



issa

国際社会保障協会

ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 20

2011年10月27日



保険料徴収および納付における成功要因

このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、保険料徴収という核心的な管理業務と納付の執行を改善するための成功要因を明らかにする。大変意義深いことに、保険料徴収及び納付における成功は、受給権、給付の十分性、社会保障制度の財政健全性及び公的評価を確保することに加えて、社会保護の適用を拡大するという目標に繋げることができる。ISSA 加盟組織から提供された調査証拠に基づき、「保険料の徴収及び納付の改善の実現は、より幅広い国の規制環境の影響を免れることはできないものの、社会保障機関はガバナンスの改善を最優先とすることによって、これらの目標達成に積極的に貢献できる」というのがこのソーシャル・ポリシー・ハイライトの結論である。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキー

本号は：

- ・ なぜ保険料徴収及び納付における成功が不可欠であるのか説明する
- ・ 保険料徴収及び納付の改善ににおける成功と課題を論じる
- ・ 保険料徴収及び納付におけるグッドプラクティスの各国事例を概説する
- ・ 社会保障の管理運営においてグッドガバナンスが極めて重要であることを強調する

社会保障給付の財源調達

世界的に、社会保障給付の財源を調達する主要メカニズムは保険料の支払いを通じたものである。しかしながら、保険料抛棄逃れや給付の不正受給といった問題とは別に、数々のリスクが多く、社会保障制度の財政的持続可能性の課題となっている。一連のリスクは、寿命の伸び、出生率の低下、地理的流動性の高まりという形に見られる人口統計学の傾向に起因するところが大きい。また別のリスク要因は、労働市場の構造変化や進化する雇用形態、特に非正規労働や日雇い労働がより高い水準に向かう傾向から生じている。

こうしたリスクは、補足的資金源（政府系ファンドからの所得、社会保障投資ファンドの収益、国家予算による助成など）の必要性を高め、社会保障制度の設計における改革を一層不可欠なものとする可能性がある。いくつかのケースでは、増大する支出に対する、悪化する高齢者率や保険料収入レベルの低下の与える影響は、抛棄型制度の財政的不均衡に繋がる恐れがある。

主要な事実と数値

- ・ 強制加入の保険料納付が公的な社会保障制度の財源となることが非常に一般的だが、納付が個人の貯蓄制度（例えば、国民準備基金、退職や失業に備えるための強制加入の個人貯蓄口座）の財源にもなる。
- ・ 未納保険料は、社会保障制度にとって深刻な問題となり得る。すなわち、納付者によって賄われている保険料率を引き上げる圧力や給付額を引き下げる圧力、もしくはその両方の圧力が生じる可能性がある。
- ・ ここ数十年間に、多くの欧州諸国が保険料と税の徴収に統一システムを導入する動きを見せている（例えば、アイルランド、スウェーデン、イギリス）。この他に統一システムを使用している国には、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、

アメリカ合衆国、ウズベキスタンが含まれる。しかし、国の徴収機関が果たす義務と役割はすべての国でそれぞれ異なっている。

- 中央政権型システムの特長となる分散化に向けて動いていると見られる例がひとつだけある - ロシア連邦。
- 社会保障制度が税財源の準備金の使用を増加させ、保険料財源の準備金による役割を相対的に減らす傾向が見られる。
- 保険料徴収と納付の改善は、社会保険制度の権利と価値を守り、社会保護による従来のアプローチを優遇する動きに対抗するための一つの必要条件である。
- 事業主及び労働者に対する保険料納付の強化は、調査業務の強化、滞納に対する罰則、納付しない事業主の氏名を公表し、恥をかかせる手法を含む一連の標的施策によって、納付の重要性に関する知識を補強する教育キャンペーンを通じて実施できる（そして、滞納を削減できる）。

なぜ改善が不可欠なのか

ISSA が社会保障機関と保険料徴収機関に対して実施した調査結果は、保険料徴収を改善し納付を高めることがなぜ不可欠であるかについて、共通の理由を示している。

第 1 に、被保険者がまず最低保障給付を受給する法的権利を獲得するためには、被保険者による被保険者のためのタイムリーかつ完全な保険料納付が必要である。

第 2 に、制度の財政的持続可能性と規定現金給付の適切性は、完全かつタイムリーな保険料納付にかかっている。

第 3 に、社会制度としての社会保障に対する公的支援とその正当性を強化するために、効率的かつ効果的な保険料徴収が必要である。

第 4 に、保険料徴収の成功は、社会保障の適用拡大に関する努力を可能とすることができる。特に、拠出型の社会保障制度の自己財源調達を概ね確保することによって、社会保障機関は、限りある財源に対する需要を減少させることができる。

第 5 に、保険料徴収及び納付の改善は、ISSA の加盟機関が「ISSA の社会保障適用拡大戦略」の支持に対して積極的に貢献する実用的手段を提供する。これらの点における経営改善は、適用拡大を支援し、国際労働機関の掲げる「万人のための社会保

障の拡大に関する世界キャンペーン」と、地球規模の「ソーシャル・プロテクション・フロア」を構築するという国連機関の共同イニシアチブを補完する一助となると予想される。

ガバナンスの側面

保険料徴収及び納付の改善は、社会保護、法律、政治、財政の点で重要な側面を持つ。しかしながら、運営管理の問題として考えると、この改善はガバナンスの側面としても捉えることができる。

拠出型制度を運営する社会保障機関は、信頼性があり効率的・効果的・合理的であるかどうか（それ故に持続可能であるかどうか）に関する国民感覚というは、保険料徴収及び納付プロセスがいかに良く管理されているかの重要な指標となるだろう。

成功要因

徴収と納付の改善は不可欠であるが、その実現は依然として困難であることが多い。しかし、成功の可能性を高める要因は多数特定できる。

成功の要因

- ・ 社会保険制度の成熟度
- ・ 社会保障の適用割合、労働人口の規模と多様性
- ・ 自動化の割合
- ・ 外部組織との協力の範囲
- ・ 徴収施策及び手法の絶え間ない評価と調整
- ・ 国の社会保障文化の度合い
- ・ 使用者と労働者の間に納付に関する文化が存在していること
- ・ 強制納付措置及び未納に対する罰則の有効性

保険料徴収の努力は制度が長い期間に渡って運用されているほど効果的であることを証拠は示唆している。これは保険料徴収を担当する機関に徴収及び監査のプロセスを精緻化する時間があったため、制度の管理運営者が効率的な徴収を支援するプログラム政策を改善できたからである。

労働人口の規模と多様性も一つの要因となる。労働人口が地理的に分散し非正規となる場合は、税や社会保険料の徴収はますます困難になる。

自動化の割合は重大な利点をもたらす。これらの利点は、インターネットの使用、電子データ照合、電子所得申告、オンラインの経営情報、保険料の電子納付、支払いパターンの異常を検出する高性能アルゴリズムの使用、自動顧客関係管理プログラムの活用などを通じて実現することができる。最近の動向では、携帯電話技術の活用が興味深い。ひとつのケースとして、タンザニア連合共和国の政府被用者準備基金が、ヴォーダコム(M-PESA)タンザニアと協力して、携帯電話を使った保険料の送金を可能にしている。

税務当局や他の社会プログラム、社会パートナー、社会的組織を含め、外部団体との効果的な協調や協力も、保険料徴収を成功させる上で重要と考えられる。例えば、イタリアの社会保障保険公社(Instituto Nazionale della Previdenza Sociale-INPS)は、特に観光業、農業、食品サービス産業で、社会保障番号を持たない労働者を発見する取組の中で、商工会議所と協力している。

保険料の徴収で最も成功を収めていると考えられる機関は、そのプロセスと実施方法を常に監視・評価・調整している。従って保険料徴収の作業工程に十分に計画されたタイムリーな変更を導入することが成功への更なる要因の一つと言える。この点に関して、フランスの社会保障機関中央資金管理事務庁(Agence central des organismes de securite sociale-ACOSS)の事例はグッドプラクティスの一例である。

もう一つの要因は、その国の社会保障文化として言及されるものの強さである。管理運営の有効性に関する一般認識や給付支給の適時性、社会保障制度の提供する給付に関する一般知識が、社会保障に対する比較的肯定的認識または否定的認識いずれにも寄与するのはどこの国でも同じである。社会保障に対するより肯定的な認識は、保険料徴収及び納付改善の努力を後押しすると考えられる。そのような文化の一部を担うため、日本年金機構は、年金制度の重要性に関する認識を高め、情報を広めるために毎年1ヶ月間の広報活動を行っている。

ISSA 加盟機関から得た調査の回答は、唯一最良の成功要因というものは存在しないことを示唆している。むしろ、それぞれの国内状況において徴収に最大の影響を及ぼすと思われるのは、複数の要因の組み合わせである。

改善への課題

これらの成功要因が明らかにも関わらず、しばしば共通の課題が保険料徴収と納付改善実現の進展を妨げている。

これら明確になった課題は、多くのケースで、考え得る制度改革及び規制改革の要件を示唆するだけでなく、インフラや人材配置へより多くの投資を行う必要性を浮き彫りにしている。しかしながら、これらの課題に効果的に対処するには、管理面の改革のみならず、政策決定者による対応も必要である。

進展を妨げる共通の課題

- すべての被保険者・受給者に固有の識別名を提供する共通方法としての個人社会保障番号や納税者識別番号の欠如
- 他の組織とデータを照合する取組を妨げる守秘義務の制約
- 自動化の欠如。これは過小申告、脱税及び不正行為の問題との闘いに役立たない。
- 組織で働く労働人口の高齢化。知識の喪失、場合によっては、訓練を受けた経験豊富な人材の代替不能に繋がる。
- 強制措置が弱いために、未納による経済的利益が、経済的費用や罰金、制裁を課された企業の信用ダメージを上回ると認識された場合、規則を守らない事業主や労働者が保険料の支払いを回避するために合理的な選択をする可能性がある。

唯一最良の方法はない

保険料徴収と納付について頻繁に繰り返される議論に、社会保険料及び税の中央集約型の統合システムがより効率的ではないのか、というものがある。このように言われるのは、ほとんどの場合、中央集約化はスケールメリットをもたらし、監査や記録管理活動を調整するために役立つと考えられているためである。

だが、すべての国家がグッドガバナンスを達成する唯一最良の方法について意見が一致していないのと同様に、保険料を徴収する唯一最良の方法についても意見の一

致は見られない。むしろ、複合的な双方向型の一連の要因（制度設計と規制、適用範囲と労働人口の構成、徴収主体の組織配置、自動化の割合、文化的・政治的要因、制度の成熟度）が良い効果に繋がる。

この複雑性にもかかわらず、社会保障機関はその組織内権限の範囲内で変化を起こすことによって、保険料徴収と納付の改善に積極的に貢献している。これは何よりも管理とガバナンスの改善をより広く追求することを通じて実施されている。

ISSA は、社会保障の推進と開発のための戦略的権限の一部として、グッドガバナンスの重要性を推進することを目指し、社会保障機関がこれらの目的をさらに追求できるツールと指針を開発することを約束する。

主要な結論

- まず管理運営とガバナンスの改善に向けて努力することによって保険料徴収と納付に積極的に影響を及ぼすことは、社会保障機関の権限の範囲内である。
- 保険料徴収と納付の改善（そして未納の削減）は、被保険者が自身の受給権を完全に享受することを確保する。
- 納付水準をより高くすることは、制度の財政的持続可能性と給付の十分性をより確かなものとし、社会保障制度の正当性とその価値を強化する。
- 制度の財政状態を改善し、財政支援の必要性を提言することによって、限りある国の予算財源は、より幅広い社会保障の適用における優先順位と社会的ニーズに対応するため、従来とは異なる方法で再分配される。

参考図書

Enoff, L. D.; McKinnon, R. 2011. "Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection", in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4.

ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Geneva, International Social Security Association.

Nyland, C.; Thomson, S. B.; Zhu, C. J. 2011. "Employer attitudes towards social insurance compliance in Shanghai, China", in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4.