者から源泉徴収する社会保険料とそれに対する雇用者負担部分とを併せて給与税として雇用者が納付することに変更)が図られ、社会保険省は、雇用者自身に係る社会保険料の徴収及び保険料情報の管理と給付のみを担当することと

なり⁽⁹⁵⁾、歳入庁は給与税の徴収と納付状況及び情報の管理と社会保険料の納付状況の管理及び納付状況の社会保険庁への連絡を担当するという形でその業務内容を拡大させた。

上記のような状況は、1999年の「社会保障改革と年金法改正」(the Welfare Reform and the Pension Act 1999) によって更に変化した。例えば、同法の成立によって、二階建て部分の「国家所得比例年金」(State Earnings Related Pension Scheme) の適用除外となるステーク・ホルダー年金 (Stakeholder Pension、確定拠出型年金) が導入され、二階建て部分の給付を受けるための条件 (所得税の納付等) の充足が必ずしも必要でなくなった。

その結果、「基礎退職年金」(Basic Retirement Pension) では不十分であると考える者の多くが、当該年金制度に加入するようになったが、行政組織面での対応も図られ、社会保険省から歳入庁への権限の更なる移譲を行うという法案 (Social Security Contributions, (Transfer of Functions Etc.) Bill [HL], Bill 38) が同年に成立し、従来の社会保険省からその執行部局である徴収局 (Contributions Agency) が分離するとともに、徴収局の歳入庁への統合が行われた⁽⁹⁶⁾。

このような経緯を経て、社会保険省は「雇用年金省」(Department of Work and Pensions) として、社会保険給付のみを担当する組織となった。社会保険料に関する立法・政策責任も財務省と歳入庁に移譲され、歳入庁は、給与税と社会保険料の徴収、保険料情報の管理及び「雇用年金省」への納付情報の連絡等を所掌するほか、「法定疾病給付」(Statutory Sick Pay) と「法定妊婦給付」(Statutory Maternity Pay) に関する執行権限を有することとなった。

(95) 個人事業者は、年間 4215 ポンド以上の収益を得ている場合、毎週 2.05 ポンドの保険料を支払う義務を負い、当該義務を履行することで、基礎年金、疾病給付及び妊婦給付を受ける権利を得る。当該義務を事業開始後 3 ヶ月内に履行しない場合、100 ドルのペナルティが課される。

(96) 当該法案の詳細については、Antony Seely, Research Paper 99/12 (Social Security

2 徴収一元化の背景

組織統合と徴収一元化の経緯は凡そ上記の通りである。この段階的に実現されてきた徴収事務の統合により、英国歳入庁は、様々な社会保険料の徴収において、経験を積み重ねることができ、実際、今回の組織統合・徴収一元化以前から既に社会保険基金の原資の90%以上を雇用者や被雇用者から徴収するという実績を有していたのである。

また、1948年に導入され、1979年の「社会保障拠出金規則」(the Social Security Contributions Regulations)に基づいて運用・管理される社会保障番号が、英国の総人口(約5800万人)を超える者(在留外国人等を含む約6100万人)に付されており、この番号が所得税の納税者管理番号としても活用されてきたという経緯もある⁽⁹⁷⁾。

このように、今回の徴収一元化は、大規模な組織統合という点を除けば、予てより相当な統合がされていた社会保険料と税との徴収機能が完全に英国歳入庁に帰属するようになったにすぎず、また、今回の改革は、社会保険料の徴収率に問題があったために実行されたわけではなく、徴収局が提供する雇用者や被雇用者に対するサービスについて、雇用者を中心とした国民の不満が高まったという事情を背景として実現したものであるという点に留意する必要がある⁽⁹⁸⁾。

実のところ、徴収一元化が実現する前の英国では、歳入庁が被雇用者に係る

Contributions Bill [HL]), House of Commons Library (1999) 参照。

(97) 社会保障番号を付した番号カードが、通常、16歳に達するまでに割り当てられ、被雇用者は、社会保障拠出金規則第45条に基づき、雇用者からの要請があった場合には番号を伝える義務が課されている。社会保障番号の行政上の活用範囲については、「データ保護登録に関する第7報告書」(the Seventh Report of the Data Protection Register) によって、税金と社会保険に関する事務に限るとする確認がされている。これらの点については、「イギリスにおけるアイデンティティ・カードをめぐる議論と共通番号制度」自治体国際化協会、Clair Report No. 124(1996)8~10頁参照。

(98) とりわけ雇用者の不満が集中したのが、担当者の質問に対する回答が遅いということと、納付に係る手続きが煩雑であるということであった。この点については、Seely, *supra* Social Security Contributions, p. 31 参照。

社会保険料(被雇用者からの源泉徴収分)を給与税として徴収し、社会保険庁が雇用者自身に係る社会保険料と被雇用者の給与税に対する雇用者負担部分相当の社会保険料を徴収していたことについては、両者を相手にする必要性がある雇用者から、予てより、①税と社会保険料について、異なるルールや定義等が示される、②双方の政策が必ずしも同じ方向性を有していないなどの指摘を受けるなどの問題が認められた。

また、終戦直後に導入された社会保険という概念は、50年間以上を経た現在、その負担と受益の関係が希薄となり、納付者は、社会保険料と税の区別を殆ど意識しないようになってきたと言われており、このような意識の変化も、雇用者をして、社会保険料と「源泉課税制度」(PAYE, Pay-As-You-Earn)の対象とされている税の制度面における一体的な取扱いや社会保険料と税との徴収面における統合を主張させる要因として働いたものと考えられる。

第2節 徴収一元化の実際

1 徴収一元化を補完する諸措置

英国における徴収一元化には、第1節で示したような経緯・背景があるが、徴収一元化の実現を図るためには、社会保険制度を変革する必要があるという認識の下、それを具体化するための法律(Social Security Contributions and Benefits Act 1992)が制定された。同法の制定によって、例えば、支払対象となる所得の定義が見直され、被雇用者に対する現物給付も雇用者が支払う保険料額の算定根拠に含められて計算されるようになった。

また、所得税と社会保険料の支払対象となる最低所得額が統一されたことにより⁽⁹⁹⁾、雇用者が社会保険料を支払う義務が生じる所得額は、個人所得税の人

(99) すなわち、被雇用者に対して週64ポンド以上の給与が支払われる場合には納付が必要となるエントリー料(2%)が廃止され、被雇用者が社会保険料を支払う義務が生じるのは、所得税の場合と同様に、週66ポンド以上の給与が支払われる場合となった。

的控除相当額（週 80 ポンド）以上の場合となったほか、所得額の多寡に応じて変動していた雇用者が支払う社会保険料率も 12.2%で一本化されることとなった。

さらに、予てより、雇用者の所得比例部分の保険料の未納付・納付遅延については、所得税の場合と同様なペナルティ、附帯税（加算税や延滞税）が賦課されるよう手当がされていたが、今回の徴収一元化の実施に先立ち、徴収局と税務当局の調査官に与えられていた異なる調査権限・機能の調整や所得税と社会保険料の滞納に係る徴収手続の融合も進められた。

例えば、事業主が社会保険料を滞納した場合、税務当局が滞納者の財産差押の開始に着手することができる時期は、従来の税金の滞納の場合に適用されてきたルール（督促後 7 日目から着手可能）に合わせる方向で統一が図られることとなった。これと同時に、税と社会保険料の賦課・徴収に関する不服申立手続きの一本化も図られた⁽¹⁰⁰⁾。

執行に係る政策面にも大きな変化が生じている。例えば、従来、税務当局は、滞納処理にかなりの人的リソースを集中させてきたが、組織統合後は、むしろ滞納が生じる原因の究明にリソースを投入するようになった。具体的には、徴収一元化に伴う徴収面での混乱を極力回避するために、雇用者に対するコンプライアンス・プログラムを実施し、納付に係る問題点の確認を行うほか、ビジネス・サポート・チームを設けて雇用者への指導の充実が図られている⁽¹⁰¹⁾。

また、社会保険料の未納付や意図的な納付回避を行う可能性の高い雇用主等に対しては、場合によっては、納付義務や徴収の対象範囲を事業体の責任者や

(100) その結果、税と社会保険料において共通に問題となるような見解の相違(例えば、一定の者が個人事業者であるか否かなどの問題)については、共通の上級官庁(General or Special Commissioner)によって審議されることとなった。

(101) 執行面においてこのような政策の転換が図られた背景には、英国には約 1500 万の雇用者が存在し、社会保険料についての実地調査を行うのは、その 2~3%(2003~2004 年にかけて約 31,000 人)程度であるが、調査の約半数において、過少納付が認められるという事実がある。

被雇用者にまで拡大することが可能となる法律面での手当てがされた⁽¹⁰²⁾。さらに、これを執行面で支えるために、例えば、未納付のリスクが高い者は、コンピューターを駆使したリスク・アセスメントに基づいて自動的に調査対象として選別されるようなシステムとその徴収を行うための特別なユニットが組織されている。

2 徴収一元化の執行上の問題点

上記で掲げた諸々の措置は、組織統合及び徴収一元化の前後において講じられた一連の施策の一部に過ぎないものである⁽¹⁰³⁾。徴収一元化が実行されるまでには、一元化を支えるための諸措置についての活発な議論が行われ、上記の他にも、様々な措置が講じられた。このような議論及び補完的措置の実施が、徴収一元化の後において生じ得る事務・徴収の効率性の低下を防止することに貢献していると考えられる。

もっとも、このような措置によって税と社会保険料の制度面及び執行面での差異が解消したわけではなく、両者の融合はあくまで部分的なものであり、徴収一元化による両者の簡素化も限られた範囲において実現しているにすぎない。実際、このようなことは、多かれ少なかれ英国歳入庁も予測していたところであり、社会保険料と税の完全な統合という課題は、そもそも長期的な目標でしかないと位置付けられていた⁽¹⁰⁴⁾。

しかも、徴収一元化に伴って生じる課題は、税と社会保険料の融合という問題

(102) このような徴収が可能となるのは、原則として、問題となる事業体が解散を繰り返して納付義務を履行しない場合や、事業主が社会保険料を徴収・納付していないということを被雇用者が知っているような場合である。

(103) これらの措置の概要は、英国歳入庁の徴収部局のヘッグズ氏 (Paul Heggs) から入手した資料 (“The United Kingdom’s Experience on Compliance with Contributions” , p. 6-7) による。

(104) この点については、英国歳入庁が 2004 年 3 月に公表したディスカッション・ペーパー (Simplifying National Insurance Contributions for Employers - A technical discussion paper, also at <http://www.us.kpmg.com/ies> [平成 17 年 8 月 25 日]) p. 20-28 参照。

に限られているわけではない。とりわけ、組織統合が着手されてから現在に至るまで十分な対応が図られていない以下に述べるような組織面及び執行面における課題については、今後もその対応に苦慮しなければならないものと想定される。実のところ、これらの課題について、どれほど適切な対応が行われるかは、組織統合と徴収一元化の将来的な効果を左右し得るものと考えられる⁽¹⁰⁵⁾。

これらの課題の一つとして挙げられるのが人的資源の有効活用という問題である。組織統合によって、英国歳入庁では、給与税の徴収に従事していた職員(25,000人)は社会保険料の徴収にも従事することとなった。他方、社会保険庁からの移籍職員8,000人のうち5,000人は、従来と同様の事務(社会保険料の徴収とその内部事務)のみに従事している。組織の統合は実現したものの、現在のところ、人的資源の統合は、未だ必ずしも十分に実現していないのである。

第2番目の課題として挙げられるのが、コンピュータ・システム上の問題である。雇用者サービス向上策が組織面での効率化策に優先して実行されたため、組織統合の際、英国歳入庁と社会保険庁とがそれぞれ保有していたシステムを統合した新たなシステム(共通DB)を構築することなく、組織統合後、歳入庁に従来の二つのシステムを並存させて別々の部署で管理運営することとしたため、個人情報データの二重入力が必要となるなど、システムの効率的な活用が不十分なものとなっている⁽¹⁰⁶⁾。

第3番目の課題は事務運営に係る問題である。諸々の税については、一度査定すれば、徴収には時効がない(何時でも徴収できる)ため、大口・悪質事案に重点を置いた柔軟かつ効率的な事務運営(小額事案の省略等)が可能である。他方、社会保険料については、その支払義務が生じてから6年間徴収できないと時効により消滅するが、納付実績は各人の給付に関係することから、例え小額

(105) これらの課題については、英国歳入庁の徴収部のヘッグズ氏(Paul Higgs)からの情報提供(平成17年12月)による。同氏は、社会保険庁から移籍してきた職員と歳入庁職員との士気・能力上の差異は殆どないと内外において評されていると述べている。

(106) 2005年に徴収一元化を行ったばかりのブラジルでも、このような問題が徴収一元化・組織統合を成功させるうえで障害となり得るのではないかと懸念されることについて

であっても調査・徴収に手を抜けないという特徴がある。このような違いから、歳入庁の仕事の内容・性質が変化し、より困難さが増し、一部の歳入庁職員からは、不満の声も聞かれるようである。

3 徴収一元化の効果を高める措置

上記のような問題点は、組織統合と徴収一元化の効果を左右し得るものであることから、これらにどのように対処するかが今後の課題ではあるが、前述のように、今回の組織統合・徴収一元化の最大の目的は、前述の法案(Bill 38)の審議過程で明らかにされているように、納付者や雇用者に対するサービスの向上であり、その他の主な目的・課題として挙げられているのも、徴収の効率性の向上ではなく、コンプライアンスの向上と税法の質的な向上である⁽¹⁰⁷⁾。

したがって、これらのその他の主な目的・課題に取り組むことの必要性も、雇用者や被雇用者に対するサービスの向上という観点から位置付けられるものであり、効率性の向上は、組織統合・徴収一元化の本来的な目標ではなく、副次的な成果として期待されているものである。実際、英国歳入庁が今後の目標としてコミットしているのも、徴収の効率化よりは、むしろ「社会保険制度の近代化」(“modernizing the system”)である⁽¹⁰⁸⁾。

実のところ、次章において明らかとなるが、この「社会保険制度の近代化」という目標における「制度の近代化」という言葉こそ、英国の場合に限らず、徴収一元化が成功するか否か、また、成功するとすればどれほど成功するかを判断するうえで重要な指針・鍵となるものである。英国の場合、この「社会保険制度の近代化」を実現するうえで重要なポイントとなるのが、関係制度を雇用者にとってより簡素でコンプライアンス・コストの低いものとし、社会保険料と税との更なる統合の促進を図ることであると考えられているのであろう。

は、本稿第3章第1節の脚注64参照。

(107) この点については、Seely, *supra* Social Security Contributions, p. 9 参照。

(108) この点については、Seely, *supra* Social Security Contributions, p. 17 参照。

第6章 徴収一元化の是非を判断するための基準

第1節 諸外国における実態を踏まえた徴収一元化論

1 徴収一元化の前提条件

本稿第3章で述べたように、少なからぬ国々が徴収一元化を図った根拠としては、徴収一元化に共通する一定のメリットが存在するという点が挙げられるが、これらのメリットは多分に理論上のものであり、実際において必ず具体化するものであるか、また、仮に具体化するにしてもどの程度のものとなるかについては、少なからず議論の余地があるものと思料される。

実際、例えば、マクギリブレイ氏（W. R. McGillivray）は、徴収一元化によって一般的に生じると考えられている規模の経済と効率的な徴収という効果は、二つの重要な前提条件（①執行態勢が強力であること、②徴収機関の業務に対する保険者・被保険者の信頼が存在すること）が充足されない限り発生しないと主張している⁽¹⁰⁹⁾。

ロス氏（Stanford, G. Ross）も⁽¹¹⁰⁾、徴収一元化がどの程度の成功をもたらすかは、3つの前提条件（以下、「ロスの前提条件」という。）の充足度合いに依存しており、それらは、①租税徴収当局側における執行体制（status）が「近代的」（“modernized”されたもの）であること、②社会保険料徴収当局側の執行体制が「近代的」であること、③徴収と納付者のコンプライアンスを取巻く環境が良好であることとしている。

これらの条件の詳細は、同氏が掲げる効率的な社会保険料の徴収の実現において「基本的な核となる要因」（①雇用者と被保険者の番号登録制度が存在する、

(109) この点については、W. R. McGillivray, Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes, OECD (2002) p. 14-15 参照。

(110) ロス氏は、米国財務省で勤務し、米国の財政政策に関する問題に取り組むほか、米国弁護士協会の租税セクションの議長や米国社会保障諮問委員会の議長のポストを歴任し、ハーバード大学他著名な米国の大学の講師でもあった。最近では、IMFのコンサル

②簡素かつ迅速な保険料徴収実績と保険給付額を連絡する態勢が整備されている、③保険料納付実績の暦年管理を可能にするシステムが存在する、④過少納付や未納付を的確に把握し、迅速に通知・調査する体制が整備されている、⑤これらの制度・システムの効率的な運用を担保するテクノロジーが存在する、⑥これらの制度、システム及びテクノロジーを有効活用できる人材を育成する態勢が確立している。)に見出し得る⁽¹¹¹⁾。

また、「ロス的前提条件」で言うところの「近代的」な執行体制とは、条件①については、税務当局側において、雇用者による所得税の源泉徴収制度が信頼できるほどに確立しており、近代的な情報処理テクノロジーを使ったデータ管理によって効率的な税務行政を執行する制度が整備されていること、条件②については、社会保険料の徴収当局側において、保険料の納付者の各々に固有の登録番号が付され、雇用者から徴収される社会保険料が「個人勘定」(“individual accounts”)に記録されるというシステムの下で行政が執行可能となっていることであると定義されている⁽¹¹²⁾。

上記から示唆されるように、ロス氏が想定する「近代化」のレベルは、かなり高く、多くの先進国もそのレベルには必ずしも達していないと評されている⁽¹¹³⁾。実際、この点において問題がない徴収一元化の例は、スウェーデンの場合を除けば、主要国の場合においても殆ど見受けられず、例えば、英国、アイルランド及びイタリアにおける徴収の一元化においても、社会保険給付当局と税

タントとしても活躍している。

(111) これらの前提条件及びその詳細については、S. Ross, *Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues*, International Social Security Association (2004) p. 5-6 参照。

(112) 「個人勘定」の在り方・制度設計については様々な見解があるが、その制度設計の際に留意すべき主な原則を米国の場合に関して列挙したものとしては、G. Burtless, *supra* “International Evidence”, p. 6-9 参照。

(113) この点については、S. Ross, *supra* Efficient Collection, p. 9-10, Stanford Ross, Peter Barrand, and Graham Harrison, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries*, IMF (2004) p. 33 参照。

務当局の双方において様々な問題点や課題が生じたという指摘がされている⁽¹¹⁴⁾。

2 徴収一元化の実際

本稿第 4・5 章における考察から示唆されるように、本稿における実態分析とロス氏の実態分析との間には若干の違いがないではない。例えば、私見では、「ロスの前提条件」を実質的に充足していた実例としては、スウェーデンの他、カナダを挙げることも可能であると考え。カナダの場合、徴収一元化に伴う人的資源の有効活用という組織上の問題への対応という点においても余り問題がなく⁽¹¹⁵⁾、また、被保険者に関するデータの引継ぎを受けなくとも一元的な徴収を効率的に行うための情報は、予てより税務当局が有しており、システム面における深刻な問題も生じなかった。

これに対して、英国の場合、雇用者に対するサービスの向上という対外的な目標は凡そ達成されたにしても、人的資源の有効活用という組織上の問題に加え、コンピューターの統合等システム面での問題や業務範囲の拡大に伴う執行面での課題等を抱えており、徴収の一元化の内部的効果において、少なからず問題点が認められた。また、前述のように、英国歳入庁は、「社会保険制度の近代化」についても、今後も取り組むべき目標として位置付けている。

したがって、英国の場合、ロス氏が述べている通り、「ロスの前提条件」は十分にクリアされていなかったという見方ができよう。さらに、英国における徴収一元化に伴って生じた上記のような問題点や課題は、「ロスの前提条件」を英国の場合ほど充足していない東欧や旧ソ連の新興国における徴収一元化の試行過程においては、より深刻な形で発生する蓋然性があると想定されるどころであり、その発生状況次第では、税と保険料の徴収方法を統合しない方がむ

(114) もっとも、これらの国々の徴収一元化は、制度を近代化するプログラムが実施され、そのことが最終的には課題の克服に繋がったと分析されている。これらの点については、Ross, Barrand and Harrison, *supra* Integrating a Unified Revenue Administration, p. 33 参照。

(115) この点については、本稿第 4 章第 2 節の 1 参照。

しろ合理的であるというケースもあり得よう。

実のところ、上記のようなケースは、そもそも税務当局による租税の徴収が十分に公平かつ徹底したものではないような場合や税務当局と社会保障当局が協力することによって徴収が複雑化するような場合に特に生じ易く、スペインやドイツにおいて徴収の一元化政策が推進されないという事実は、歴史的な経緯もさることながら、このような問題意識とも無関係ではないであろうという見方もある⁽¹¹⁶⁾。

ベイリー氏(Clive Bailey)とターナー氏(John Turner)も、税と社会保険料の徴収一元化は、「政府行政組織が十分に発達した」(“well developed systems of government administration”)国々では効率性の向上が期待できるが、そうでない国々では、徴収一元化の実行以前において高い徴収率を誇っていた方の徴収率を低下させることがあり⁽¹¹⁷⁾、徴収された税や保険料が適切に管理される保証もないことなどから、双方の徴収体系を分離しておくのが最善であるというケースも存在すると述べている⁽¹¹⁸⁾。

スタノブニック氏(T. Stanovnik)とフルツ女史(E. Fultz)も、近年になって徴収一元化を推進する手段を講じてきている一部の東欧諸国の場合、「ロスの前提条件」が満たされているかについては、やはり疑問を禁じえないところであり、しかも、これらの国々では、一元化への移行コストが膨大となり得ると指摘している。

(116) この点は、スペインでは幾つかの所得区分に応じた保険料額を選択するという方式が採られており、ドイツでは、事業所得者の場合、所得額との関連性を殆ど有しない定額の保険料が定められているなど、制度がかなり簡素化されていることから推定されるとするものとして、supra Cooperation Between Social Security and Tax Agencies in Europe, p. 22 参照。

(117) この点については、C. Bailey and J. Turner, Contribution Evasion and Social Security: Causes and Remedies, International Labour Office (1997) p. 11 参照。このような可能性は、社会保険料の徴収が税の徴収よりも効率的に行われているような国の場合について述べられているが、逆の場合にもあり得ると考えられる。

(118) この点については、Bailey and Turner, supra Contribution Evasion and Social Security, p. 11-12 参照。

さらに、スタノブニック氏とフルツ女史は、そもそも一元化された徴収体制の下において効率的な社会保険料の徴収が行われるためには、その前提として、保険料納付者の登録、記録管理、納付管理、実地調査及び強制執行等がうまく機能するということが条件となるが、これらの機能の適切な発揮という責任を一つの組織に委ねることが望ましいとする事の根拠は特になくという見方をしている⁽¹¹⁹⁾。

第2節 我が国における徴収一元化論の問題点

1 徴収一元化論における「ロスの前提条件」のウェイト付け

前節で考察した「ロスの前提条件」は、諸外国における徴収一元化の実例を踏まえたうえで挙げられている基準である。この前提条件は、本稿第4・5章で採り上げた国々における徴収一元化の実態分析からしても、極めて妥当なものであると思料される。したがって、これらの国々における実状及び「ロスの前提条件」は、我が国における徴収一元化の是非を議論する際、重要な示唆を含んでいると言える。

とりわけ、組織統合及び徴収一元化の前後において、それを補完する諸々の措置を講じたにもかかわらず一元化に伴う諸問題に直面している英国のケースは、「ロスの前提条件」の充足度が十分ではなかった具体例であると考えられるが、我が国の場合、当該条件の充足度次第では、東欧や旧ソ連の新興国の場合ほどではないにしても、同様な諸問題が、英国の場合よりも深刻な形で具体化する可能性があるほか、英国ではそれほど顕在化しなかったような問題も発生し得る。

このような観点からすると、我が国における「ロスの前提条件」の充足度合

(119) これらの点については、Elaine Fultz and Tine Stanovnik, *the Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe*, International Labour Office (2004) p. 14・30 参照。

いを踏まえることが、我が国における徴収一元化の是非を議論するうえで重要なポイントとなると思料されるが、「ロス的前提条件」(①～③)について、一定の妥当と考えられるウェイト付けを図ることが可能となれば、当該基準は、我が国における徴収一元化の成功の可能性について、より信頼できる試金石となるものと考えられる。

実のところ、「ロス的前提条件」の中では、条件①(租税徴収当局の近代的な執行体制)が徴収一元化の是非を判断するうえで最も重要なメルクマールであり、そもそも当該条件の充足が不十分である場合には、徴収一元化は成功するための基礎を有していないとされている⁽¹²⁰⁾。この点は、凡そ異論のないところであろうが、問題は、条件①とその他の条件とのウェイト付けのバランスについてどのように考えるかである。

確かに、「ロス的前提条件」(①～③)の各々について、ロス氏自身がどのようなウェイト付けをしているのかは必ずしも十分に明確ではないが、条件①が充足されていることが徴収一元化を成功させるための基礎となるという上記の見解を踏まえると、条件①の充足が徴収一元化を成功させるための必要条件であり、条件②・③の充足がその十分条件であると位置付けていると解釈することが妥当であると思料する。

我が国の場合、条件①については、国税当局の徴収態勢が十分な実績に裏付けられたものであることから、クリアーされていると言えるのかもしれない。さりとて、この点をことさらに強調し、それを根拠に徴収一元化を図ることには十分な合理性があり、徴収一元化の実現によって社会保険料の効率的な徴収と行政コストの削減が可能となると主張することは、その他の条件の存在意義及びこれらの条件に付すべきウェイトの重さを見誤ったものとなろう。

ところが、我が国の場合、徴収一元化の主張は、主に、社会保険庁の高い徴

(120) 実際、アルバニアの場合、条件②よりも条件①の充足度合いが高く、その他の東欧諸国に比べ、徴収一元化に起因して生じる問題がそれほど深刻ではなかったようである。これらの点については、S. Ross, *supra* Efficient Collection, p. 9 参照。

収コストを抑え⁽¹²¹⁾、徴収率の向上・効率化を図るという費用対効果や行政コスト削減という観点から行われており、その徴収を代行する組織として、徴収実績のある国税当局が挙げられ、なおかつ、その徴収実績をもって、徴収一元化を実施する根拠としては、あたかも十分であるとされているような感がある。

例えば、西沢和彦は、社会保険庁改革に必要なポイントとして、(1)行政コストの削減、(2)国民年金の納付率の向上、(3)組織改革と職員の士気回復を挙げたうえで、政府や自民党の議論は、(3)の組織改革に重点をおいているようであり、片手落ちの感があるとして批判しているが⁽¹²²⁾、確かに、同氏が主張するように、(1)と(2)についても十分に配意した改革が実行されるべきである。

問題は、同氏が上記(1)と(2)にも十分に配意した改革の特に有力な手段として提言しているのが租税と年金保険料の徴収一元化という点である。このような提言は、徴収一元化が(1)の行政コストの削減を可能とし、徴収一元化こそが上記(2)（「国民年金の納付率の向上」）を図るうえで最も効果的な手段であるとの認識に基づくものであると推測されるが、「ロスの前提条件」②・③にはどれほどのウェイトが付されているのであろうか。

我が国における徴収一元化を取巻く諸環境を「ロスの前提条件」に照らして考察した場合、その条件②・③の充足度合いは、これまでの考察から明らかなように、かなり低いと考えられるが、徴収一元化の成功の可能性・是非を判断する際、これらの条件に対して、「ロスの前提条件」①に付されるほどのウェイトではないにしても、相当なウェイトを付す必要があることは、諸外国における徴収一元化の実際に照らしても明白である。

実のところ、政府や自民党が「組織改革」に特に重点を置き、西沢が「職員の士気回復」を1つの改革上のポイントとして挙げているのも、「ロスの前提条件」②・③が重要な基準であるという認識が存在しているからにほかならな

(121) 自民党の政府電子化を進める特命部会によると、1万円徴収するのに、国税については136円、社会保険全体では111円、国民年金については810円の事務費がかかると試算されている。この点については、朝日新聞平成16年9月17日朝刊参照。

(122) この点については、日本経済新聞平成17年5月8日付朝刊参照。

いからであろう。しかも、仮に、これらの条件がそれほど重要ではなく、「ロスの前提条件」①の重要性をことさらに強調して、そのウェイト付けを極端に重くするとしても、我が国の場合、そもそも条件①を難なくクリアーしているかについては、以下で述べるように、議論の余地があると考えられる。

2 「ロスの前提条件」①の充足度合い

多くの諸外国と同様に、我が国の場合も、クロヨン問題に代表されるように、給与所得者と事業所得者等の所得の補足率には少なからぬ乖離があると言われてきた。このような乖離は、最近、徐々に縮小してきていると言われていたが、これらの者の実質的な税負担が依然として少なからず異なっているのであれば、このような状況の下で徴収一元化を図ることは、むしろ負担の不平等を拡大することとなり得るとも考えられる⁽¹²³⁾。

しかも、我が国の場合、徴収一元化が実行される以前のスウェーデンやカナダの場合と異なり、国税当局と社会保険庁が有する徴収対象者に関するデータには大きな違いがある⁽¹²⁴⁾。すなわち公的年金の加入者は凡そ 7000 万人であるのに対し、所得税の確定申告数は 700 万件程度(平成 14 年分は 680 万件)にとどまる。また、国民年金の第 1 号被保険者は 2300 万人を超えるのに対し、営業等所得者及び農業所得者による確定申告数は、200 万件程度(平成 14 年分は 190 万件)である⁽¹²⁵⁾。

(123) 読売新聞(平成 17 年 10 月 26 日付朝刊)も、クロヨン問題を採り上げ、「政府が長年にわたり所得捕捉の不公平を放置してきたことが、年金制度を再設計する上で大きな障害になっている」と述べている。

(124) もっとも、我が国における徴収一元化の効果がこのような事実によって制限されることを認めながらも、徴収一元化を組織の規律、所得情報の共有、社会保障全体の財源政策の見直しの契機という観点から支持する意見もある。例えば、駒村康平「経済教室」日本経済新聞平成 17 年 2 月 10 日付朝刊参照。

(125) 無論、税務当局に提出される申告書や法定資料等には、納税者の諸控除の適用に係る最低限の情報である被扶養人数・年齢等(平成 14 年分では、扶養対象者総数は約 200 万人、配偶者控除の適用対象となる専業主婦数は約 180 万人、事業専従者数は 110 万人)は含まれている(これらの数値については、第 128 回国税庁統計年報書平成 14 年度版 8・95~101 頁参照)。

また、徴収一元化が実現すれば、税務当局は保険料滞納者の所得・資産を把握するとともに、納付された保険料を数十年間にわたって管理するという必要性が生じる。しかも、税と国民年金の滞納額で比較すると、国民年金の場合、少額多数債権の性格が強く、最高でも30万円程度にとどまるに対し、税の場合、その数倍或いはそれ以上であるのが通例であり、このような相違点への対応のあり方が徴収上の課題となることも十分に想定される⁽¹²⁶⁾。

このような従来と異なる次元の課題等に対し、現行の執行態勢が柔軟かつ効率的に対処できるものとなっていないことは明らかである。実際のところ、シルバ氏(Andrew G. Sylva)は、社会保険料の納付者の所得や保険料納付額を長期間に亘って適切に把握・管理するということは、納付者サイドや行政サイドにおけるニーズの変化にも柔軟に対応する態勢を構築することであり、そのためには、「近代的かつ機能的な」(“modern and responsive”)情報テクノロジーが必要となると述べている⁽¹²⁷⁾。

シルバ氏が言うところの「近代的かつ機能的な情報テクノロジー」が、北欧諸国の納税者番号制度を利用したコンピューターによる網羅的な取引データ処理システムのレベルを必ずしも想定しているわけではないとしても、上記のような諸々の事実を踏まえると、我が国における「ロスの前提条件」の条件①の充足度合いについては、全く問題がないレベルにあるとは必ずしも言い切れないのではないかと思料される。

3 「ロスの前提条件」②・③の充足度合いと改革の方向性

上記のように、我が国の税務執行体制が「ロスの前提条件」①をどの程度充足しているかについては、多少の見解の相違が生じ得る余地があると考えられ

(126) この点は、第4回「有識者会議」提出資料「社会保険庁の組織の在り方についての論点」(平成16年10月25日)でも論点の1つとされている。

(127) この点については、Concluding Remarks by Andrew G. Sylva, International Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow June 2004, International Social Security Association, at

る。他方、条件②(「社会保険料徴収当局側の執行体制が近代的であること」)及び条件③(「徴収と納付者のコンプライアンスを取巻く環境が良好であること」)の充足度合いは、我が国の場合、低いレベルにあり、これらの条件はクリアされていないという見方については、殆ど異論のないところであろう。

条件③の具体的な中味は、(1)納付者側におけるコンプライアンスの意識が高いこと、(2)社会保険料を徴収する権限が十分なものであることとされている⁽¹²⁸⁾。したがって、条件③の中核を成すのは、社会保険制度に対する国民の信頼度と徴収体制如何であるが、体制の優劣は、その運用如何に依存することから、西沢氏が改革上の一つのポイントとして掲げている「職員の士気」も、条件③の充足度合いに影響を及ぼす重要な要素であると考えられる。

我が国の場合、上記の条件③(1)の充足度合いは、昨今における納付率の実態等から示唆されるように、かなり低いと思料されるが、近年、国民年金保険の納付に係る時効を延長する時限的措置が講じられたこと、また、社会保険庁が個人の年金情報の提供・通知を行うなどの態勢整備に取り組み、そのサービスの対象を段階的に拡大していくという方針を示したことなどは、この充足度合いを高める方向に作用するプラス要因として評価されよう⁽¹²⁹⁾。

すなわち、国民年金の時効が従来2年から5年に延長されたことによって、保険料の納付率が高まる可能性があるほか、年金受給資格を得るために必要とされる25年間の納付実績という条件を満たすことが可能となってくる者も出てくるであろう。また、個人の年金情報を定期的に通知することは、スウェーデンのオレンジ・レターと同様な効果を発揮し、被保険者の負担と給付のリンク

(<http://www.issa.int.pdf/cracow04/Concluding.pdf>[平成17年8月17日])参照。

(128) この点については、S. Ross, *supra* Efficient Collection, p. 10 参照。

(129) 具体的には、平成16年3月には、年金受給が近づいた58歳に達した者に対し、被保険者記録を直接本人宛てに通知するとともに、希望する者に対しては、年金見込額を別途通知することとした。また、平成16年度年金法改正により、平成20年4月には、ポイント制度の導入により、被保険者に保険料納付実績、年金額の見込み等の年金個人情報定期的に通知することが予定されている。

についての意識と納付のインセンティブを高めることとなるものと期待される⁽¹³⁰⁾。

仮に、このような諸措置が、今後、更に充実し、我が国における「ロスの前提条件」③(1)の充足度合いも徐々に高まっていくことが想定されるのであれば、我が国において徴収一元化を推奨する者が、「ロスの前提条件」③との関係で取り組まなければならない次の課題は、条件③(2)の充足度合いが低いという問題である。当該条件の充足度合いを高めるには、社会保険料の徴収体制を整備・強化することが必要となる。

社会保険料の徴収の重要性について、シャウプ勧告は、日本税制報告書第10章H節において、徴収一元化の下では、納税者(雇用者)が滞納した場合、被雇用者の「労働者の補償掛け金」(Worker's Compensation Premiums)は、他の租税に優先して徴収されるよう制度化することが望ましく、このような技術的な点を克服したうえで、改革(徴収一元化)が実行されるべきであると提言している。

さらに、同報告書では、当時、賃金に課されていた所得税と社会保障税(保険料)の徴収が複数の省庁によって行われていることは、調査対応を余儀なくされる納税者(雇用者)にとって煩雑であるほか、国の社会保障計画及び一般税収計画も阻害されるという観点から、「社会保障税が課される賃金額の最低限がまちまちである現行制度に代えて、単一の課税標準を全ての社会保障税に適用すべきである」と述べられている⁽¹³¹⁾。

上記からも明らかなように、徴収一元化が効率的に実行されるためには、社会保険料や社会保障税の徴収態勢が、厳格な執行と簡素な制度に特徴づけられるようなものであることが望ましく、実際、このような特徴は、本稿第4で考

(130) 通知書にどのような内容を含めるべきであるのかという点を巡る議論については、白杵政治・中嶋邦夫・北村智記「保険料と受給額を知らせる通知のタイプ別の効果－実験による検証－」(<http://www.nli-research.co.jp/doc/n-forum-kaken0503-soukatsu.pdf>[平成17年9月17日])参照。

(131) 原文は“*We therefore recommend that . . . one tax base be used for all the social security taxes, instead of the present system with its various points at which the wages cease to be taxable.*”である。

察した徴収一元化で成功を収めている国々において顕著に認められるものである。また、このような特徴を有する徴収態勢は、納付者のコンプライアンスを高め、「ロスの前提条件」③の充足度合いを相乗的に高めるものと思料される。

他方、このような点に十分に配慮することなく、徴収一元化の前後において、国税と社会保険料の徴収態勢を強化する措置や納付者のコンプライアンスを高めるのに資する措置が十分に講じられないまま、凡そ現行と同様なレベルの執行態勢の下で、保険料の徴収業務が税務当局に移管されれば、英国と異なり社会保険料の徴収の経験がなく、英国よりも保険料徴収を巡る諸環境が厳しい条件の下にある我が国の場合、税務職員に過重な負荷が課されることとなり得るほか、税務行政のレベルの低下も危惧されることとなろう。

このような危惧を払拭するためには、徴収一元化を支える補完的な措置が十分かつ適切に講じられ、「ロスの前提条件」をクリアーすることが必要となると思料されるが、このような措置の代表例としては、低所得者の所得補足を可能にし、また、被雇用者や雇用者に関する情報を的確に把握して効率的なデータ管理を行うような体制の整備に資する住民コード番号や基礎年金番号等を利用した納税者番号制度の導入などが挙げられよう。

さらに、負担と給付の関係をより明確化して被保険者のコンプライアンスや納付のインセンティブを高めるという観点から、「個人勘定」（「社会保障個人会計」とも称される。）の創設などに代表されるような措置を講じる必要性も高まってこよう。「個人勘定」の導入は、徴収面では、個人情報 of 適切な把握を可能にして執行コストの削減を実現し、給付面では、被保険者に対し、年金の負担・受給額についての信頼し得る情報を提供することを可能にすると言われている⁽¹³²⁾。

(132) この点については、橋本恭之・前川聡子「社会保障の一体改革 25」日本経済新聞平成16年10月19日付朝刊参照。なお、「個人勘定」の適切かつ効率的な運用を図るためには、そもそも、住民コード番号や基礎年金番号等を利用した納税者番号制度の導入が前提条件となるという指摘もされている。

終章

1 現実的な選択肢 — 徴収態勢の融合

これまでの考察から示唆されるように、我が国の場合、徴収一元化を成功させるための「ロスの前提条件」の充足度合いは、近年において講じられてきている諸措置を勘案しても、依然として、その成功が十分に期待できるほどのレベルとなっているとは言い難い。にもかかわらず、徴収一元化に固執するならば、前述したように、そもそも我が国の場合よりも当該条件の充足度合いが高かった国々が徴収一元化の前後において採用したような補完的措置をより徹底した形で講じることが不可欠となろう。

ところが、我が国における歴史的な経緯を踏まえると、徴収一元化に伴い、このような補完的措置が徹底した形で講じられることを期待することは、必ずしも現実的ではないということも十分に想定され、このような措置が不十分なものであるような場合には、「ロスの前提条件」をクリアーするような状況は、依然として生まれず、徴収一元化が惹起するであろう諸問題が、一元化によるプラスの効果を相当程度打ち消す可能性がある。

このような可能性が強いのであるなら、当面においては、組織統合を伴う徴収一元化によって、保険料徴収の効率化が生じない、或いは効率化が生じても、税務行政にネガティブな影響を及ぼすなどのリスクを冒すよりは、各種社会保険料の統合や三者（国税当局・市町村・社会保険庁）間の徴収共助態勢の強化を更に進めるなどによって、徴収率の向上、対雇用者サービス面やコンプライアンスの面におけるプラスの効果及び体制面での近代化などを図るとというのが現実的な改革の方向性となろう。

実際のところ、近年においては、およそ上記のような方向で改革が進みつつあり、例えば、社会保険と労働保険については、既に双方の事務処理の統合が図られてきており、平成15年10月には、全国の社会保険福祉事務所(312箇所)に社会保険・労働保険徴収事務センターが設置されたほか、事業主がインターネットを利用して両保険の各種届出の共通事項については、一括届出ができるよう

措置されている。

また、社会保険庁は、最近、総務省及び国税庁と連携し、国民年金の未納者の所得把握を更に徹底し、強制徴収や免除制度の適用を推進させるための情報交換システムを整備する方針を示しているが⁽¹³³⁾、税務当局と社会保険庁の徴収共助態勢を更に強化せんとするのであれば、オランダやオーストリア等のように、双方の当局の担当者が共同して雇用主に対する一体的な調査と徴収業務を行うというような選択肢も考えられよう⁽¹³⁴⁾。

2 補完的措置に内在する限界と対応策

確かに、最近の社会保険料の徴収にかかる改革は、上記のように、社会保険庁と税務当局との徴収面等における連携を強化するという方向性を有している。しかし、他方では、徴収一元化の前後において、それを補完する諸々の措置を講じることによって、我が国も「ロスの前提条件」をクリアーするような状況が生じることも想定されるわけであり、この場合には、両当局の連携の強化よりも、むしろ徴収一元化の方が、徴収率の向上を実現するうえで、より有力な選択肢となることもあり得よう。

したがって、問題は、このような補完的措置の実現可能性と実効性如何であるが、この実効性については、徴収一元化によって税と社会保険料との性質上の差異が解消するということがない限り、負担と給付のリンクの有無・強弱に起因して生じている両者の制度面や徴収態勢の相違が存在することから、そもそも一定の限界があるのではないかと考えられる⁽¹³⁵⁾。

(133) この点については、日本経済新聞平成 16 年 3 月 25 日付朝刊参照。

(134) もっとも、オーストリアの場合、両当局の担当者は、各々の省庁に帰属しつつも対外的には双方の分野におけるエキスパートとして行動しているということから、調査・徴収の統合の度合いがかなり高いレベルにあると考えられる。この点については、*supra* Cooperation between Social Security and Tax Agencies in Europe, p. 22 参照。

(135) また、例えば、地方税の徴収は、国税の徴収と比べ、徴税当局と納税者との距離が近いことが徴収の困難性をむしろ高めるといような指摘もされてきた。他方、社会保険料については、小さい市町村ほど収納率が高く、徴収の権限が国に移ってから納付率が平均して 10%程度低下したことなどに鑑みても、地域密着型の徴収が適してい

この点は、実のところ、英国における徴収一元化の例からも示唆されるものであり、この限界が如何なるものであるかについては、本稿第5章で言及したディスカッション・ペーパー(2004年英国歳入庁公表)が参考となる幾つかの視点を提供している⁽¹³⁶⁾。しかも、このような限界は、予てより部分的な徴収一元化を実現させていた英国の場合よりも、我が国において、徴収一元化の補完的措置の効果を制限する度合いが大きいと史料される。

英国歳入庁は、社会保険料と税に係る政策や取扱いを統一することは、徴収一元化の後に達成すべき長期的な目標と位置付けているが、確かに、その目標の達成は容易ではない。というのも、通常、税法上の所得の定義と社会保険制度上の所得の定義は、そもそも同一ではなく、給与の支払という概念も、税制と社会保険制度において異なっている。しかも、被雇用者に対する月毎の給与支払と所得の発生との関係については、本来、社会保険において、税の場合よりも制度上厳格な期間対応が求められる。

実のところ、英国の場合、社会保険制度上求められる上記の厳格な期間対応という問題が、従来、雇用主の事務負担・納付額の計算誤り等を増加させる主な原因の一つであると言われてきた。したがって、徴収一元化の補完的措置の一環として、従来から徴収局及び税務当局において行われてきた「望ましい執行上の慣行」(“good administrative practice”)を踏襲し、被雇用者の社会保険の受給関係に影響が生じないように配慮したうえで、給与の支払と所得の帰属について、雇用者に求められる法律上の厳格な期間対応の立証に係る要件を緩和するという提案がされた経緯もある⁽¹³⁷⁾。

また、給与税の源泉徴収に係る税務調査の場合、雇用者側が正確な源泉徴収税額を決定するための詳細な証拠資料等の提示を行うことが容易でないような

るというような意見(例えば、第1回「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」の大熊委員や矢野委員の発言)もあるなど、各々の望ましい徴収主体は、そもそも異なっているという見方も可能である。

(136) これらの点については、同ペーパー17～22頁・Annex 8参照。

(137) この経緯の詳細については、英国歳入庁・前掲「2004年ディスカッション・ペーパー」

状況の下では、推計によって未納となっている源泉徴収税額を決定するということが行われ得るが、このようなことを行う余地は、社会保険料の調査の場合、極めて限られるという問題もある。

したがって、上記の点に関しては、前述の期間対応の立証要件を緩和するという提案と同様な考え方にに基づき、雇用者に詳細な証拠資料の提出を求めることが雇用者に過大な事務負担を課するような場合には、被雇用者の社会保険の受給関係への影響を勘案しながら、提示を求める証拠資料の質を斟酌するというのが「望ましい執行上の慣行」に合致する取扱いとなるのではないかという提案がされていた⁽¹³⁸⁾。

これらの提案からも示唆されるように、税と社会保険料の性質上の差異に起因して完全に解消することのない両者の制度面での差異については、英国歳入庁も、可能な限り、執行面において柔軟に対応し、事業者の便宜を図ることを謳っている。しかし、実際のところ、あらゆる面において両者の執行面での差異の調整が徹底しているわけではないし、また、そもそも完全な融合を図ることが果たして望ましいかという問題もある。

例えば、英国では、税務行政の執行上の「注意と管理」(“care and management”)においてなすべき判断は、「10ポンドを徴収するのに100ポンドを費やすようなことはしない」というものであり⁽¹³⁹⁾、この点は、徴収一元化が実現した後の社会保険料の徴収の際にも基本的には妥当するものではあるが⁽¹⁴⁰⁾、徴収の一元化を実現する法律の審議過程においては、個人の社会保険給付を確保するためには、10ポンドを徴収するのに100ポンドを費やすことがあってよいという主張が支配的であった⁽¹⁴¹⁾。

21-23 頁参照。

(138) この点については、前掲「2004年ディスカッション・ペーパー」18～27頁参照。

(139) この場合の「注意と管理」とは、「裁量」(“discretion”)と同義であると解される。

(140) この点の根拠としては、1999年の社会保険料納付法の第3条 (§3 of the Social Security Contributions (Transfer of Function, etc.) Act 1999) が挙げられる。

(141) この点については、前掲「2004年ディスカッション・ペーパー」20頁参照。

他方、英国歳入庁は、雇用者の受給権限の保護と執行の効率性のバランスを図ることが肝要であるという観点から、例えば、雇用者の徴収すべき社会保険料の決定に際し、雇用者に対して求められる詳細な証拠書類の提出義務を軽減することによって事務負担の軽減を図るという前述の提案については、結局のところ、多くの雇用者が求めているレベルにまで軽減することは、執行上の「注意と管理」の余地を勘案したとしても、妥当ではないと結論付けるに至っている。

さらに、例えば、徴収の一元化を補完する措置として、現物給与（Payments in Kind）も社会保険制度上の給与の支払額に含められるように手当される方向にあるものの、一定の経済的利益、例えば、雇用者が従業員に提供する「児童保育証票」（Childcare Voucher）、雇用者が従業員のために提供する職場近くの駐車場、或いは従業員の任意の職務関連提案に対する一定金額以上の報奨金等が、従業員に対する給与の支払を構成するか否かについては、税と社会保険料の場合において、依然として異なる取扱いがされている。

上記のように、徴収一元化の下、税と社会保険料の制度的な差異を調整し、徴収の統合を図るという簡素化措置を講じることは、雇用者の便宜を図り、徴収の効率性をも高めるという観点から、非常に重要な課題となるが、簡素化措置による制度統合には、税と保険料との性質上の差異が残る限り、一定の限界があり、このような限界が、我が国における徴収一元化を補完する措置にも内在していると思料される。

このような限界が補完的措置の効果を少なからず制約する場合、徴収一元化による徴収の効率化というメリットの発揮は限られたものとなる。このような可能性を踏まえると、同じ徴収一元化でも、保険方式よりも税方式による場合の方が、徴収面における制度上の差異が解消し、制度簡素化を図る補完的措置に内在する限界に制約されることがなくなることが想定されることから、この点においては優れているという見方ができよう。

しかも、税方式による徴収一元化は、税の強制的な属性からして、我が国の場合、保険方式による徴収一元化よりも、「ロスの前提条件」③の充足度合い

を高める可能性が高いと考えられる。このような点に鑑みると、「ロスの前提条件」をクリアーするための諸環境を整備するうえでは、税方式による徴収一元化の方が効果的であり、より徹底した徴収制度の改革手段となり得る可能性を秘めていると言えよう。

3 体制・環境整備のあり方論と徴収のあり方論との関係

このように、社会保険財源の徴収方法として、保険方式に代えて税方式が全面的に導入されると、効率的な徴収一元化を実現するうえで1つの大きな障害となり得る税と保険料との本質的な性質上の差異という問題が解消し、一元化を補完する措置の効果も徹底する可能性が高まることから、徴収一元化に伴う執行上の課題の困難性も緩和されるものと想定される。

確かに、国民年金保険の財源の調達手段として、どのような徴収形態・方法が選択するかによって、徴収一元化を補完する措置の内容・効果が異なり、「ロスの前提条件」の充足度合いにも違いが生じ得るわけであるが、徴収一元化を図るとしても、補完的措置の実効性や徴収の効率性如何という観点から保険方式か税方式かの選択を一義的に行うということは、公的年金制度の本来のあるべき姿ではないであろう。

松永誠一は、「そもそも、我が国の公的年金制度は、今後、①国民皆年金を目指すのか、或いは②自己責任を原則として保険料未納者には給付せず生活保護で対応するというのを公平とするのかということを決定しない限り、財源調達のあり方を議論しても意味がない」と述べているが⁽¹⁴²⁾、確かに、先ず明らかにすべきは、公的年金制度の今日的なあり方であろう。公的年金制度の今日における機能・役割は、制度創設当時において期待されたものと大きく変化しているはずである。

(142) この点については、松永誠一「いかなる年金制度を目指すのか、根本的な議論が必要～年金制度改革の3案の比較～」(<http://www.kosonippon.org/doc/?no=157>[平成17年10月13日])参照。なお、松永は、①の場合、給付財源は税、②の場合、スウェーデンの拠出型賦課方式が其々望ましいとしている。

このような観点からすると、昨今の我が国における少子・高齢化現象や世代間の所得・富の偏在傾向等に代表される公的年金制度を取巻く諸環境に照らした場合、今日及び将来において求められる公的年金制度とは如何なるものであるのかを明らかにし、この点を踏まえたうえで制度を支える体制の整備を図ることが肝要であって、その延長線上において、徴収形態・方法のあり方を巡る議論が行われるべきであるということになる。

なるほど、徴収の効率化策を模索することは重要な課題であるが、単に徴収主体を代えることによって問題の根本的な解決を図ることはできない。しかも、徴収一元化が万能薬ではないこと、また、問題の核心は徴収体制及び徴収を巡る諸環境の整備のあり方であり、この点を突き詰めることなく徴収主体・徴収のあり方について議論することが本末転倒であることは、「ロスの前提条件」及び徴収一元化を経験した諸外国における実状からも示唆されるところである。