

社会保障番号導入の基礎条件

正確な年金記録管理を中心に

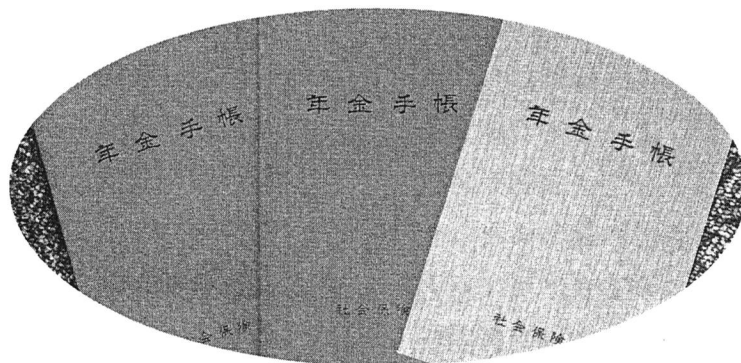
磯村元史

(いそむら もとし)

函館大学客員教授

年金制度への信頼と効率を高めるためには、何らかの国民共通の番号が必要である。

共通番号制度の短所や問題点は運営でカバーしつつ、
その長所を生かして年金記録不備などの社会不安を軽減するためにも、
まずは導入による社会コストの低減予測を開示すべきではないか。



年金不信には 5つの「ふ」が

「年金が信用できない…」という声が、再び大きくなってきた。ここでいわれている「年金」とは、国民年金と厚生年金のことである。国民年金は、自営業者や学生・アルバイトの人たちの加入する制度で、厚生年金は、民間企業の勤務者が加入する制度だ。これ以外の、公務員の年金では、このような不信感はいまのところほとんどない。

この不信感の背景には、大きく5つの「ふ」がある。

その第1は、「複雑」である。制度がスタートしたのは、国民年金が1961（昭和36）年、

厚生年金が42（昭和17）年で、少子高齢化などという言葉の全くない時期であった。それ以来、「多くの人が掛け金を出し合い、少しの受給者に払う年金の原資を負担する」という「社会保険制度」の基本的な枠組みはほとんど変わっていない。

逆にこの間、ピーク時には職業別に約10種類もの年金制度があったが、主として財政的な事情から、これらが厚生年金などに救済・統合されていった¹⁾。そしてその都度、前の制度の加入者の記録を引き継ぐために、ちょうど古い建物を増改築するように、ツギハギになった。

国民年金のほうも、昭和50年代の大盤振る舞いがもとで制度の手直しを迫られ、これ

を厚生年金や公務員年金の定額部分と組み替えて、「基礎年金」とした（85（昭和60）年）。またそれまでの任意加入をやめて、20歳以上の人は強制加入となった（89（平成元）年）。

このような経過を経て、いまの厚生年金や国民年金の制度は、プロでも困惑する複雑極まりないものになったのである。

2番目の「ふ」は、「不公平」である。公務員の方が有利だ、専業主婦が保険料を払わなくてもよいのはおかしい、自営業は冷遇されている、などである。

3番目は「不確実」だ。掛け金は毎年上がることが決まっているのに、貰う年金のほうは「マクロ経済スライド」とやらで、その時々を経済情勢によって、ふえるよりも少なくなるほうが多いようだ、という不安感である。

4番目が「不正や流用」だ。有名になった監修料やグリーンピアのほか、コンピュータの経費など、年金給付以外に使われた保険料は、「45（昭和20）年から、6.9兆円…」（今年7月24日各紙の報道）だそうである。これには利息が含まれていないので、それを長い間の運用予定利率であった5.5%の複利で計算すると、ざっと11兆円となる。だからこの不正や流用がなかったとすると、今の年金積立金の約150兆円は、160兆円になっていたはずである（2番目～4番目はこの稿に関係が薄いので、概略に止める）。

5つ目の「ふ」が、問題の「（年金記録の）不備」である。第1の「複雑」のところで述べたように、約10種類もの年金制度では、それぞれに固有の番号を付けていた。その固有番号からの変更や、その後の基礎年金番号の付け方がずさんであったために、番号のない人や、2つも3つも番号のある人が出てき

て別人扱いとなったのである。この基礎年金番号は、公務員も含むすべての公的年金制度の加入者に必ず1つ付けられ、この番号によって、必要な記録が管理され、給付額の計算や通知がなされるはずのものなのだ。

また昭和50年代の後半から、コンピュータの導入が始まった。それまでの手書きの台帳の内容などを入力する際に、氏名・性別・生年月日・住所・勤務先・保険料の納付月数・保険料の元になる報酬額などの、入力ミスが数多くあった。入力の都度のチェックができていなかったからだが、本人が受給の申請をするときに確認すればよいだろう、ということによって放置されてきたようである。

「迷える5,000万件…」というのは、この基礎年金番号がきちんと付いていない件数で、「年金番号の不連続」をいい、「失われた年金…」というのは、貰えるはずの年金の記録がきちんと残っていない「年金記録の欠落」をいう。

年金記録への「正確な番号」の必要性

このような番号も含めた記録の管理を、「年金の管理事務」というが、これは非常に息の長い作業なのである。

まず、年金に加入届けをしたあと、通常は20歳代から60歳代まで、40年間前後も掛け金を納付する。その間、加入者の属性（識別する特徴や状態）の様々な変更がある。ほとんど変わらないのは性別だけだ。

例えば職業が変わる。職業の有無（学生・無職、自営業、勤務者）、勤務の種類（民間企業・公務員など）、勤務先の変更だ。また住所変更は当然として、結婚や養子縁組などで氏名も変わる。年齢制限を避けるための若

である。

この間、障害を負ったから障害年金の受給者になったり、扶養者の死亡で遺族年金の受給者になったりするし、離婚分割や掛け金の未納もあるだろう。これらの変更をすべて記録に残さねばならない。

その後、60歳代で掛け金納付が終了したあとは、年金の支給と振込みが始まる。平均して約20年間、遺族年金のことも考えると更に20年、合計して最低でも約60年間、長ければ80年間の管理が必要となる。

これらの処理はすべてコンピュータで行われるが、コンピュータへの入力は大部分が手作業で、人間の手作業には間違いがつきものである。その間違いを皆無に近くし、効率的に入力するためには、氏名や住所などの属性を頼りにした入力は危険だ。なぜなら、加入者などの属性は、常時変わる可能性があるからだ。そうすると何か「いつまでも変わらない番号」を付けることが必要となる。このために基礎年金番号が採用されたのだが、それがずさんだということだから、別の正確な番号——例えば住民基本台帳の番号（住基コード）——と突合せをして、基礎年金番号を正確なものにしなければならない。ところがこの住基コードは、国民の0.5%はまだ対象にはなっていない²⁾、目的外利用の問題や外国人の利用についての制約もある。

そんなところから、何千万件もの突合せをするだけの手間と費用をかけるのなら、この際いっそのこと、「国民全部の一人ひとりに、別の共通番号を付けたらどうか」という議論が出てきている。

はしなくも、今回の年金記録の不備問題が「正確な番号の必要性」を教えてくれたわけ

住基コードの限界と社会保障番号

ところで現行の住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）は、2002（平成14）年8月5日から全国的に運用が開始されたが、当時の批判や反対運動に配慮して、次のような制約が課されている。

■地方公共団体の共同のシステムであって、国が一元的に管理するシステムではなく、「国民総背番号制」ではないから、国の機関への情報提供は、住民の住居関係の確認のためだけに限定し、その都度、法律上の根拠が必要。

■都道府県や全国センターで保有される情報は、本人確認のための4情報（氏名、住所、性別、生年月日）と、住民票コード・その付随情報に限定。

■様々な個人情報を、一元的に収集・管理することは禁止。

従ってこの住基コードは、「迷える 5,000 万件」の名寄せのために、一時的に利用するのにも疑義を挟む向きが多い。ましてや、そのまま年金の記録管理に永久に利用しようとするれば、抜本的な法律改正も必要となろう。

これに関連して、政府が今年7月5日に公表した「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」によれば、2011（平成23）年度中には「新たな年金記録管理システムを導入し、…住民基本台帳ネットワークとの連携を確立する。これにより、住所異動、氏名変更、死亡といった変動…がある都度に年金記録に反映される仕組み

主要国における納税者番号制度の概要（2002年3月19日税制調査会資料から抜粋）

国名	実施年	番号の種類	適用業務（対象）	付番維持管理機関
アメリカ	1962	社会保障番号	税務、社会保険、年金、兵役等 ¹⁾	社会保障庁
カナダ	1967	社会保険番号	税務、失業保険、年金等 ²⁾	人的資源開発省
デンマーク	1968	統一コード	税務、年金、住民管理、諸統計、教育等(全住民)	内務省中央個人登録局
スウェーデン	1968	統一コード	税務、社会保険、住民管理、諸統計、教育等(全住民)	国税庁
ノルウェー	1970	統一コード	税務、社会保険、諸統計、教育、選挙等(全住民)	登録庁
韓国	1993	住民登録番号	税務、社会保障、旅券の発給等(全住民)	内務部
シンガポール	1995	統一コード	税務、年金、車両登録等(全住民)	内務省国家登録局
イタリア	1977	統一コード	税務、諸許認可等 ³⁾	経済財政省
オーストラリア	1989	統一コード	税務、所得保障等 ⁴⁾	国税庁

1) 付番者累積数は、総人口の約1.5倍。 2) 付番者累積数は、総人口の約103%。 3) 対象人数は、総人口の約87%。

4) 対象人数は、総人口の約65%。

筆者注：このほかにイギリスには、1948年からNI（National Insurance）ナンバーがある。

みとする」とある。

この一部として、先の通常国会で関連法律の改正が行われ、氏名や住所が変わった場合は、本人が届け出なくても、住基ネットからの情報で、年金記録が自動的に更新されるようになる。

またその公表資料では、2011（平成23）年度中を目途に「…社会保障カード（仮称）」を導入する。…年金手帳だけではなく、健康保険証、更には介護保険証の役割、…写真を添付し身分証明書としてもお使いいただける…」ものも提案されている。

他方、ニュアンスは少々異なるが、今年の6月19日に閣議決定された通称“骨太の方針2007”には、次のような意向表明がある。

「個人が自分の健康情報、年金や医療等の給付と負担等の情報を簡単にオンライン等で入手・管理できるとともに、社会保障に関する手続きを安全に行うことができる仕組みの構築を目指す。このために「電子私書箱」

（仮称）を検討し、平成22年頃のサービス開始を目指すとともに、「健康ITカード」（仮称）の導入に向けた検討を…」

どうやら政府の目論見は、年金・健康保険・介護保険・健康管理などの記録が、パソコンで一覧できる「社会保障番号」のようだが、こういう番号ができると、国全体の効率面から、どうしても税の方で使いたくなるようだ。

少し古い資料だが、政府の税制調査会で検討された上の海外の導入例一覧をご覧いただきたい。番号制度の名称と利用目的は、必ずしも一致してはいない。これは、番号制度の名称は何であれ、「税」と「住民管理」に加え、「年金や健康保険などの社会保険」との3者を一体化しないと、住民の側の便利さと社会コストの効率化が、共に期待できないことを示している。もちろん、その分だけ個人の情報管理の必要性も高まることになるのだが……。

「社会コスト低減」の試算を開示せよ

個人情報の管理面など社会保障番号の問題点は、既に多くの指摘があるので、ここでは、それが導入される際の条件をみることにする。

まず、自分が掛け金を払っている社会保険に、「横串を通せること」がメリットだとよくいわれるが、問題はその横串の通し方だ。ご存知のように、種々の変更の届出先や照会先は、国民年金なら市区町村、厚生年金なら勤務先（照会は社会保険事務所）、健康保険なら種別によって市区町村もしくは勤務先（の健康保険組合）、雇用保険なら勤務先（照会先は労政事務所）と、区々である。もしこれが、1つの番号で情報のやり取りができるようになれば、自分の払った状態の確認は、大幅にしやすくなる。ただ、約6割とされるパソコンの利用層では利便性が向上し、役所側のミスも減らせるだろうが、高齢者に多いパソコンを利用できない層への対応が悩ましい。

次が、「税や社会保険料の徴収コストなど社会コストの低減」といわれている部分であ

る。

(株)日本総合研究所の調査³⁾によると、1991(平成3)年度の国全体の年金・健康保険・介護保険・雇用保険と税金の総額は約129兆円で、その公的機関の徴収費用は約2.7兆円とされている(このほかに企業の天引きコストもかなり必要だろう)。

いったん導入された社会保障番号は、遅かれ早かれ税務にも使われることだろうから、なるべく克明に社会コストの低減予測を開示する必要がある。なぜなら、社会コストをどこまで減らせるかが、個人情報管理の不安をどこまで我慢させるかにつながるように思うからである。

(文中の意見にあたる部分は、筆者の個人的な見解である。)

注

- 1) 救済や統合された制度は、旧国鉄・電電・専売の共済年金、農林漁業職員共済年金、船員保険。
- 2) 住民基本台帳ネットワークへの不参加自治体とその人口は、東京都杉並区（53万3,000人）、東京都国立市（11万6,000人）、福島県矢祭町（7,000人）の、合計約65万6,000人（2007（平成19）年3月現在）。
- 3) 2006年3月1日付け『ビジネス環境レポート』No.15