

するとともに、一般の研究における倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

C. 研究結果

統計解析の結果、①生涯の保険料納付総額と年金受給総額のばらつきは大きく、老後の所得保障について議論する際、いわゆるモデル年金だけで議論することには無理があること、②現役時代は年齢が高くなるほど所得格差が広がったが年金受給時には縮小する見込みであること、③民間企業の正社員の給与所得の相対順位はかなり変動していたこと、④国民年金の納付行動は固定的ではなく変動していたこと、⑤年金加入区分は男子の初婚行動に影響を与えていなかったこと、⑥結婚や出産によって女子の就業継続が大きく阻害されていたが、とりわけ第1子出産の影響が大きかったことなど、一般的に知られている個人々の経済行動だけでなく、1950年代生まれ特有の傾向も明らかとなった。

D. 考察

ねんきん定期便から得られる行政データは、長期にわたる正確な記録であり、これと併せて、確実に記憶していると考えられる結婚・出産・両親との同居などのライフイベント等を調査することによって、たとえば、1950年代生まれの若い頃の行動分析が可能になることが明らかになった。この調査から得られたデータは、パネル調査が行われていなかった時代のものであり、今後こうした行政データを組み合わせた統計調査は、個票データが十分に蓄積されていなかった時代の様々な経済分析への応用が可能であると考えられる。

E. 結論

本研究では、世代間の格差だけでなく、同一世代

内でも大きな所得格差があることが明らかになった。また、その格差は必ずしも固定的ではなく、生涯を通じて変動していることが明らかになった。今後、年金制度をはじめとする社会保障の問題を考える場合、世代間の問題だけでなく、同一世代内での格差についても十分に留意した分析が必要であり、とりわけ個票データに基づいた分析は、マイクロシミュレーションモデルを用いた将来推計も含めて、社会政策の企画立案に重要であると考えられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

稲垣誠一「1950年代生まれの所得格差と就業行動—ねんきん定期便の加入履歴等に関するインターネット調査の概要と分析—」『日本統計学会誌』, 第41巻第2号, 2012年3月, pp.285-317。

2. 学会発表

稲垣誠一「ねんきん定期便を利用したパネルデータの作成と統計解析—1950年代生まれの所得格差と就業構造—」2011年度統計関連学会連合大会、九州大学、2011年9月6日。

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

INAHSIM (Ver.3.6)の概要—日本社会のマイクロシミュレーションモデル—

研究代表者 稲垣 誠一（一橋大学経済研究所・教授）

研究要旨

世帯情報解析モデル（Integrated Analytical Model for Household Simulation: INAHSIM）は、日本社会のマイクロシミュレーションモデルである。このモデルは、1980年代前半に、世帯の将来推計のためのツールとして初めて開発された。その後、社会経済属性が人口に追加されるなど数々の改善の試みが行われ、最新のバージョンである INAHSIM (Ver. 3.6)では政策シミュレーションのツールとして活用できるモデルとなっている。本稿では、INAHSIM (Ver. 3.6)について、その構造、遷移確率初期値人口及びいくつかの基本的な推計結果について概要を示している。

なお、INAHSIM (Ver. 3.6)は、平成 22 年度の研究成果（INAHSIM (Ver. 3.4)）に、賃金上昇率や物価上昇率などの経済変数を追加するとともに、様々な年金制度改革の提案のほか、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」をシミュレートする機能を追加したものである。

A. 研究目的

日本社会のダイナミック・マイクロシミュレーションモデルを開発する。

B. 研究方法

INAHSIM は、日本社会のダイナミック・マイクロシミュレーションモデルであるが、新しい政策シミュレーションに対応できるよう、モデルの機能強化を行う。

（倫理面への配慮）

個票データの取扱いについては、個人のプライバシーに十分に留意するとともに、一般の研究における倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

C. 研究結果

ねんきん定期便の加入履歴等に関するインターネット調査の結果を利用するとともに、公的年金制度のシミュレーションロジックの改善のほか、賃金上昇率や物価上昇率をモデルにビルトインすることによって、マクロ経済スライドなどの経済指標に関連する仕組みのシミュレーションに対応した。その結果、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」の貧困リスク改善効果など、新しい年金制度改革案のより詳細な政策シミュレーションが可能となった。

D. 考察

ねんきん定期便の加入履歴等に関するインターネット調査の結果の利用、マクロ経済指標のビルトインにより、マクロ経済スライドや既裁定者物価スライドの政策効果測定などに有効であった。

E. 結論

機能強化により、様々な年金制度改革案についてシミュレーションを実施することが可能となった。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

日本の年金制度改革案の政策シミュレーション—経過措置に重点を置いた分析—

研究代表者 稲垣 誠一（一橋大学経済研究所・教授）

研究要旨

公的年金制度改革は日本における重要な政策課題となっている。政府に設置された「新年金制度に関する検討会」は、年金制度改革に関する7つの基本原則を取りまとめ、本格的な議論が開始されたところである。本稿では、これまでに提案された年金制度改革案のうち4つ（全国民共通の所得比例年金と最低保障年金、基礎年金の全額税方式化（2種類）及び部分税方式化）を取り上げ、政策シミュレーションを試みた。具体的には、ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いて、それぞれの年金制度改革案について、将来の高齢者の所得分布や追加費用などの推計を行った。その結果、これらの改革案の中では、基礎年金の一部を税方式とする改革案が、貧困高齢者を直ちに削減するとともに、追加財源が最小限に抑えられることから、有力な案であると考えられる。

A. 研究目的

年金制度改革案について、ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルを用いた政策シミュレーションを実施し、これらの政策評価を行う。

B. 研究方法

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いることにより、いくつかの年金制度改革案について、将来の高齢者の所得分布や年金給付費用の推計を行う。具体的には、評価指標として、貧困高齢者の改善効果と現行制度に対する追加費用を用いた。

（倫理面への配慮）

個票データの取扱いについては、個人のプライバシーに十分に留意するとともに、一般の研究に

おける倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

C. 研究結果

これまでに提案された年金制度改革案のうち4つ（全国民共通の所得比例年金と最低保障年金、基礎年金の全額税方式化（2種類）及び部分税方式化）を取り上げ、ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM 政策シミュレーションを試みた。

その結果、民主党案を想定した全国民共通の所得比例年金と最低保障年金は、制度移行に時間がかかり、当分の間は、貧困高齢者の改善効果が見込めないこと、超長期では大きな改善効果が見込めるものの、巨額の追加財源が必要となることが明らかになった。また、基礎年金の一部を税方式とする改革案は、貧困高齢者を直ちに削減すると

ともに、追加財源が最小限に抑えられることがわかった。

D. 考察

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM は、超長期のシミュレーションが必要となる公的年金の政策シミュレーションには、きわめて有効なツールであると考えられる。

E. 結論

これまでに提案された年金制度改革案のうち 4 つ（全国民共通の所得比例年金と最低保障年金、基礎年金の全額税方式化（2 種類）及び部分税方式化）の中では、基礎年金の一部を税方式とする改革案が、貧困高齢者を直ちに削減するとともに、追加財源が最小限に抑えられることから、有力な案であると考えられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

稲垣誠一「マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革案の政策評価」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー486号、2010年9月。

2. 学会発表

稲垣誠一「公的年金・私的年金の役割分担の再検討：三層型からリレー型へ」第30回日本年金学会総会・研究発表会、JJK 会館、2010年10月21～22日。

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

新聞各社の年金制度改革案の政策シミュレーション—年金制度改革案の政策評価と修正の提案—

研究代表者 稲垣 誠一（一橋大学経済研究所・教授）

研究要旨

年金制度改革は、社会保障と税の一体改革を進めていく上で、最も重要な柱である。2011年2月26日に開催された社会保障改革に関する集中検討会議では、年金制度改革案を提言する新聞社からヒアリングが行われた。本稿では、これらの提案のうち、読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社の提案について、マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いた政策シミュレーションを実施し、①貧困高齢者への政策効果、②現行制度と比較した時の追加費用、③過去の保険料納付実績との関係を考慮した公平性の観点から、評価・分析を行った。この結果、いずれの新聞社の改革案も現行制度と比べて高齢者の防貧・救貧効果は大きいものの、読売新聞案と産経新聞案は公平性に問題があること、日経新聞案は、移行に長期間を要するために、防貧・救貧効果がすぐに現れないことが問題点として明らかとなった。そこで、各社のこれらの問題点を改善するために、読売新聞案と産経新聞案については、最低保障年金等の対象を75歳以上に限定する方式、日経新聞案については、75歳以上の高齢者にはすぐに税方式による給付を導入する方式を修正案として示し、同様の政策シミュレーションを実施した。修正後の改革案は、問題点が解消されただけでなく、当初案と同様、高齢者の防貧・救貧効果は大きく、追加費用も小さいことから、財政的にも実現可能であることが分かった。新聞各社の改革提案とその修正案は、いずれも有力なものであり、本稿の政策シミュレーションで得られたエビデンスと合わせて、社会保障と税の一体改革に関する論議が進められることが望まれる。

A. 研究目的

年金制度改革案について、ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルを用いた政策シミュレーションを実施し、これらの政策評価を行う。

や年金給付費用の推計を行う。具体的には、評価指標として、貧困高齢者の改善効果と現行制度に対する追加費用を用いた。

（倫理面への配慮）

B. 研究方法

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いることにより、いくつかの年金制度改革案について、将来の高齢者の所得分布

個票データの取扱いについては、個人のプライバシーに十分に留意するとともに、一般の研究における倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

C. 研究結果

年金制度改革案については、大学や研究機関、各種団体、新聞社などから、数多くの提案がなされている。これらのうち、読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社の提案について、マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いた政策シミュレーションを実施し、①貧困高齢者への政策効果、②現行制度と比較した時の追加費用、③過去の保険料納付実績との関係を考慮した公平性の観点から、評価・分析を行った。いずれの新聞社の改革案も現行制度と比べて高齢者の防貧・救貧効果は大きいものの、読売新聞案と産経新聞案は公平性に問題があること、日経新聞案は、移行に長期間を要するために、防貧・救貧効果がすぐに現れないという結果が得られた。

さらに、読売新聞案と産経新聞案については、最低保障年金等の対象を75歳以上に限定する方式、日経新聞案については、75歳以上の高齢者にはすぐに税方式による給付を導入する方式を修正案として示し、同様の政策シミュレーションを実施、評価・分析を行った。修正後の改革案は、当初案の問題点が解消されただけでなく、高齢者の防貧・救貧効果は大きく、追加費用も小さいという結果が得られた。

D. 考察

いずれの新聞社の改革案も現行制度と比べて高齢者の防貧・救貧効果は大きいものの、読売新聞案と産経新聞案は公平性に問題があること、日経新聞案は、移行に長期間を要するために、防貧・救貧効果がすぐに現れないことが問題点として明らかとなった。

また、修正後の改革案は、これらの問題点が解消されただけでなく、当初案と同様、高齢者の防貧・救貧効果は大きく、追加費用も小さいことか

ら、財政的にも実現可能であることが分かった。

E. 結論

新聞各社の改革提案とその修正案は、いずれも有力なものであり、本稿の政策シミュレーションで得られたエビデンスと合わせて、社会保障と税の一体改革に関する論議が進められることが望まれる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

稲垣誠一「新聞各社の年金制度改革案の政策シミュレーション—年金制度改革案の政策評価と修正の提案—」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー519号, 2011年6月。

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

支給開始年齢の引上げ—マクロの財政論ではなく、ミクロの分配論から考える—

研究代表者 稲垣 誠一（一橋大学経済研究所・教授）

研究要旨

一般に、年金制度の財政を改善させるには、年金支給額を下げるか、保険料率を引き上げるか、支給開始年齢を引き上げるかのいずれかの選択肢に限られること、また、定年年齢と公的年金の支給開始年齢は、接続している必要があるとされている。本当にそうであろうか。筆者は、そのようには考えていない。年金財政に関してマクロ的には確かにそうであるが、ミクロ的な分配方法をより効果的な方法に変更することによって財政状況の改善は可能であり、また、就業だけでなく、企業年金等のつなぎ機能を活用すれば、接続の問題も回避できるのではないだろうか。本稿では、繰上げ減額率を数理的に等価なものとするのではなく、政策的により緩和したものとするにより、支給開始年齢の引上げが世代内のより効果的な分配をもたらすことを示すとともに、年金財政の改善にも寄与することを示す。

A. 研究目的

支給開始年齢の引上げについて、年金制度の財政状況を改善する観点だけでなく、高齢者間での所得再分配機能の強化を図る方策として利用できないか検討を行うとともに、現実的な方策を提案することを目的とする。

B. 研究方法

国民性格基礎調査の個票を用い、高齢者の所得の源泉、およびその分布を詳細に分析することによって、支給開始年齢の引上げ時において、高齢者間での所得再分配機能を強化するための追加措置の検討を行った。

（倫理面への配慮）

個票データの取扱いについては、個人のプライ

バシーに十分に留意するとともに、一般の研究における倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

C. 研究結果

一般的に 65 歳以上が高齢者と定義されているが、国民全体の意識として、高齢者と考えられるのは 70 歳あるいは 75 歳くらいであること、また、75 歳くらいまでは、要介護の割合が極めて低いことが明らかとなった。

さらに、高齢者の所得の源泉は多様であり、必ずしも公的年金のみで生活しているというわけではなかった。しかしながら、公的年金のみで生活している高齢者も多いこと、公的年金が低いほど他の所得や金融資産が少ないという結果が得られた。

D. 考察

高齢者は、資産も多く、必ずしも貧しいわけではないといわれているが、資産が多い者は年金額も高いなど、高齢者世代の中での格差は大きい。また、健康の度合いにも格差が大きく、仮に就業機会を与えたとしても、必ずしも全員が就労できるわけではない。こうした実態を踏まえると、今後、高齢者間での所得再分配がますます重要となると考えられる。

E. 結論

一般に支給開始年齢の引上げは、年金財政の改善のための有力なツールとしてとらえられているが、いくつかの追加措置を講ずることによって、高齢者間での所得再分配機能を強化することが可能である。具体的には、支給開始年齢の引上げと年金水準の引上げをセットで行うとともに、繰上げ減額率の緩和、遺族年金を繰上げ後の年金額に連動させることなどによって、世代内のより効率的な分配を行うことが可能である。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

稲垣誠一「支給開始年齢の引上げ—マクロの財政論ではなく、ミクロの分配論から考える—」『年金と経済』第30巻第4号, 年金シニアプラン総合研究機構, 2012年1月, pp.3-9。

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革の貧困リスク改善効果分析
—年金制度改革に関する政府案の評価と新しい改革案の提案—

研究代表者 稲垣 誠一（一橋大学経済研究所・教授）

研究要旨

人口の高齢化は日本にとって避けられない問題であり、年金制度改革は大きな論点となっている。2004年の年金制度改革では、高齢化社会における年金財政の持続に重点を置いた改正が行われたが、年金制度の重要な役割、すなわち、高齢期の貧困リスクへの対応が十分にできなくなったように思われる。年金財政の将来見通しは、財政検証という形で政府が実施しているが、所得分布のようなミクロの将来見通しは作成されていない。本稿は、日本社会のダイナミック・マイクロシミュレーションモデルである世帯情報解析モデル（INAHSIM）を用い、まず、現行制度の下で、貧困高齢者比率の将来推計を行うことによって高齢者の貧困問題の深刻さを明らかにした上で、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」の貧困リスク改善効果の評価を試みる。シミュレーションの結果、高齢期の貧困リスクに関する政府案の改善効果は極めて限定的であることが明らかとなったことから、その解決のための二つの改革案を示すとともに、それらの新しい改革案の追加費用と貧困高齢者の削減効果を示す。

A. 研究目的

年金制度改革案について、ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルを用いた政策シミュレーションを実施し、これらの政策評価を行う。

（倫理面への配慮）

個票データの取扱いについては、個人のプライバシーに十分に留意するとともに、一般の研究における倫理性と同様の配慮の下に研究を実施した。

B. 研究方法

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いることにより、いくつかの年金制度改革案について、将来の高齢者の所得分布や年金給付費用の推計を行う。具体的には、評価指標として、貧困高齢者の改善効果と現行制度に対する追加費用を用いた。

C. 研究結果

3つの年金制度改革案、すなわち、①2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」、②基礎年金にマクロ経済スライド等を適用しない案、③基礎年金を部

分的税方式に変更する案、について、政策シミュレーションを行い、高齢者の貧困率と追加費用について将来見通しを作成した。

その結果、①の政府案は、追加費用をほとんど必要としないが、貧困高齢者の削減効果はほとんどないこと、②と③は、追加費用が10兆円程度必要となるものの、著しい貧困リスク改善効果が見られた。特に③の貧困リスク改善効果が大きかった。

D. 考察

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルINAHSIMは、超長期のシミュレーションが必要となる公的年金の政策シミュレーションには、きわめて有効なツールであると考えられる。

E. 結論

基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用は、年金財政の持続性には寄与したが、貧困ライン付近の高齢者に対する影響が大きく、将来の貧困率を著しく上昇させることから、社会保障制度としての基本的な機能を損なう仕組みであったことが明らかとなった。年金財政の持続性を維持しつつ、社会保障制度としての基本的な機能も維持するためには、高齢者間の所得再分配をさらに拡大することが必要不可欠であり、そのためには、基礎年金に、部分的（75歳以上）に税方式を導入することが望ましいと考えられる。この部分的な税方式の導入（③案）により、75歳以上の高齢者に対する生活保護の非適用も選択肢となり、その場合、追加的な費用はかなり削減できるものと考えられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

稲垣誠一「ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革の貧困リスク改善効果分析—年金制度改革に関する政府案の評価と新しい改革案の提案—」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー550号, 2012年4月。

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

II. 研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の 編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
Noriyuki Takayama	Pension Record-keeping Problems in Japan	Noriyuki Takayama	<i>Priority Challenges in Pension Administration</i>	Maruzen, Co. Ltd.	Tokyo	2011	91-104

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
高山憲之・白石浩介	日本の“Bad Start, Bad Finish”問題	一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー	547号		2012年
Takashi Oshio, Akiko Sato Oishi, and Satoshi Shimizutani	Social Security Reforms and Labor Force Participation of the Elderly in Japan	<i>Japanese Economic Review</i>	62(2)	248-271	2011年
Masahiro Hori and Koichiro Iwamoto	Lifetime Labor Income and the Erosion of Seniority-Based Wages in Japan: Evidence Based on Administrative Data Records	CIS Discussion paper series, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University	554号		2012年
稲垣 誠一	1950年代生まれの所得格差と就業行動—ねんきん定期便の加入履歴等に関するインターネット調査の概要と分析—	日本統計学会誌	第41巻 第2号	285-317	2012年
稲垣 誠一	マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革案の政策評価	一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー	486号		2010年

稲垣 誠一	新聞各社の年金制度改革案の政策シミュレーション—年金制度改革案の政策評価と修正の提案—	一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー	519号		2011年
稲垣 誠一	支給開始年齢の引上げ—マクロの財政論ではなく、ミクロの分配論から考える—	年金と経済	第30巻 第4号	3-9	2012年
稲垣 誠一	ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革の貧困リスク改善効果分析 —年金制度改正に関する政府案の評価と新しい改革案の提案—	一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー	550号		2012年

Pension Record-keeping Problems in Japan

Noriyuki Takayama

6.1 Introduction¹

The administration of the social security system in Japan used to be highly regarded and respected in the international community.² However, in May 2007, it was announced by the Japanese government that around 50 million records of social security pensions were floating, not having been integrated into the unified individual pension identification numbers.³ This mismanagement became a national scandal, ushering in the demise of the Abe administration in the Upper House election in July 2007.

Moreover, in September 2008, the Japanese government also announced that around 69,000 records of salaries were changed through possible false reports from employers since April 1986.

This chapter will examine the current pension record-keeping problems in Japan. The following section describes what happened in keeping pension records. The third section discusses what went wrong in implementing social security pension programmes, while the fourth section explains recent commitments by the government and outcomes in correcting errors in pension records. Next, the fifth section addresses the issue of fraudulent reporting of employee salaries by employers. The sixth section then makes some proposals for better pension programme implementation. The final section concludes the chapter.

6.2 What Happened in Keeping Pension Records

Japan has several schemes with regard to social security pensions for different sections of the population. The oldest scheme dates back to 1884, thus going back more than 120 years. The newest scheme was established in 1961. Before January 1997, pension identification numbers were issued to each participant on a regional basis independently within each pension programme. These used to be changed when the participant moved to another region, to another company or to another pension programme. They were also changed when the participant acquired a new family name

after getting married or divorced. This is mainly because there was no adding-up requirement of covered years among the different pension schemes.⁴ Many Japanese thus were likely to have two or more pension identification numbers before retirement. It was only in January 1997 that *unified* pension identification numbers were introduced for all eligible persons in Japan.

When the government implemented the unified pension identification number system, it found that there were some 300 million pension identification numbers, while the number of eligible persons was around 100 million at the time. When despatching unified identification numbers to eligible persons, the Social Insurance Agency (SIA), the organization responsible for managing and implementing social insurance systems in Japan, sent each person a postcard asking whether he or she had multiple pension identification numbers in the past and to send back their reply cards containing a list of all pension numbers they had in the past, if any. The SIA received only 9.16 million replies (around 9%) at that time. The majority of Japanese people failed to recognize how important the reply cards were.

Under the prevailing provisions, the SIA is not allowed to integrate old pension identification numbers into the new unified ones unless an eligible person notifies the SIA of his/her old ones. Usually, people simply notified the pension authorities of their past pension identification numbers just before they retired in order to receive their old-age benefits. For this reason, the process of integrating identification numbers was painstakingly slow and even 10 years after the introduction of unified identification numbers, there still remained around 50 million pension records that had not been integrated. This indicates that the exchange of information on pension record details between programme participants and the SIA was not very successful.⁵

6.3 What Went Wrong

There are five major reasons for the large number of floating pension records in Japan. First, there have been careless mistakes by programme participants, their employers, and agency staff in writing the application forms, in employers' reports on their employees' details, and in processing pension records. Human errors are inevitable. Furthermore, there were fraudulent activities by employees and/or their employers.

Second, generally speaking, Japanese people do not take kindly to error. Government officials in Japan used to be regarded as the best and the brightest, and thus too much reliance has been put on the bureaucracy in the past. The general public was under the illusion that government officials were able to do and did everything correctly without making any mistakes. An effective system of checks with feedback to correct any errors of pension records on a regular basis was never implemented in Japan.

A third reason is that there are variations in the correct pronunciation of Japanese names written in Chinese characters. Prior to the introduction of digitized records in

the 1960s, all pension records were kept in hand-written paper form. In the process of transferring these written records to computer records via punch cards, Japanese names written in Chinese characters could not be handled properly because of technological limitations at that time. Because of the variations in the correct pronunciation of Japanese names consisting of the same Chinese characters, it was necessary to ask each individual to verify the correct pronunciation of their name. However, this was not done in processing the punch cards, mainly due to budget limitations. Card punchers were forced to mechanically assign one pronunciation to each Chinese character, irrespective of whether it was the correct one or not. Mistakes made in the process of transferring the records from the old format to the new one remained uncorrected for a long time.

Fourth, there has been no integrated collection of social security contributions and taxes in Japan. This gave rise to the possibility of fraudulent reporting on pensions by employers, such as underreporting of the number of qualified employees, of monthly salaries and bonus payments, etc.

Fifth, no effective monitoring mechanisms have been set up in the field of pension administration. This is mainly due to reluctance on the part of the SIA to disclose information. It was only in May 2007 that the SIA made public the number of floating pension records after insistent inquiries by a member of parliament of the opposition party.

In sum, programme participants' knowledge of details of the pension system was (and still is) insufficient, and quite often participants lost their pension entitlements simply because of ignorance; their employers did not always pay sufficient attention to providing correct information to the SIA; and the SIA, in turn, behaved passively, waiting until participants claimed their entitlements.

6.4 Recent Government Commitments and Outcomes

Since May 2007, the problem of the large number of floating pension records has become one of the most serious national challenges, which the Japanese government has been vigorously trying to address. It classified the 50.95 million unidentified records by the insureds' age, finding that 22.15 million cases (around 43%) referred to people under the age of 60 and 28.80 million cases (around 57%) referred to people over the age of 60.⁶

Results of investigations on pending pension records carried out between June 1st, 2006 and September 1st, 2010, were published in a progress report, which provided the following five findings. First, among the originally unidentified member records, 15.04 million (29.5%) were recently integrated. Second, 15.65 million of the unidentified records (30.7%) referred to individuals who had either passed away or did not qualify for pension entitlements. Third, for 5.71 million of the unidentified pension records (11.2%), likely matches were identified, but needed to be confirmed, and special notification letters ("blue letters") were sent to these individuals when

addresses were available. Fourth, 4.72 million unidentified pension records (9.3%) were likely matches but still under investigation. Fifth, 9.83 million records (19.3%) required further investigation in the future.

Thus, while some progress was made in resolving the issue, almost 14.6 million pension records still remain unidentified.

From April 2009, the SIA began to send out social security pension statements (“orange letters”) to all programme participants annually. The statement includes pension information on the unified personal identification number, the insured’s name, the pronunciation of the name, gender, birth date, date of enrolment and/or departure from the programme, the identification of the company in which the participant worked/works, all records of monthly salaries and semi-annual bonuses he/she received, records of contributions, and expected amounts of monthly pension benefits. The SIA strongly expects that, upon receiving this statement, participants will actively make responses, which will enable the Agency to integrate the pending pension records and to correct remaining errors in the SIA pensions data base.⁷

6.5 Fraudulent Reports by Employers

In September 2008, the Japanese government also announced that among the social security pension records since April 1986, around 69,000 records of salaries were changed through possible false reports from employers. These changes may have reduced the pension entitlements of the respective persons.

From October 2008, the staff of the SIA began to visit the residences of 20,000 pensioners among the 69,000 persons concerned, and from April 2009, the SIA began to send social security pensions statements to the remaining 49,000 persons who are currently paying pension contributions.

These investigations revealed that around 42,000 business establishments were involved in the changing of records, mainly in the years from 1993 to 1995, when Japan suffered from the burst of the bubble economy.

Background for Cheating

In Japan, the principal social security pensions program for private-sector employees, the Kosei-Nenkin-Hoken (KNH), used to be applied only to business establishments with five employees or more. Establishments with four employees or fewer were excluded from the KNH for a long time.

Opposition parties repeatedly called for KNH coverage to be changed to include small businesses with one employee or more. However, the government was reluctant to heed these demands, since (1) employment conditions of these small businesses were quite unstable, (2) their ability to handle social security documents would be poor, and (3) considerable additional administrative costs would be incurred if implemented.

After long disputes, the KNH coverage was expanded in 1988 to include small

business establishments of one employee or more. As a result, the number of KNH-covered establishments increased sharply after 1988, by 100,000 every year, while the number of regular SIA staff remained more or less unchanged at around 17,000, even after the radical change of the KNH coverage.

In the early 1990s, delinquency in paying KNH contributions increased substantially, since many companies in Japan faced serious financial problems due to the burst of the bubble economy.

In order to avoid bankruptcy, some business establishments were forced to send *false* reports to the SIA, stating that the salary amounts reported in the past had been found to be mistaken and that the “correct” amounts were substantially lower. These businesses were often small family-run businesses, and the false reports were made for the employer and his/her employees, who were often family members. If these reports were accepted by the SIA, these businesses were able to get a refund on part of past contributions, with which they could pay their current KNH contributions and avoid bankruptcy. Other, more malicious employers sent similar *false* reports of past salaries even for employees who were not family members without notifying the employees themselves.

The SIA accepted these false reports without any back-up documents and made few field checks, falsely assuming that employers would always be honest in filing their KNH reports. Furthermore, there was no cross-checking of tax reports with the tax authorities. In this sense, there was a strong incentive for employers to make false KNH reports to the SIA.

The SIA operational manual for collecting contributions and handling delinquency was drafted on the assumption that there was a very limited number of SIA staff in charge of these operations (the number of SIA staff, 17,000, compares with around 45,000 of the National Tax Agency). The SIA was forced to assume that employers would be honest, so that no system for checking for fraud would be needed. SIA social security statements including a change in past salary amounts were sent back directly to employers and *not to their employees*. Thus, employees had few opportunities to check their past earnings records in the SIA database until they reached pensionable age to apply for old-age benefits.

In sum, at the SIA there was an overdependence on applications from program participants and on employers’ reports. All documents related to KNH applications and contribution payments, and letters of confirmation, were exchanged only between employers and the SIA. No direct communication between the SIA to KNH *employees* took place before December 2007. No integrated collection of tax and social security contributions was implemented. Taken together, all these factors helped to give rise to a considerable number of frauds.⁸

6.6 Some Proposals for Better Pension Implementation

Up to now, the government has been overwhelmed by the task of integrating

floating pension records and has had little time to build an administrative system for correct pension record-keeping. However, from a longer-term perspective, a strategy for better pension implementation is needed. In this context, the challenge for Japan is not so much to find a solution to the kind of corruption among officials observed in many countries. Rather, the problems that emerged were the result of a series of mistakes without any prompt correction of errors. Proposals for better pension implementation include the following.

Periodical Feedback for Correcting Errors

Given that human errors are inevitable, pension management systems should be designed in such a way that any human errors are corrected promptly through the set-up of periodical and interactive feedback from system participants, their employers and the agency. When a no-match is identified, notification with a corresponding correction and confirmation should follow in due course.⁹

The Japanese must be more realistic and level-headed, and accept that many errors are intrinsically human. Human errors not only took place in the past, but also are and will continue taking place. The Japanese should be more accepting of human errors.¹⁰ The feedback system for error correction needs more funding, more human resources and more machines.

Moreover, pension participants and their employers have to be more active in the error correction process. Unfortunately, so far, the involvement of participants has been limited in Japan. The SIA sent out 100 million letters in January 1997, asking participants to report their multiple pension numbers to be unified under one pension identification number. Only 9.16 million (9%) replies were received, as mentioned above. From December 2007 to March 2008, special notification letters were sent out to 10.27 million people because their pension records were likely to be identified if participants provided further information. 74% of those contacted replied as at the end of December 2009. The SIA sent additional letters to encourage participants that did not reply to provide information, asking them to help in the error correction process. Without their cooperation, this process cannot be completed.

Moving towards e-Government

Many countries are moving towards e-Government. Much information is released through the Internet and e-mails at both private and public levels. Governments also use these instruments more extensively than before. The Japanese Government has announced that governmental administration and registration procedures should use computer-cum-Internet systems more extensively in the coming years.

It is essential for the pension administration to keep valid correspondence addresses of all participants. The central government and municipal governments, in fact, collect

individual and household information on various occasions and events such as the time of birth, school enrolment, changes in employment, changes in employment status, medical examinations, hospitalization, passport issue, driver's license issue, marriage, divorce, death, change of address and tax payment. If the various levels of Government were able to share such information and consolidate it in the same database, it would be much easier to find and correct pension participants' valid addresses.¹¹

Needless to say, the government needs to pay full attention to security and privacy issues in relation to the Internet and e-mail. In so doing, it would have to send sensitive information via postal mail or ask participants to access such information on the Internet in a strictly protected manner.

Under e-Government, pension participants will be able to access through the Internet their records on past pension contributions along with past monthly wages they received, so that errors can be quickly corrected. As the recent pension record problems in Japan reveal, individual records are not necessarily correct. In order to amend errors in the pension records, participants should keep their wage records and receipts of their public pension contributions for some years.¹² Under e-Government, companies would also be required to register all the relevant information through the Internet. Various types of information on each company could be consolidated into an individual company record. Assembling data on a company in this manner would make it difficult for companies to commit fraud in relation to pension records.

Integrated Collection of Taxes and Social Insurance Contributions

Following the pension-record scandal, SIA in Japan was divided into two independent organizations. One is the National Health Insurance Association, which began operating in October 2008. The other is the Japan Pension Service (JPS), which was established in January 2010. According to the stipulations establishing the JPS, the agency is responsible for collecting and handling pension contributions. However, as a matter of comparative advantage, the tax bureau has more expertise in collecting various taxes and social insurance contributions.¹³ In fact, in many countries, collection of social security contributions is delegated to the tax bureau.¹⁴ As the tax bureau usually has more information on companies' profits and transactions, companies would have less room to evade pension contributions. From the employers' perspective, it is cost effective (that is, compliance costs are lower) when they pay taxes and pension contributions at the same time. Thus, it would be better in Japan, also, to move to integrated collection of pension contributions by the tax bureau.

Placing Much More Importance on Implementation

The large number of floating pension records greatly angered the general public and