

創刊50周年



## 高橋俊之 氏

日本総合研究所特任研究員  
(前年金局長、元年金管理審議官、  
元社会保険庁総務課企画室長)

### 1. これまで

#### 制度と実務

私は、様々な問題が噴出していった平成16年から4年間、社会保険庁総務課企画官・企画室長とし

――年金制度のこれまでとこれから――  
年金実務組織のこれまでとこれから

## 制度を実務に

――先人の努力の軌跡と最先端の実務に向けて――

て、社会保険庁の業務・組織改革、日本年金機構法案の立案に携わりました。9年後に年金管理審議官で年金実務に戻り、諸問題に対応してから、年金局長として、令和元年財政検証、令和2年年金制度改正を担当しました。年金管理審議官2年、年金局長3年と合わせ、役所での35年のうち9年が、年金の制度と実務の仕事でした。

制度を成り立たせているのは、実務組織です。実務を担う職員の奮闘が制度を支えています。コンピュータも、統一的な番号制度もなかった時代から、膨大な事務量と度重なる制度改正への対応に奮闘してきた先人の努力の軌跡に、敬意を感じます。

誌連載の「年金制度の理念と構造」で記していますので、年金実務組織の「これまで」と「これから」を展望します。

### 社会保険実務組織の創始

健康保険法の大正15年の施行に伴い、内務省社会局に保険部が置かれ、各道府県庁所在地等の全国50か所に、健康保険署が設置されました。当時の内務行政は、地方庁を通じて実施するのが通例であり、社会局がその出先機関を直接持つことは異例でした。

しかし、昭和4年からは、健康保険の地方における事務は、地方長官に移管され、道府県の警察部健康保険課(後に保険課)で所掌し、府県での出先機関として、健康保険出張所が順次設けられました。(後に社会保険出張所)

昭和13年に、内務省から独立して厚生省が設置され、当初は外局の保険院が設置されましたが、後に内局の保険局

が設けられました。昭和16年に労働者年金保険法が公布され、昭和19年に厚生年金保険法に改称されました。

終戦後、地方の社会保険行政は、道府県の民生部の所屬とされました。昭和22年に地方自治法が制定された際、例外として、社会保険に従事する職員は、国家公務員たるいわゆる「地方事務官」となり、その任命権は厚生大臣に属するが、業務上の指揮監督は都道府県知事が行うこととなりました。

全国一括の事務組織とするか、地方行政組織に委ねるかは、実務組織の創始の大きな分かれ目でした。交通や通信が発達した現在と違うにせよ、全国一括の組織と人材育成を行ってきた国税庁・税務署等と異なるあゆみとなりました。地方事務

官制は、社会保険は国が経営し、全国的に単一の事業体による事務処理が必要という考えによる折衷策でした。

### 社会保険庁の設置と業務の拡大への対応

昭和36年の国民年金の施行に伴い、厚生省に年金局が置かれ、地方事務は、都道府県知事と市町村長へ機関連任され、都道府県の民政主管部门に、国民年金課等が置かれました。

昭和37年には、厚生省の保険局、年金局から現業部門を独立させ、外局として社会保険庁が設けられました。都道府県の社会保険出張所は、社会保険事務所となりました。

厚生年金の被保険者記録は、手作業による紙台帳管理でしたが、戦争中、戦火を避けるため全国の社会保険出張所に移管されました。戦後は、中央移管が進められ、昭和32年には保険局年金業務室(後に社会保険庁年金保険部業務

課)が、東京都杉並区高井戸に設置され、紙台帳管理に加え、台帳カード(パンチカード)による中央一元管理が始められました。社会保険出張所で受け付けられた届出書は、年金業務室に進達され、職員が統計会計機を用いてパンチ入力の作業を行いました。

さらに、昭和37年からは、IBM製の大型計算機が導入され、紙台帳管理に加え、磁気テープ(電子計算システム)による中央一元管理が始められました。

年金給付の裁定業務は、裁定原簿の社会保険事務所から年金保険部業務課への移管、年金受給者原簿テープの作成、プログラムの作成、高性能大型電子計算機の設置を経て、昭和43年から、集中処理による年金裁定作業が開始されました。

この時代からの事務処理に由来して、年金記録問題が生じますが、手作業、紙台帳の時代から始まり、当時の先端

的な情報処理技術を取り入れながら、急増する膨大な事務処理に奮闘していたのだと思います。

### オンラインシステム稼働と基礎年金番号の導入

昭和52年に、「新しい事務処理方式案」がとりまとめられました。社会保険事務所に設置する窓口装置により、届書、請求書の入力処理を行い、データ通信回線を通じて中央にデータを送受信し、オンライン業務室の電子計算機で一括処理や記録管理を行うオンライン事務処理方式です。

昭和54年度からの前期計画と昭和58年度からの後期計画で順次拡大され、昭和63年2月に完全実施されました。業務課は社会保険業務センターに改められました。

昭和60年の年金制度改正による基礎年金制度の実施に伴い、基礎年金番号制度が導入され、平成9年から施行され

ました。年金事業運営の効率化や、サービスの向上が図られましたが、基礎年金番号に結び付けられていない過去の手帳記号番号による加入記録が膨大にありました。

平成10年度以降、計画的に、基礎年金番号の通知時の本人からの申し出や、名寄せに基づいて、本人に照会を行い、年金手帳記号番号の基礎年金番号への登録統合に取り組みました。年金相談や年金給付の裁定請求時にも、基礎年金番号に結び付けを進めました。

今でこそ、オンライン化・統一番号による集中事務処理は常識ですが、当時はデータ通信サービスの黎明期であり、先端的な挑戦への苦労が多かったと想像されます。

### 地方事務官制度の廃止と都道府県社会保険事務所の設置

「地方事務官」は、都道府県職員として都道府県知事の指揮監督を受ける一方、身分は国家公務員で人事・予算は国に属する変則的な制度であり、ガバナンスが不足した組織となった原因の一つとされました。平成11年の地方分権一括法で廃止され、都道府県の民生主管部の保険課・国民年金課を、社会保険庁の地方支分部局である社会保険事務局(都道府県単位)に改組し、その下に社会保険事務所を置き、職員は厚生事務官となりました。

「機関委任事務」は、法的には国の事務であって、主務大臣の指揮監督の下で、地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務でした。平成11年の地方分権一括法で、機関委任事務は廃止され、国の直接執行事務として、人

員とともに、都道府県から社会保険庁に移管されました。国民年金法に基づく市町村長の機関委任事務も、国民年金保険料の徴収事務等、事務量の相当部分が市町村から国の直接執行事務へ移管されました。

これに至るまで長い年数を要しましたが、廃止により、統一的な事務処理の基盤ができました。

### 社会保険庁の改革と日本年金機構法の成立

平成16年の年金制度改革法案は、野党が強く反対する中で成立しましたが、マスコミや国会審議で、職員による年金個人情報目的外閲覧や情報漏洩の疑い、年金福祉施設の問題、年金事務費の無駄遣い、調達の問題、国民年金保険料の収納率など、社会保険の業務運営上の様々な問題が指摘されました。

平成16年7月に、民間出身初の社会保険庁長官として、

村瀬清司長官が就任し、社会保険庁改革が始まりました。長官を本部長とする社会保険庁改革推進本部が設置され、省内・庁内から集めた事務局職員と、民間企業出身のプロジェクトマネージャー等を置き、各改革テーマの改革検討班が具体案を立案しました。民間出身の委員による運営評議会も置かれました。平成16年9月に80項目の「緊急対応プログラム」を公表し、改革を進めました。

また、内閣官房長官の下に、「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」が設けられ、翌年5月に、公的年金制度の運営と政府管掌健康保険の運営を分離した上で、それぞれ新たな組織を設置するなどの改革方針がまとまりました。具体案は、厚生労働大臣主催の「社会保険新組織の実現に向けた有識者会議」で12月までに検討されました。

平成18年3月に国会提出された「ねんきん事業機構法案」

では、新組織は、国の行政機関の位置づけで、厚生労働省に設置する「特別の機関」とし、これまでの社会保険庁とは全く異なる特色のあるものとなりました。

また、政府管掌健康保険の公法人化のための健康保険法改正案も提出されました。適用徴収は厚生年金と一体的に国が実施しつつ、保険料設定や保険給付については公法人で実施することとし、平成20年10月に全国健康保険協会が発足しました。社会保険庁では、平成17年9月に、もう一段の業務改革を進める「業務改革プログラム」を公表し、着実に取組みを進めました。また、住民基本台帳ネットワークシステム情報の活用をはじめ、法律改正を要する事項は、事業改善法案として国会に提出しました。

ねんきん事業機構法案と事業改善法案の社会保険庁改革関連2法案は、平成18年5月に国会審議入りしましたが、国民年金保険料の免除等の不適正事務処理が議論となったことから、審議中断となり、そのまま、秋の臨時国会後に、審議未了廃案となりました。

その間、対応方針が与党内で検討され、公的年金にかかる財政責任・管理責任は国が担うこととするが、その運営に関する業務は、新たな非公務員型の公的新法人を設けてこれに担わせることとする方針となりました。

これを受けて、平成19年3月、「日本年金機構法案」と事業改善法案が国会に提出され、審議・成立しました。

法案の成立後、内閣官房に「年金業務・組織再生会議」が設けられ、その最終整理を踏まえて、平成20年7月に、「日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画」が閣

議決定され、設立準備が進められました。

公的年金制度は、国に対する国民の信頼(国の信用力)を基礎とし、適用、徴収から給付までを一体として行い、一生涯にわたる超長期の保険制度として、国民の強制加入を前提に世代間扶養と所得再分配を行う仕組みです。国が直接に関与して運営責任を果たすのでなければ成り立ちません。

このため、年金財政の責任は国とし、年金保険料は、国の歳入として年金特別会計に収納し、年金積立金は国の年金特別会計に積立て、年金給付の裁定は厚生労働大臣の権限とし、年金の支払いは日本銀行を通じて国庫から直接支払う、こととしました。

一方で、実務組織は、民間組織の機動的で効率的な経営を取り入れるために、非公務員型の公法人とされました。

日本年金機構は、国から権限の委任と事務の委託を受け

て、住民基本台帳ネットワーク情報の活用や、滞納処分の権限など、行政機関のような機能も持ちつつ、組織マネジメントについては、民間組織の良いところを取り入れた、他に例を見ない実務組織です。

### 年金記録問題

日本年金機構法案の審議では、年金記録問題が大きな焦点となりました。①オンライン上の記録で、基礎年金番号に未統合の記録が5千万件あること、②厚生年金の旧台帳1430万件等は、マイクロフィルムで管理されているが、コンピュータに収録されていない記録があること、③オンラインシステム上の記録が、台帳や被保険者名簿等から、正確に入力されていないものがあること、④保険料を納めた旨の本人の申し出があるにもかかわらず、保険料の納付の記録が台帳等に記録されていないケースがあること

です。

年金記録問題に対しては、法案審議に並行して対応案が検討・公表されました。①年金記録の統合に向けて、基礎年金番号に結びつけられていない5千万件の記録について、プログラムを開発して名寄せを行い、受給者と被保険者に対して、確認のための手続きを行うこと、②社会保険庁のマイクروفイルムや市町村が保有する記録と、社会保険庁のオンライン記録との突合を実施すること、③年金記録相談体制の強化を図ること、④社会保険庁や市町村に記録がなく、証拠がない場合であっても、第三者委員会によって総合的に判断すること、⑤外部有識者の検証委員会を置き、検証等を行うこと等です。

も最優先の課題となり、平成25年度までの4年間を集中取組期間として記録問題工程表に基づく取組みを進めました。その後も継続して取組みを進めている課題です。

### 日本年金機構

社会保険庁は、昭和37年7月1日の設置以来、平成21年12月31日をもって47年間の歴史を閉じ、平成22年1月1日に、日本年金機構が発足しました。

機構設立に当たって、職員の全国一括採用・全国異動、都道府県単位の社会保険事務局の9つのブロック本部への集約等による組織の一体化をはじめ、様々な組織・業務改革が行われました。

平成25年1月に水島藤一郎理事長が就任し、その強いリーダーシップの下で、様々な改革が進められました。

平成27年5月に生じた不正アクセスによる情報流出事案

を契機に、平成28年度から3年間を集中取組期間として、「日本年金機構再生プロジェクト」の71項目の改革項目の組織・業務改革が行われました。本部機能の強化、ブロック本部の廃止と本部への集約、事務センターへの業務集約、業務マニュアルの一元化、ルールの徹底など、地方分散型の組織から全国集約型・一体型組織への再編をはじめ、組織改革、業務改革、人事改革、情報開示・共有が図られました。

平成29年の「振替加算の総点検」と「事務処理誤りの総点検」により、支給漏れが判明した方へのお支払い、今後の発生防止対策が行われました。平成30年には、扶養親族申告書に係る外部委託業者の不適正事務処理の問題が生じ、外部委託の在り方の一般的な見直しが行われました。

また、業務システムについても、社会保険オンラインシステムの刷新(フェーズ1)

による事務のペーパーレス化、自動化が、平成29年から順次、稼働しました。現行システムの改善も逐次図られるとともに、刷新フェーズ2に向けた設計が進んでいます。

お客様サービスのオンライン化、デジタルワークフローの確立等に向けた「オンラインビジネスモデル」の施策が進められ、主要7届書の電子申請割合は、令和4年度には64・6%に上昇しています。

令和5年には、日本年金機構から適応事業所への電子送達(オンライン事業所年金情報サービス)も始まり、事業所は、各種情報や通知書の電子データをe-Govのマイページで受け取れるようになりました。個人が年金記録や各種の通知を確認できる「ねんきんネット」も、マイナポータルと連携しながら、より便利になりました。

国民年金保険料の最終納付率は、平成22年度には64・5%にまで低下しましたが、

様々な対策の積み重ねにより、令和2年度分保険料の令和4年度の最終納付率は「80・7%」となり、80%の大口を回復しまし

## 2. これから

### デジタル社会の最先端の実務を目指す

今から20年前といえば、iPhoneやAndroidスマホも発売前でした。YouTubeもFacebookもTwitter(現X)もありませんでした。インターネット回線は、今よりはるかに低速のADSL回線をブロードバンドと呼んでいた時代です。

それが今では、スマホやインターネットが生活の隅々に浸透し、AI(人工知能)も身近になってきました。テレワークもWEB会議も定着しまし

た。日本年金機構が設立されて以来13年が経過し、組織と業務は、大きく進化してきています。

た。今から20年後には、どのようなデジタル社会になるでしょうか。想像するに楽しいです。そのような社会で、年金の実務は、どのようなになるでしょうか。

本年から開発が始まるシステム刷新フェーズ2が稼働し、事務の流れが変わります。戸籍のマイナンバー情報連携も始まります。マイナンバーを基軸としたデータ連携による自動化も一層進みます。

厚生年金・健康保険の適用事務は、電子申請と電子送達、小さい事業所を含めて普及し、双方向がオンラインで完結するようになり、紙による届出、紙や郵便による通知、紙を使った事務処理は、一部

を除いてなくなっているでしょう。

人々は、スマホやパソコンで、マイナンバー経由で本人確認の上、国民年金の手続きをしたり、年金記録、年金見込額、各種のお知らせを確認したり、年金の裁定請求をするのが、普通の風景になるでしょう。

年金相談も、オンライン年金相談が普及して、年金事務所に出向かなくて良いようになり、AIによる自動回答も進化しているでしょう。

年金実務組織は、デジタル社会のトップランナーを目指すとともに、その職員は、人でなければできない大切な業務に、注力していくようになります。

### 勤労者皆保険など、制度の進化を実現する年金実務

本誌に1月から連載している「年金制度の理念と構造」課題と将来像」では、年金制度の将来の方向を論じまし

た。多くの制度改正を実務に反映していく挑戦が続きます。

とりわけ、勤労者皆保険の実現は、大きな挑戦です。将来の低年金者を防ぎ、働き方に中立的な制度とするために、不可欠です。少子化が進んで働き手が貴重な社会では、人の労働に対する賃金と社会保障費用を、価格に適正に反映する社会経済システムが重要です。

私は、団塊ジュニア世代が65歳となる2040年頃までには、週20時間未満の短時間労働者、5人未満個人事業所従業員、フリーランス、自営業者を含め、すべての働く人が、厚生年金に加入する公的年金制度の一元化を実現し、基礎年金と報酬比例年金の保障を受けられる社会を目指したいと考えます。

その実現のためには、年金実務組織の力の発揮が期待されます。デジタル社会の進展は、それを実務として可能にします。