

年金記録問題の核心

住基ネットの活用が不可欠 / 新組織、士気高める方策を / 成功の鍵は「精神革命に /
情報公開徹底し、説明責任を果たせ / 住民 ID カード創設を

日本経済新聞「経済教室」欄 2007年7月17日

一橋大学教授 高山憲之

宙に浮いた年金記録問題に端を発する年金問題に対する国民の怒りはおさまらず、今回の参議院議員選挙でも最大の争点となっている。問題の核心はどこにあるのか、どういう視点で何を座標軸に据えればよいのか、を考える。

住基ネットの活用が不可欠

約5千万件の年金記録漏れが発覚し、年金行政に対する国民の不信感は今、頂点に達している。

政府・与党は遅まきながらも、その重大性に気づき、「オールジャパン」の短期集中決戦を開始した。民主党や日本共産党など野党が提案したもの（紙ベースやマイクロフィルム収納の台帳などとの計画的突きあわせ、年金加入者・受給者への年金加入記録送付など）も採り入れられている。

対策を万全にするには少なくとも次の3つを追加する必要がある。

第1に、宙に浮いている年金記録は現住所不明のものが少なくない。現住所情報を把握しているのは住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）である。名寄せの精度を高めるには住基ネットの活用が必要である。政府は2011年度にも住基ネットと連携した新年金記録管理を構築する方針だが、宙に浮いた年金記録の照合に住基ネットを活用することは現段階で考えていないようである。そのような態勢で本当に大丈夫だろうか。

第2に、それでも多くの年金記録が身元不明のまま残ってしまう恐れが強い。年金記録は個人情報保護法の対象で、その公開は今のところ認められていない。だが、最後に残された身元不明の年金記録を例外的に公開することは、この際、やむをえないのではないか。インターネットやテレビの深夜放送枠、新聞広告などを活用する手もあると思われる。本人の権利や権益を保護することが個人情報保護法の本質であり、この精神に抵触しないような公開方法を早急に検討すべきである。

第3に、年金実務の大原則である届け出・申請主義のしびりを一部緩めたらどうか。合理的根拠が十分ある記録は届け出・申請がなくとも職権による名寄せを認める必要がある。ただ、昨年、大騒動となった年金保険料の不正免除では、逆に職権乱用が問題となった。したがって職権による記録統合を認めるにあたっては合理性要件を厳格に定める一方、コンプライアンス（法令順守）の徹底を図る必要がある。

説明責任の徹底が前提

一般に現代の組織に求められているのはコンプライアンス、モチベーション（やる気、士気）そしてアカウントビリティ（説明責任）の3つである。これは一連の不祥事の中で社会保険庁を解体・六分割した後に、年金実務を引き継ぐ特殊法人日本年金機構にも強くいえることである。

社会保険庁はガバナンス（統治能力）が決定的に不足していた組織だった。この欠陥を正すには次に述べる3点に配慮することが肝要である。

第1に、間違いは避けられないという事実を前提に年金制度執行システムを構築する必要がある。ダブルチェックやクロスチェックを欠かさず、保険料記録については納付した翌年度までに本人に確認を求める。

第2に、組織構成員のモチベーションをどう高めるかを考えるべきだ。日本年金機構の組織は非公務員型になるが、英国の鉄道会社など、非公務員型組織の失敗例は少なくない。他方、例えば、日本の国税庁・税務署は公務員型組織であるが、ガバナンスが行き届いている。査察をはじめとする花形ポストが用意され、ノンキャリアの士気も高い。キャリアポストの主税局長は、東京など各地の国税局長や国税庁次長などを歴任し、「主税畑」としての経験を積んだ人物が就任する。税務署職員も税金のプロとして養成され、税の徴収という職責に誇りと使命感を抱いている。長年勤務すれば税理士試験がほとんど免除され、退職後は税理士に転職可能だ。

公務員組織が直ちにダメ組織であるわけではない。真の核心は、組織に「精神革命」を起こせるかどうかにある。民営化の成功例とされるJR東日本の場合、自己責任原則の下、労使が一体となって顧客サービスの向上に取り組んだ。住田正二氏の『官の経営 民の経営』によれば、予算や権限を可能なかぎり現場に移譲し、職員一人ひとりのやる気を引き出した。信賞に心がけ、必罰も忘れない。職責に高い誇りと強い使命感を持たせるのに成功したという。

年金問題に関していえば、モチベーションが肝要なのは、2年5カ月後の新組織移行時からだけではない。身元不明の年金記録統合を進めている現在も高いモチベーションは同様に求められる。

ところが社保庁たたきの嵐の中、同庁職員の士気は今、低下する一方である。年金記録漏れの原因は、加入者本人の申告ミスや、窓口となった市区町村および勤め先担当者の処理ミスにもある。それにもかかわらず社保庁職員だけが魔女狩りにも似た集中攻撃を浴びている。彼らは今、追加処分と雇用継続不安におびえながら時間外労働や休日出勤に耐えているのである。ずさんな記録管理と不作為に対する深い反省とおわびの意味で、職員の9割が賞与を自主返納に応じたと報道されているが、「ポーズにすぎない」「責任回避だ」といわれてしまう。彼らが身銭を切り、襟を正すための第一歩を踏み出した点は素直に評価してよいのではないのか。

ミスの原因を熟知しているのは現場の人間である。その彼らに実効性のある解決策を提案させるプラスのインセンティブ（誘因）をもっと与える必要がある。彼らに再チャレンジの機会を与えるという視点が求められるのではないのか。

第3に、アカウントビリティについていえば、年金行政に対する信頼は、加入者一人ひとりの理

解と納得なしには確立されない。「よらしむべし、知らしむべからず」という従来の発想は不安や不信、ひいては怒りや怨嗟（えんさ）の原因となる。情報公開の徹底で行政の透明度を高めることにより、国民に共有される事実が厚さと深みを増していく。結果として、政策論争の幅も狭くなる。説明責任を全うしていく中で、行政への信頼が高くなっていくのである。

最優先の課題は実務の信頼確立

さて、政府・与党は従来の健康カード構想を最近、社会保障カード構想に切りかえた。社会保障カードは、まず、年金手帳の役割を持ち、加入履歴や納付実績さらには年金見込み額などを自宅のパソコンなどでみることができる。加えて社会保障カードは健康保険証や介護保険証の役割も果たす。レセプト情報など自らの医療費情報もみることができるという。

ただ、病歴や病院検査記録は氏名・生年月日・性別・現住所の住基ネット4情報とはプライバシーの内実が決定的に異なる。カード紛失や情報漏洩（ろうえい）の恐れがある以上、健康カードだけは本人と病院関係者のみに使用を限定し、不正使用には特別に重い懲罰を科したらどうか。

本人確認のための行政番号は今、各省庁別・サービス別に付番され、各省システムの間に連携はほとんどない。行政コスト肥大化の一因だ。

むしろ住民本位の効率的なIT（情報技術）社会を実現するためには、その共通基盤として住民IDカード（仮称）を1人1枚ずつ発行することを早急に検討したらどうか。その創設に当たっては住基ネットの4情報をベースにし、運転免許証やパスポートの性格も兼ね備える。社会保険料納付実績の確認や住民票取得もカード利用で簡単にできるようにする。さらに民間の金融取引や納税の際にもカード番号記入にインセンティブ（手数料や税の軽減など）を付す。統一された住民IDカード番号によって全府省庁・全自治体をオンラインで結べるようになり、申請主義の行政を180度転換させて情報提供型行政を実現するための切り札が提供される。

今回の年金騒動は実務軽視のツケがいかに重大であるのかを明らかにした。美しい制度や現実的な制度を設計しても、信頼することができる執行体制を欠けば、制度は砂上の楼閣に等しい。

とかく頭の良い人は制度論議の重要性を強調しすぎるきらいがある。しかし今は、正確かつ完全で最新情報を迅速に取りこめる効率的な年金実務執行体制の確立を最優先させるべきではないか。