

《税・社会保障改革シリーズ No.36》

2018年6月20日
No.2018-005

日本年金機構の支給額誤り事案の本質

～年金からの所得税徴収のあり方を考える～

調査部 主席研究員 西沢和彦

《要 点》

- ◆ 2018年2月、日本年金機構からの年金支給に際し、8.4万件の支給額誤りなどの事案が発生した。機構は、あらかじめ年金受給者から受け取った配偶者の有無・扶養親族の人数・その所得などに関する情報（扶養親族等申告書）をもとに所得税額を計算、源泉徴収したうえで年金を支給する。受け取った情報の電子データ化作業は外部業者に委託する。今回、委託業者の杜撰な作業が原因となっており、業者選択・監督体制など機構における外部委託のあり方がとりわけ問題視されている。
- ◆ それを受け、6月5日、厚生労働大臣は、日本年金機構へ業務改善命令を出す方針を表明した。もっとも、本事案は、年金からの所得税の源泉徴収事務のなかで生じており、年金制度というよりも税制の執行における課題をあらわにしたと言える。よって、日本年金機構における外部委託に焦点を当て、単に機構のミスとして片づけるのではなく、年金からの所得税徴収のあり方として問題を捉えることが重要である。
- ◆ そのような視点からは、問題の所在として次の3点が指摘できる。第1に、企業による従業員からの源泉徴収と比較し、年金受給者からの源泉徴収のそもそもの困難さである。9月の時点で翌年の見込み所得額の記入を求めるなど、扶養親族等申告書は万人に理解容易なものとは言い難い。また、日本年金機構と約4,000万人の年金受給者とのやりとりは郵送に拠らざるを得ず、郵便物不着、正確な記入を求めるための返戻、コールセンターへの問い合わせの殺到なども生じる。しかも、高齢者の約10人に1人が認知症といわれるなか、全員とのコミュニケーションが容易な訳ではない。第2に、2016年12月公表の税制改正大綱の結果、税制が一段と複雑になったうえ、2018年施行と、機構において短期間のうちに対応が求められたことである。第3に、日本年金機構が、旧社会保険庁の不祥事に由来した設立経緯から、被保険者・年金受給者を「お客様」と呼び続けていることに象徴されるように、被保険者・年金受給者が負うべき義務を問わないまま過剰なサービスを提供していることがある。この過剰サービスが、事務処理の誤りなどに結びついている可能性がある。

- ◆ よって、日本年金機構に 2 度目の業務改善命令を出し、機構から業務改善計画を提出させたとしても、それが問題の根本的解決につながるとは考えにくい。それに代わり、まず、日本年金機構の置かれた状況を是正し、次いで、年金からの所得税徴収のより良いあり方へ向け、本事案を活かすことこそが重要である。年金からの源泉徴収制度を存続させる場合でも、扶養親族等申告書は一段と簡素化し、その提出先についても、日本年金機構を所与とせず、税務署、市町村も選択肢として検討を進めるべきである。さらに、今後の税制改正にあたっては、税制の簡素化という原点に立ち返るとともに、不要不急の改正は回避する必要がある。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。

Mail : nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1. はじめに

2018年2月、**日本年金機構**からの年金支給に際し、**支給額誤り**などの事案が発生した。それを受け、6月5日、加藤勝信厚生労働大臣は、日本年金機構へ**業務改善命令**を出す方針を表明した。日本年金機構は、2010年1月、年金記録の杜撰な管理をはじめ不祥事の続いた社会保険庁の後継組織として発足、2015年9月には、同年6月に発生した日本年金機構のコンピューターへの不正アクセスによる約125万件の個人情報流出を受け、既に業務改善命令が出されている。2017年9月には約600億円の振替加算の支給漏れが生じ、そのうえでの本事案の発生であり、日本年金機構に向けられる目は厳しい。

もっとも、本事案に関し、単に日本年金機構のミスとして片づけることは適当とは言えない。本事案は、年金からの**所得税の源泉徴収事務**のなかで生じており、年金制度の執行というよりはむしろ税制の執行における課題をあらわにしたと言える。本事案を教訓とし、執行のあり方の省庁横断的な見直しへと歩を進めることこそ重要である。以下、本事案の全体像把握を試みたうえで、本事案が明らかにした執行上の課題、および、見直しの論点について考察した。

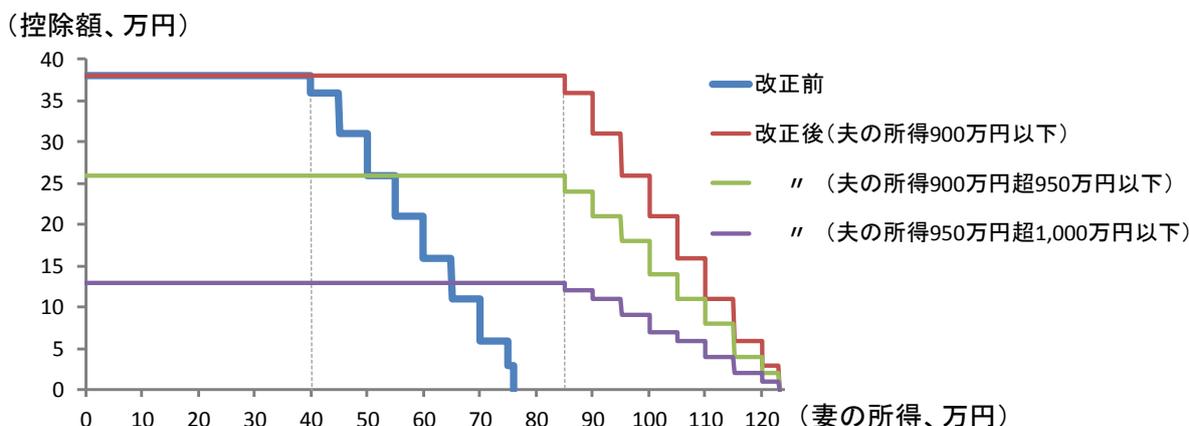
2. 何が起きたのか

(1) 2017年税制改正が起点

そもそも何が起きたのか。重要な起点は、2016年12月に公表された「**2017年税制改正大綱**」である。改正前、夫の課税所得の計算に際し差し引かれる**配偶者控除**は38万円を上限とし、妻の所得が40万円を超えると段階的に減少し、76万円でゼロになる仕組みであった(図表1)。夫の所得について制限はなかった。改正後、配偶者控除が減少を始める所得額、ゼロになる所得額が、それぞれ85万円、123万円へと引き上げられ、他方、夫の所得制限が設けられた。控除額は、夫の所得900万円超、950万円超の2段階で抑えられ、1,000万円以上になるとゼロになる。

こうした改正の目的は、女性の就労促進であるとされる。基礎控除38万円と給与所得控除の最低保障額65万円の合計額103万円が、女性が就労する際の意識的な「壁」になっているとして(図表1の通り控除は段階的に減少する仕組みとなっており実際には壁は存在しない)、壁の金額を高くする一方、それによって失われる税収補填の観点から、夫の所得制限が設けられた。施行は2018年とされた。

(図表1) 配偶者控除改正前と改正後



(2) 源泉徴収義務者としての日本年金機構

制度改正に応じ納税手続き方法の変更が必要となる。そもそもわが国の所得税の納税の仕組みは、概略次のようになっている。納税者自ら、1年(暦年)が終了した時点で、収入から諸控除を差し引き課税所得を求め、税率をかけて所得税額を計算、税務署に**申告納税**するのが原則であるが、1年の終了を待たず、給与・報酬・年金が支払われる都度、支払い者である企業等が暫定的な所得税額を天引きし、税務署に納める**源泉徴収制度**が併用されている。よって、源泉徴収は**予定納税**の性格を持つ。1年が終了した時点で、**確定申告**あるいは**年末調整**によって、暫定的な税額である源泉徴収税額と1年が終了して確定した税額との差額が清算される。

日本年金機構も、そうした源泉徴収制度のなかに組み込まれており、年金支給の都度、所得税を源泉徴収し、税務署に納付する義務が課せられている。その税額は、配偶者の有無や扶養親族の人数、および、その所得などを記載した「**扶養親族等申告書**」が年金受給者から事前に(すなわち新たな年の初回年金支給を迎える前に)提出されているか否かによって異なる。申告書提出によって、課税所得の計算に際し、配偶者控除や扶養控除が年金から差し引かれ、5.105%の税率が適用される(未提出であれば10.21%)。税法上、申告書の提出義務は年金受給者にあり、提出先は税務署である。日本年金機構は、建前上、申告書の経由地に過ぎないが、実際には、毎年、一定の年金額以上(65歳以上の場合158万円以上)の受給者に対し申告書用紙を送付し、返送を求め、用紙を保管している。1年終了後、機構は、全ての年金受給者に源泉徴収票を送付する。

このように源泉徴収の性格は、暫定的な税額による予定納税であるが、実際には源泉徴収によって多くの年金受給者の納税手続きが完結している。年金は、税制上**雑所得**に分類される。大部分が年金受給者と考えられる**雑所得者**のうち、確定申告をしている人は592万人¹、うち確定した税額が源泉徴収税額を上回った人(追加的に納税が必要な人)は77万人に過ぎない(残り446万人は還付申告している人)。年金受給者約4,000万人²の2%である。追加的に納税が必要な人が77万人にとどまる背景には、①公的年金等控除が手厚くそもそも課税所得が発生しないケースが多いこと、②年金額が400万円以下であれば確定申告が不要となる公的年金等に係わる確定申告不要制度があることに加え、③源泉徴収制度の存在が指摘できる。

(3) 税制改正を受けた対応と問題の発生

「2017年税制改正大綱」を受け、2018年初回の年金支給月である2月に向け、日本年金機構も対応を迫られることとなった。税制改正に合わせ「扶養親族等申告書」の様式、および、用紙サイズが変更された(はがきサイズからA4に)。例えば、配偶者欄をみると、税制改正により夫の所得制限が設けられるようになったため、**配偶者の区分欄**が設けられた(図表2)。但し、妻の**所得**も別途書かせているので、配偶者区分欄において妻の所得が85万円以下であるか否かなどを重ねて尋ねる必要はなく、必ずしも論理的な様式となっていない(この点、後に述べるように修正される)。夫の所得900万円を線引きされている点も、減額されつつも配偶者控除が適用される所得900万円超~1,000万円以下の人にとっては分かりづらい。

送付スケジュールも例年より前倒しされた(送付件数は**約800万人**)。総じてスケジュールはタイトで、説明文書や書式に関し年金受給者から直に意見を求める**文書モニター会議**を開催する時間も

¹ 国税庁「統計年報平成28年」

² 厚生労働省「公的年金財政状況報告—平成28年度—」

とれなかったとされる。こうした作業に加え、2016年に受領済みの扶養親族等申告書の再提出依頼なども行われており、日本年金機構と年金受給者双方にとって事態はより複雑になっている。配偶者や扶養親族のマイナンバー記載を求めるためである。機構は、2017年分扶養親族等申告書データを印字した新たな申告書を年金受給者ごとに作成、送付し、マイナンバーを記入させたうえでの返送を求めている。

(図表2) 扶養親族等申告書 配偶者欄の税制改正前と税制改正後

〈 税制改正前 〉

扶養対象 配偶者	フリガナ 氏名		続柄	生年月日	障害	配偶者 の区分	所得の種類 ～年間所得
	セイ 姓	メイ 名					
			1. 夫 2. 妻	1. 男 2. 女 3. 男 4. 女	1. 加 2. 普通 3. 特別	1. 同居 2. 別居	万円

〈 税制改正後 〉

B	フリガナ 配偶者氏名		続柄	④ 配偶者の区分	⑤ 配偶者の 年間所得 の見積額	⑥ 配偶者障害	⑧ 同居・別居 の区分
	配偶者生年月日			(B欄に記入する場合は下記1, 2, 3の いずれかに必ず〇印をつけてください。)	⑦ 配偶者老人区分	① 同居 ② 別居	
源泉控除対 象配偶者 または 障害者に該 当する同一 生計配偶者	セイ ネンキン	メイ ヨシコ	1. 夫	受給者(A欄の方)の合計所得の 見積額が600万円以下 1. 配偶者(B欄の方)の合計所得の 見積額が38万円以下 2. 配偶者(B欄の方)の合計所得の 見積額が38万円超～85万円以下	万円	1. 普通障害 2. 特別障害 (④欄が「1」または 「3」の場合、該当 する場合は損控除に 記入が必要です。)	① 同居 ② 別居
	姓 年金	名 好子	② 妻				
	28年8月9日		1. 男 3. 女 5. 男 7. 女				1. 非居住

(資料) 社会保障審議会年金事業管理部会(2018年6月4日)資料1-3より日本総合研究所作成
(注) 税制改正前は、2016年に送付された2017年分。税制改正後は、2017年に送付された2018年分。

年金受給者から日本年金機構に返送されてきた「扶養親族等申告書」の手書き情報の電子データ化作業は、機構自らが行うのではなく、外部に**業務委託**された。外部委託に先立つ一般競争入札において、当初、日本年金機構は、3社程度の応札を見込んでいたが、実際に応札したのは1社のみであった。電子データ化においては、作業スケジュールの遅延に加え、入力漏れや入力誤りが生じた。背景には、作業予定人員の大幅な未充足、海外事業者への再委託、ベリファイ入力ではなくOCR処理とするなど、契約に違反した委託業者の作業実態があった。

その結果、次のような事態が生じた。①個人情報流出リスクが高まることとなり(被害は確認されていない)、②2018年2月の年金支給時に、8.4万人において扶養親族等申告書の内容が正しく反映されなかった³。冒頭述べた支給額誤りである。しかも、③そうした契約違反に関し、日本年金機構の現場担当者は2017年10月には把握していたにもかかわらず、幹部が知るに至ったのは、匿名通報を通じ2018年1月になってからであり、委託業者との契約解除や代替事業者の確保など組織的な対応も後手に回ることとなった。

以上が本事案のアウトラインである。本事案に関しては、業務の外部委託のあり方に焦点が集まり、実際、日本年金機構においても、**日本年金機構における業務委託のあり方等に関する調査委員会**が設けられ、2018年6月4日に報告書が公表されている。もともと、本事案は、**年金からの所得**

³ 日本年金機構 2018年3月20日プレスリリース「年金からの所得税の源泉徴収について」

税の源泉徴収事務のなかで起きていることであり、日本年金機構における業務委託のあり方という一部分に限定されることなく問題が捉えられるべきである。

3.問題の所在

(1) 年金受給者からの源泉徴収の困難さ

すると、問題の所在は改めて次のように整理出来る。

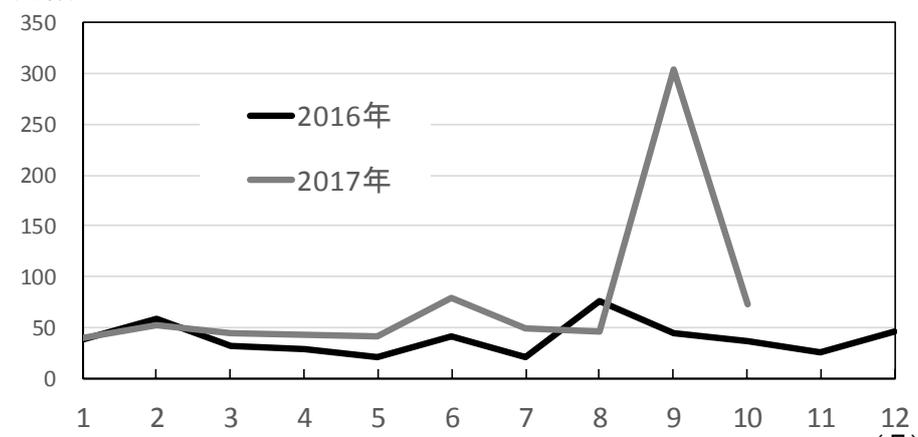
第1に、年金受給者からの源泉徴収の困難さである。まず、「扶養親族等申告書」は、その考え方が全ての人に即座に理解容易なものとは言い難い。記載する金額は、「収入」ではなく「所得」であり、年金受給者の場合、公的年金等控除を差し引いた「雑所得」を求めなければならない。公的年金等控除は65歳以上であるか否かによって額が異なってくる。しかも、「過去の実績」ではなく翌1年間の「見積り額」である。

次に、日本年金機構と年金受給者との物理的・日常的接触頻度における距離の遠さである。企業の場合、人事部のような所管部署と従業員との距離が近い。よって、源泉徴収事務自体は企業の負担になっているとはいえ、申告書のやりとり、不明点の照会などは相対的に容易といえる。提出期限を過ぎて申告書が未提出のままということは考えにくい。

他方、日本年金機構の場合、年金受給者は約4,000万人おり件数が膨大であるうえ、年金受給者との距離が遠く、やりとりは郵送に拠らざるを得ない。郵便物の不着、申告書の正確な記載を求めための返戻と返送などが生じる。年金受給者からの照会は、年金事務所窓口かコールセンターを通さなければならない。年金事務所は、全国312カ所に過ぎず、市町村役場に比べアクセスは格段に劣る。

実際、申告書用紙が年金受給者の手もとに届いた時期にあたる2017年9月のコールセンターへの架電件数は304万件と、前月の46万件、前年同月の44万件と比べ約7倍と異常なほど跳ね上がっている(図表3)。そのため、事前にコールセンターの態勢強化を図りつつも、応答率は通常時の3分の1程度に悪化した。申告書の提出遅延や未提出により、2018年2月の年金支給時に本来あるべき源泉所得税額が反映されなかった人数は約130万人に上っている⁴。

(図表3) 日本年金機構コールセンターへの月別架電件数



(資料) 社会保障審議会年金事業管理部会(2017年3月29日)参考資料、同部会(2017年12月20

日)関係参考資料より日本総合研究所作成

(注) 年金記録問題に関する架電を除く一般年金相談分のみ。

⁴ 日本年金機構における業務委託のあり方等に関する調査委員会「報告書」(2018年6月4日)

しかも、源泉徴収の対象が高齢者であり、ICT についてのリテラシーが若い層より相対的に弱いことはもとより、認知機能が低下しコミュニケーションが難しいケースも想定される。厚生労働省は、認知症の最大の危険因子は加齢であるとしたうえで、わが国の高齢者における認知症の有病率は8～10%程度であると推定している⁵。こうした対象者の属性も、企業による源泉徴収が従業員を対象としているのと大きく異なる。

(2) 2017 年税制改正への対応

第2に、このように年金受給者からの源泉徴収の難しさが根底にあるうえ、2017年税制改正により制度が一段と複雑になり、短期間のうちに対応が求められこととなった。「扶養親族等申告書」の様式・用紙サイズの変更、コールセンターの態勢強化は既に述べた通りである。そのほか、申告書の未提出者に対しては、様式をより分かりやすいものへ改めた申告書用紙を作成した上で再送付し、返送を求めている(図表4)。その改訂版では、配偶者控除欄に関し、「所得」の記入は省き、妻の「収入」が一定額(65歳以上であれば158万円)以下であればチェックをつければ済む様式に改められている。

(図表4) 扶養親族等申告書 再送付時の改定版

(資料) 社会保障審議会年金事業管理部会(2018年6月4日)資料1-3より日本総合研究所作成

(3) 日本年金機構の置かれた状況

第3に、日本年金機構の置かれた状況が、機構による年金からの源泉徴収をより困難にしている点を指摘できる。日本年金機構は、社会保険庁への批判という設立由来から、被保険者・年金受給者(以下単に被保険者)を「お客様」と呼び、「お客様へのお約束10か条」を掲げてきている(図表5)。被保険者への丁寧な対応の精神は欠かせないが、他方、被保険者をお客様と呼び続けざるを得ない状況が、深刻な弊害をもたらしている。1つは、被保険者に対し制度の本質が伝わりにくくなっていることである。

公的年金は、現役世代が高齢世代を支える世代間扶養の仕組みであるため、強制加入でなければ制度が成り立たず、よって、保険料の未納には税に準じた罰則がある。ところが、被保険者等を「お

⁵ 「認知症の最大の危険因子は加齢です。65～69歳での有病率は1.5%ですが、以後5歳ごと倍に増加し、85歳では27%に達します。現時点で、我が国の65歳以上の高齢者における有病率は8～10%程度と推定されています」
http://www.mhlw.go.jp/kokoro/speciality/detail_recog.html

お客様」と呼ぶことで、そうした本質が忘れ去られ、公的年金があたかも任意加入であるかのような錯覚すら被保険者に与えてしまう。そのことが、加入勧奨や滞納者への督促などに影響を及ぼしている。実際、そうした危機感を背景に、日本年金機構が毎年度策定する業務計画の2018年度版においては「**公正な公権力行使業務の再構築**」が目標のなかにはじめて盛り込まれている。

もう1つは、被保険者の日本年金機構への過度な依存を助長していることである。それは、かつて政府が掲げた行政改革の理念と逆行している。1997年公表の**行政改革会議**最終報告書のなかでは、「**国民の統治客体意識、行政への依存体質**」を背景に、行政が国民生活に過剰に介入している可能性がある点を指摘し、反省の必要性を説いている（最終報告1997年12月3日）。機構のお客様10か条をみると、この報告書とむしろ逆行している。お客様10か条では、電話に3コール以内で出るなど機構側のサービス向上のみがうたわれており、それに伴い保険料や税負担の増加といった追加的な費用が発生し得ること、被保険者の側も都度の年金記録確認など義務を負うべきであることなどについては触れられてない。

こうした状況に置かれた日本年金機構が年金からの源泉徴収事務を行っている。その結果、税制についても、年金制度と同様、あるいは年金制度に増して本質が伝わりにくく、これらの事務が過剰サービスになり、それが機構の過大な負担となっている可能性がある。必然的に事務処理の誤りも生じやすくなる。例えば、税制は申告納税が原則であり、扶養親族等申告書の提出義務も年金受給者側にある。ところが、「お客様」と呼ぶことで、そうした本質が伝わりにくくなる。

あるいは、日本年金機構に事務処理の誤りがあった場合、機構内の原因究明にとどまらず、被保険者の側においても過度な要求がなかったか、適正な対価が支払われていたか（財源が手当されていたか）検証が必要なはずだが、そうした点に目が向かいにくい。

（図表5）日本年金機構 ～お客様へのお約束10か条～

<p>【お客様の立場に立って】</p> <ol style="list-style-type: none">1. わかりやすい言葉で、ていねいにご説明します。2. 年金のご相談には、お客様にとってプラスとなる「もう一言」を心がけます。3. 電話は3コール以内に出ます。4. 来所相談や電話によるお問い合わせには、迅速にお答えします。その場でお答えできない場合には、速やかに確認の上、2日以内に確認の状況をご連絡します。5. ご相談で来所されたときのお待たせ時間は、30分以内とすることを目指します。混雑時でも、お待たせ時間の短縮に努めるとともに、待ち時間の目安を表示します。6. お知らせ文書や、届出・申請書類は、できるだけわかりやすく、読みやすくします。7. お客様のご意見・ご要望を、積極的にサービス改善につなげていきます。 <p>【正しく確実に】</p> <ol style="list-style-type: none">8. 迅速な対応により、正しく確実に、できるだけ早く年金をお届けします。9. お誕生月の「ねんきん定期便」の送付をはじめ、お客様への年金情報提供サービスを充実します。10. お客様の情報はしっかり管理し、その利用に際しては細心の注意を払います。 <p>以上のお約束について守れたかどうか、毎年の実績をご報告します。</p>

（資料）日本年金機構ホームページより抜粋

4. おわりに一何をすべきか

このように、所得税の源泉徴収という一連の膨大な事務のなかから外部委託のみを取り出して、

日本年金機構に2回目の業務改善命令を出し、業務改善計画を作らせたとしても、問題の根本的解決につながるとは考えにくい。それに代わって必要なのは、まず、日本年金機構の置かれた状況の是正である。被保険者・年金受給者が負うべき義務を明確にし、「お客様」の呼称については、その精神を尊重しつつも廃止し、被保険者・年金受給者などに改めるべきであろう。これは、日本年金機構のなかで出来る議論ではない。

次に、年金受給者からの所得税の徴収方法について、現行の仕組みにとらわれることなく、ICTを活用しながら、最適な解を模索する作業である。理論的な選択肢の1つは、年金からの源泉徴収の廃止である。所得が課税最低限を上回る年金受給者は、確定申告によって納税する。扶養親族等申告書の提出や源泉徴収票の発行は不要となる。

2つめは、住民税の特別徴収に類似した仕組みとすることである。給与所得者の住民税は、前年の所得に対する税額を12等分し、翌年の毎月の給与から天引きする仕組みをとっている（特別徴収）。年金にこれを応用する。すなわち、前年の所得や扶養関係をもとに所得税額を計算しておき、それを年6回の年金支給に合せ6等分し天引きしていく。1年（暦年）終了後、天引きした額の合計と実際の税額との差額を確定申告で清算する。この場合も、扶養親族等申告書は不要となる。源泉徴収に代わり特別徴収票が発行される。

3つめは、源泉徴収制度の存続である。もっとも、その際も扶養親族等申告書の一段の簡素化はもちろん、扶養親族等申告書の経由地として日本年金機構が果たして最適なのかも重要な論点となる。経由地を設けず、提出先を、税務署とすれば、納税者からの問い合わせにも的確に答えられるはずである。あるいは、経由地を市町村とすれば、納税者との距離が近くなる。その上で、日本年金機構は、扶養親族等申告書の電子データを受け取り源泉徴収すればよい。

さらに、税制改正に際しては簡素化という原点に立ち返ること、および、頻繁な改正の回避である。今回、配偶者控除に夫の所得制限を設けることで制度が複雑化し、源泉徴収義務者および納税者双方に事務的な負荷が生じている。税制には、もともと公平・中立・簡素という租税三原則があるはずであり、今後は、その原点に立ち返り簡素化を心掛けること、および、不要不急の内容であれば改正を避け⁶、真に必要な改正に絞り込んでいくことが必要であろう。そのためには、大局的観点に立った税制のビジョンがなければならない。

以上

⁶ 今回の改正についても検証が必要である。夫婦共働きが一般化する今日、配偶者控除に対しては廃止論も多く出ており、しかも、103万円の「壁」は配偶者特別控除があることにより存在しないにもかかわらず、2017年改正は配偶者控除を残し、さらに壁を高くしている。