

## 社会保障からみた“番号”制度への期待

株式会社 野村総合研究所 経営コンサルティング部  
上級研究員 安田 純子

### 1. はじめに

現在、国家戦略室の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」において、『社会保障・税に関わる番号制度』に関する議論が進められている。この研究会は、平成 22 年度税制改正大綱（平成 21 年 12 月 22 日閣議決定）に基づき、「社会保障と税制を一体化し、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障を充実させ、国民負担の公正性を担保し適正化を図るために必要な番号制度について検討を行う」うために設置されたものである。

平成 22 年 4 月 7 日、この検討会にて、社会保障政策と番号制度とを研究している立場からお話をする機会を頂いた。そのときの資料や議事概要は、国家戦略室のサイト\*1からご覧頂けるようになっているが、内容についてももう少し詳しく聞きたいというご連絡を何件か頂戴したことから、本稿で文章にまとめておくこととした。同研究会の資料とあわせて、ご一読頂ければ幸いである。

### 2. いま、なぜ“番号”制度なのか

#### 1) わが国で“番号”制度が必要となった理由（背景）

諸外国では、すべての国民に、生涯不変の固有の番号を発行し、行政サービスをはじめ

様々な領域で利用している国が多数ある。それらの制度は、導入目的によって、①住民登録番号をベースとした制度、②社会保障番号をベースとした制度、③納税者番号をベースとした制度、④身分証明証番号をベースとした制度、の 4 つに類型化できる。

さらに、オーストリアのように、統一番号はないが、分野ごとの番号を紐付けする仕組み（セクトラル・モデルと呼ばれる）を導入して、統一番号を入れた場合と同様の効果を生み出している国もある\*2。

このように、すでに“番号”制度を導入している国でも、導入時期や導入目的・経緯、そして活用範囲などは様々である。“番号”制度は、社会保障や税務をはじめとして、各種制度の上に成り立っている社会の仕組みを円滑にするためのツール（手段）である。ベースとなる制度や社会環境が異なる以上、単純にどこかの国のやり方を真似て導入すればうまくいく、というものではない。

わが国で、これから新たに“番号”制度を導入するにあたって、将来にわたり有効に活用される仕組みをつくるためには、確固たる「グランドデザイン」が重要である。すなわち、いま、なぜ“番号”制度が必要となってきたのかを踏まえ、何のために、どのような効果をねらって“番号”制度を入れるのかを、きちんと方向付けておく必要がある。また、国民に安心して利用してもらえる制度・仕組

\*1 国家戦略室 社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会  
<http://npu.go.jp/policy/policy03/archive07.html>

\*2 諸外国の“番号”制度の詳細は、「2015 年の ID ビジネス 1 枚のカードで自販機から公的認証まで」第 6 章参照

みとするためには、何をすべきで、何をすべきではないのかを整理しておくことも必要である。

## 2) 社会保障からみた“番号”制度の意義・必要性

まず、“番号”制度が必要になってきた背景について、社会保障の視点から日本の社会が置かれている状況を見ていきたい。

社会保障の分野では、少子高齢化に起因する年金・医療等の社会保険制度の持続可能性への不安、専門的で複雑な制度となっているため、自分がどのような給付を受けられるのか、本当に困ったときにどのように助けてもらえるのかがよくわからない状態にある。これにより、十分に説明がなされていないこと等への不安・不満、年金記録問題等に象徴される制度の運用面への信頼感の低下など、制度全体への不安や不信感が高まっており、その信頼の回復が重要な課題となっている。

一方で、社会保障制度が社会保障制度たる所以、すなわち民間保険との違いは、所得再分配機能を有する点にある。だからこそ、年金・医療等の社会保険への加入が国民に義務付けられており、一部に受益者負担や定額負担も含まれてはいるが、所得に応じた保険料（応能負担）が財源の中心を担っている。

また、「所得」は、生活保護制度などの給付時の基準に利用される重要な指標でもある。

つまり、社会保障制度を長期にわたって持続させ、国民の安心や信頼を確保するためには、「給付の適正化」、「負担の公平性」のいずれの観点から見ても、所得再分配機能をきちんと発揮させることが必要であり、そのために「所得」の正確な把握が不可欠である。

そして、情報通信技術（ICT）が進展し、様々な情報が電子的に管理されるようになった今だからこそ、“番号”制度を導入した場合

の価値や効果が発揮しやすい環境となっている。

## 3. 何のために“番号”制度を導入するのか

次に考えるべき論点は、何のために“番号”制度を導入するか、である。

以下では、活用領域別に見た“番号”制度の対象者・活用シーンの違いと、諸外国における“番号”制度の活用事例について見ていく。

### 1) 活用領域による“番号”制度の対象者・活用シーンの違い

図表1は、ライフステージに沿って、社会保障制度や税務との関わりを見たものである。

一見してわかるとおり、人生の中で最も長く関わるのは医療保険である。生まれてから死ぬまで、国民の誰もが医療保険制度を利用する可能性を持っている。

これに対し、(公的)年金保険は20歳以上、介護保険は40歳以上の国民が保険料を納め、給付を受けるのは65歳以上の高齢者が中心となっている。

鳩山政権の目玉政策となっている子ども手当の対象となる子ども<sup>\*3</sup>の年齢は、誕生から中学校卒業までであり、ライフステージ全体で考えるとごく一部である。

税務については、参考として図表中上部に示したとおり、住民税は生まれてから死ぬまでを対象としているが、所得税は就職してから引退するまでの期間（通常30年前後）を対象としており、短くはないが、これもライフステージ全体からすれば一部に過ぎない。

このように、対象とする期間が異なると、対象者の人数も異なってくる。医療はすべての国民（約1億2,700万人）が対象となるた

\*3 実際には、該当年齢の子どもの「保護者」に給付される制度となっている

め、税務（所得税）が対象とする就業者（約6,600万人）の2倍の規模となる。

対象とする期間や人数が異なると、“番号”の使い方や“番号”に求められる要件も変わってくる。対象期間・人数が異なる領域で同一の“番号”を利用しようとする、“番号”を導入したい領域ごとに出てくる要件のすべてを満たせなくなってしまったり、無理に統一することによって、使いにくいものになってしまうりする恐れがある。

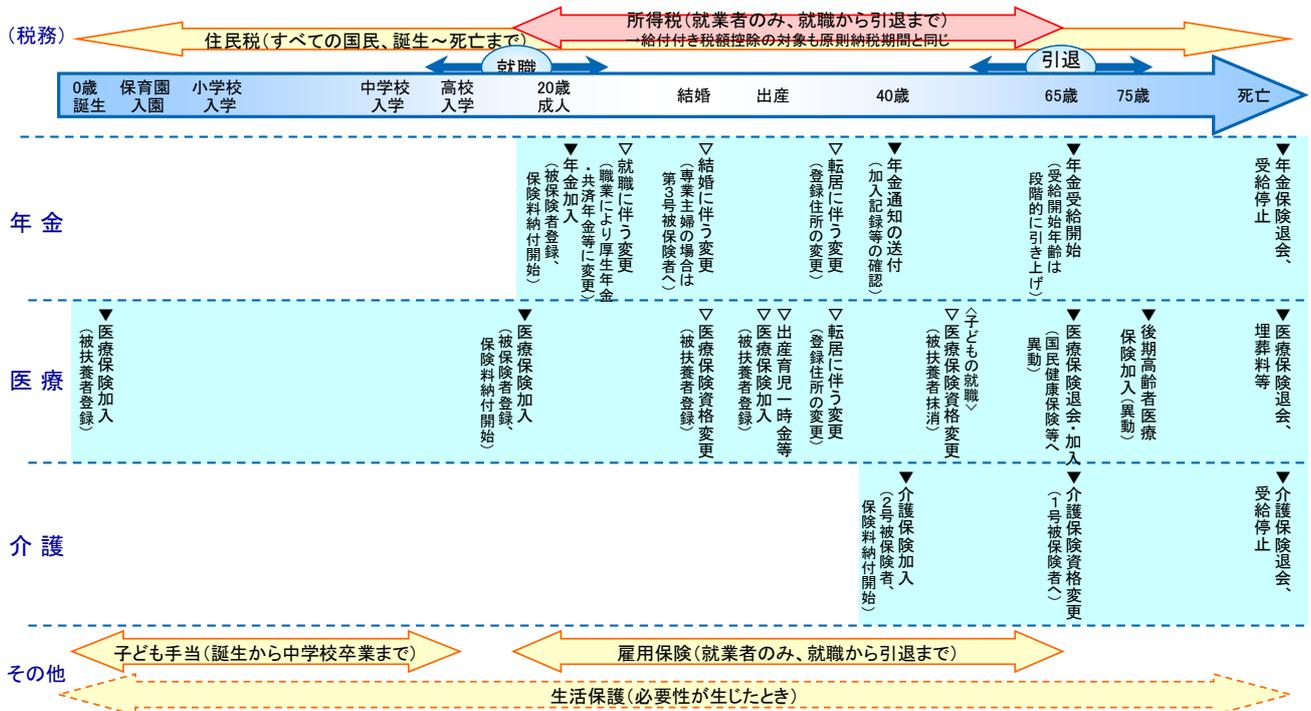
まずは、領域ごとに、誰が、どのように“番号”を活用するのか、あらかじめ想定した上で、その活用のために必要な要件を整理することが重要である。その上で、要件の共通点・相違点を踏まえながら、同一の“番号”である必要があるか、同一の“番号”としない場合、どう連携できるかなどを考えて、どのような“番号”を使うかを決定する必要がある。

特に、医療保険や介護保険は、年金保険や税務のように金銭の授受だけでなく、医療サービス・介護サービスの提供が伴い、医療機

関や介護事業者といった多くのサービス提供主体が関わってくる。“番号”制度が導入された場合、その“番号”を取り扱う関係者も、年金や税務に比べてかなり多くなる。

さらに、医療は、情報システムも人員体制も充実している大学病院や地域の基幹病院だけでなく、医師がほぼ一人で診療にあっている小規模な診療所まで、多様なサービス提供主体に支えられているのが実態である。“番号”制度の導入に伴って求められる情報化対応や個人情報管理のレベルによっては、対応が難しくなる医療機関も出てくる可能性がある。社会保障制度は税務に比べて対象者の範囲も“番号”を利用する主体の範囲も広いということを念頭において、制度設計を行わなければ、現場が導入・運用についていけないといった事態が生じかねない。“番号”の活用シーンや利用者（ユーザー）の状況をよく見極めた上で、制度設計を考えていくことが重要である。

図表1 ライフステージ別にみた社会保障制度との関わり



注) ▼はすべての人に必ず発生する事象、▽は特定のケースに発生する事象

## 2) 諸外国における“番号”制度の活用事例

冒頭で紹介したとおり、諸外国ではすでに“番号”制度があり、複数の領域にまたがって活用している国も多い。そのような国々では、どのような場面で“番号”制度を利用しているのか。その中で、効果的な活用方法、国民が利便性を感じる活用方法はどのような使い方だろうか。社会保障を中心に、活用事例を紹介したい。日本とは背景にある社会環境や制度が異なるため、諸外国でうまくいっているからといって、必ずしも日本でも導入可能(あるいはうまくいく)とは限らないが、多様な活用方法を知っておくことも重要である。

### ① 社会保障業務の運用

社会保障制度を運用するという側面では、「給付」面と「負担」面とに大きく区分することができる。

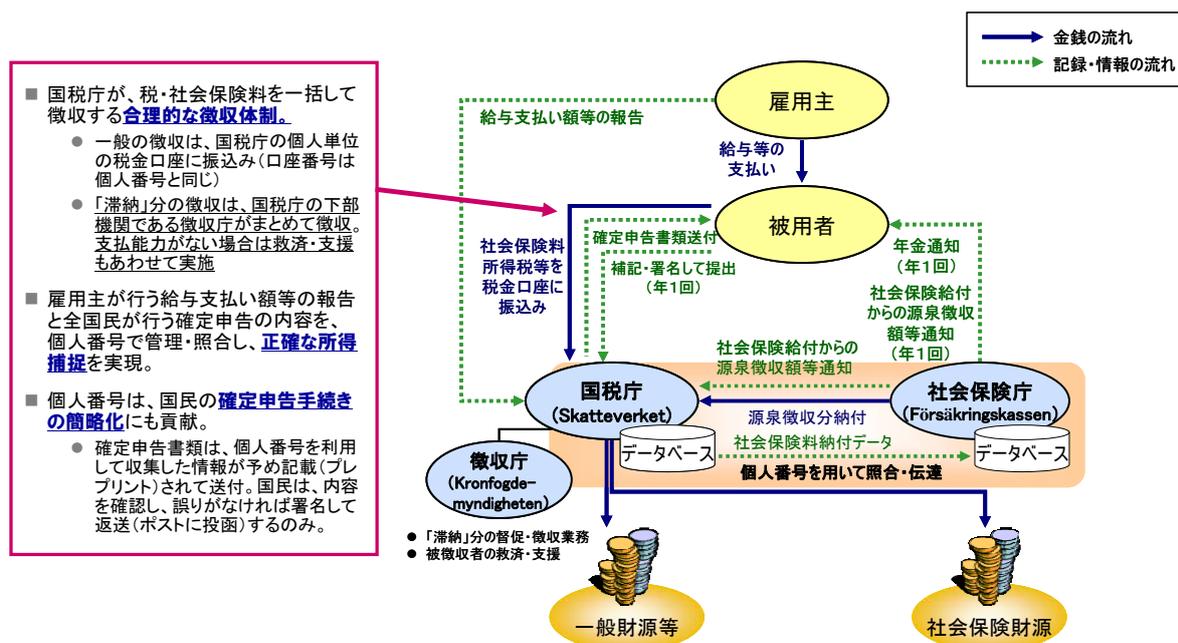
まず、給付面では、被保険者資格の確認(加入及び保険料納付の履歴の確認)がベースとなるほか、複数の社会給付を受ける

場合の併給調整(重複調整)、年金通知・医療費通知等の送付、WEB 上での情報閲覧サービスなどが挙げられる。

負担面では、典型的なのは、社会保険料等の徴収と納付履歴管理の一元化である。一元化の範囲は、国によって年金、医療などの社会保険料に限定している場合と、税金も一体的に徴収している場合とがある。ただし、“番号”制度を導入していないドイツでも、年金・介護・失業の各保険者から医療の保険者(疾病金庫)へのアウトソースの形で、年金・医療・介護・失業の4種の保険料徴収の一元化が実現できていることから、必ずしも“番号”制度がなければできないものでもない。

中でも特徴的な“番号”の使い方として、スウェーデンの徴収庁の取り組みが挙げられる。スウェーデンでは、社会保険料と税を一括徴収している国税庁の下部機関として、滞納整理業務を一元的に担う徴収庁\*4が設置されている(図表2)。

図表2 スウェーデンにおける社会保険料徴収の仕組みと徴収庁



\*4 直訳すると取り立て庁、スウェーデン語で Kronfogdemyndigheten、英訳は Enforcement Authority

徴収庁は、社会保険料・税の滞納のほか、裁判所の裁定を受ければ、“番号”により債務者を特定し、公的料金(テレビ受信権料、駐車違反の罰金など)の滞納も、民間領域での滞納も、すべて一括して取り立てることができる。

一方で、同一世帯において複数の領域で滞納が発生している場合、生活に困窮しているケースであることが多い。このため、徴収庁では、こうした世帯の実際の状況を確認し、必要に応じて債務調整をしたり、社会給付の申請をサポートしたりして、救済や生活のたて直しの支援も担っている。単に負担を求めるだけでなく、真にサポートが必要な人を見つける仕掛けを一緒に作っていくという考え方は、日本でも参考にしたい点の一つである。

## ②税務の運用

税務面での典型的な“番号”の利用方法は、確定申告書類の記載内容に不正・誤りがないか、審査・確認する手段の確保である。

スウェーデンでは、“番号”を用いて収集された氏名、住所、所得などの情報を、あらかじめ印刷(プレプリント)した申告書類が自宅に郵送されてくる。それを受け取った納税義務者は、内容を確認して誤りがなければそのまま、誤りがあれば訂正した上で、サインをして返送すれば手続きが完了する仕組みとなっている。“番号”制度がなければ、すべての情報を自分で集めて記載することになるため、申告の正確さの担保に加え、納税義務者の手間も大幅に軽減されている。

また、現在、アメリカの勤労所得税額控除(EITC: Earned Income Tax Credit)やイギリスの就労税額控除(WTC: Working Tax Credit)のような、一定所得

未満のワーキングプア向けの給付付き税額控除制度を、日本でも導入することが検討されている。このような制度を導入する場合、“番号”制度を活用した簡易な確定申告(給付申告)の仕組みがなければ、利用者側も申請に苦慮し、申告を受け付ける側にも多大な手間がかかり、運用が回らない状態に陥る恐れがある。アメリカでは、スウェーデンのようなプレプリントの仕組みがないため、民間ビジネスとして申請代行サービスが発達しており、一種の貧困ビジネスのようにになっている。“番号”制度の利用範囲を設定するにあたっては、こうした派生的に起こり得る事象にも、目配りが必要であろう。

## ③事務手続き

“番号”は、電子政府サービスと連動した各種申請手続きの簡略化にも、大いに活用されている。典型的かつ利便性が高いしくみの事例として、スウェーデンの住所変更サイト(Adressändring)がある。日本でも学生や単身赴任者など、実際に住んでいるところと住民登録をしている住所とが異なるケースは少なくないが、地方税の割合が高く、かつ、県(ランスティング)や市(コミューン)によって税率が異なるスウェーデンでは、居住実態に見合った住民登録を義務付けなければ、税率の安い自治体に架空の登録が殺到するといった事態が生じかねない。そういった問題の防止と、国民による住所変更手続きの簡略化の双方の目的で、ワンストップ型の住所変更サイトが運営されている。このサイトは、国税庁、(旧)郵政公社、民間郵便事業者の共同事業として運営されている。このサイトを通じて、旧住所と転居先住所、及び転居者の個人番号を入力・送信すると、転居先住所に確認のための郵送物が届く。申請者は、

それを受け取り、確認のサインをして返送すれば、住民登録の住所、郵送物送付先住所だけでなく、社会保険等関連する登録住所もあわせて変更される仕組みとなっている。

本人が希望すれば、行政機関だけでなく、民間事業者（銀行、クレジット会社等）にも連絡が行くようにできるため、国民からは利便性が高いと評価されている。

#### ④データ活用

社会保障や税務の業務の運用に“番号”を使うだけでなく、蓄積されたデータの（事後的）活用という観点も重要である。

例えば、統計作成への活用が挙げられる。スウェーデンでは、国勢調査にあたる人口・就業者数等に関する統計が、個人番号ベースで作成されている。また、韓国では、日本の家計調査に相当する消費調査が“番号”を活用して作成されているという。

また、どのような政策が、どのような状況の人に有効か、といった政策評価を行う際に“番号”を活用することも、政策にマーケティング的な考え方を取り入れるという点で意義があり、効果的である。

#### ⑤民間利用

行政サービスだけでなく、民間事業者が提供するサービスにおいて、“番号”が幅広く活用されている国もある。

例えばスウェーデンでは、住所と姓名を情報提供する公的な名簿会社のような機能を持つ SPAR という機関が、国税庁の下部機関として設置されている。もちろん、オプトアウト（受取拒否の登録）もできるようになっているが、自動的にダイレクトメール等の情報が送られてくるのは便利だとして、実際にオプトアウトしているのは人口の数パーセントに過ぎない。

またアメリカでは、賃貸住宅や携帯電話等、各種の契約の際に社会保障番号（SSN）の提示が必要となる。こうした契約の際の与信を支えている民間の信用情報会社（クレジットビューロー）の与信情報は、社会保障番号（SSN）をキーとして収集・蓄積されており、契約社会アメリカを支える重要な社会システムの一つとなっている。

#### 3) “番号”制度がなければできないこと、“番号”制度でできること

ここまで、何のために“番号”制度を導入するかについて整理してきたが、実際には、“番号”制度がなければできないことは、ほとんど存在しない。多くのことは、手間やコストをかければ、“番号”制度がなくてもできるが、“番号”制度があった方が、手間やコスト、そしてエラーが少なくて済むことが多い。社会保障の財源に苦慮し、人口減少とともに就業者も減っていく今後の社会を想定すれば、制度の運営にかかるアドミニストレーション業務の手間やコストはできるだけ削減し、効率化を図りたいところである。“番号”制度はそのような、アドミニストレーション業務の効率化に効果をもたらす。

アドミニストレーション業務というと、行政のみが行っているような誤解を受けがちだが、社会保険料にしる、税金にしる、サラリーマン（被用者）の場合は雇用主が給与等から源泉徴収をして、代理で納付をしている。こうした業務で企業が背負っている「見えない負担」も実は多い。

また、国民（被保険者、納税者）自身が、多くの書類を準備して行わなければならない手続きも少なくない。“番号”制度の導入によって、こうした企業や個人の手間やコストも広く薄く削減されるため、メリットの社会的な総和を計算したら、決して小さくはないはずである。

“番号”制度がないとできないことはなく、でも、“番号”制度を導入した方が容易になる業務はある。それは、以下の3点に集約することができる。

### ①情報を“タテ”につなぐ

一つは、時間軸に沿って情報を“タテ”につなぐということである。就職や結婚、転居等で個人の属性が変わっても、生涯不変の“番号”があれば、生まれてから死ぬまでの個人の情報を実際に継続して蓄積できる。年金や資産税のようなストック情報（長期にわたって把握・管理すべき情報）が必要となる領域で生じるメリット（価値）である。

### ②情報を“ヨコ”につなぐ

二つめは、必要な場合に領域（タテ割り）を超えた“ヨコ”の情報共有・連携ができる点である。社会給付の併給管理や、医療・介護等の制度を超えて自己負担上限額を一本化する利用者負担総合上限制度のような場合に生じるメリットである。

### ③“待ち”（プル）から“攻め”（プッシュ）への転換

三つめは、「情報提供」と「実際の支援」の両面で、行政サービスのあり方を待ちの姿勢から攻めの姿勢へと転換させるツール（手段）となることである。

まず、「情報提供」に関しては、これまで市民等からの依頼（申請）を受けてから受動的に行われることが多かった。しかし、“番号”制度の導入によって、年齢や家族構成、住所などが把握できるようになれば、年金定期便や医療費通知だけでなく、例えば、子ども手当の受給対象者に、家族構成や住所などをあらかじめ記載した申請書を送り、それを確認して提出してもらう仕組

みに転換できるかもしれない。先に紹介したスウェーデンのプレプリント型の確定申告書類も、これに類するものである。

さらには、アグリゲーション等の情報技術をうまく活用すれば、個々の生活者が自宅のパソコンで、公的年金だけでなく、企業年金や個人年金、貯蓄の額などを一覧しながら退職後の将来設計を考える、といったことが容易にできるようになる可能性もある。

「実際の支援」の方は、スウェーデンの徴収庁が一つの例であり、複数の滞納（例えば年金保険料と医療保険料、公営住宅の家賃等）が重なっている場合は、救済の要否を見極めるための訪問調査を行う、といったことが可能となる。

一方で、“番号”制度への過度な期待も禁物である。自営業者の所得の把握が難しい理由の一つは、どこまでが必要経費かという考え方・解釈によるものであり、こうしたものは“番号”制度が導入されたからといって、解決できない。つまり、“番号”があれば、所得の把握が100%できるというものでもない。

このように、「グランドデザイン」を考えるにあたっては、“番号”制度によって、何が可能（もしくは容易）になり、どのような限界があるのかを、よく見極める必要がある。

## 4. 国民に利用してもらえる制度・仕組みと するために

“番号”制度が導入されても、めったに使われない制度となっては投資の意味がない。国民に信頼され、利用される制度・仕組みとして定着させることが重要であり、そのためには、国民がメリットを感じられる制度・仕

組みとする必要がある。

国民がメリットを感じられるようにするためには、“番号”制度でできることを踏まえつつ、幅広い利用シーンを用意することが重要である。

“番号”制度の最も基本的な利用は、社会保険料や税金の徴収および、各種の社会給付の決定の際に必要な「所得の把握」に用いることだろう。これは、社会保障制度の信頼性を確保するための、必要最低限の利用と言える。

“番号”の利用範囲を必要最低限に制限すれば、情報管理上のリスクは小さく、プライバシー保護を徹底しやすいというメリットがある。反面、利用者（国民）にとっては、利用範囲が狭い分、利便性を感じる機会も少ない。ちょうど、住民基本台帳コードが、導入時の議論の中で、基本となる4情報（氏名、住所、性別、生年月日）に限定したため、情報管理リスクは小さく抑えられた反面、市町村を超えて頻繁に引越しをしない限り、住民基本台帳コードの利便性を感じる事ができないのと同じことになってしまう。

一方、民間事業者が提供するサービスでは、すでにIDとパスワードで認証（ログイン）して利用する、会員型サービスが多種多様に増えている。身近なところでは、インターネットバンキングやインターネットショッピングの仕組みなどが挙げられる。そのようなところまで“番号”の活用範囲を広げれば、利便性が高くなる反面、個人情報管理上のリスクは高まってくる。

例えば医療の領域では、“番号”に紐付けて把握・管理する情報の範囲を、保険業務に必要な「いつ、誰が、どの医療機関で、いくらの診療を受けたのか」という現物給付の実績

（履歴）に限定するか、健診情報や医療行為の記録（カルテ情報）まで含めるのかによって、利便性と情報管理リスクが変わってくる。

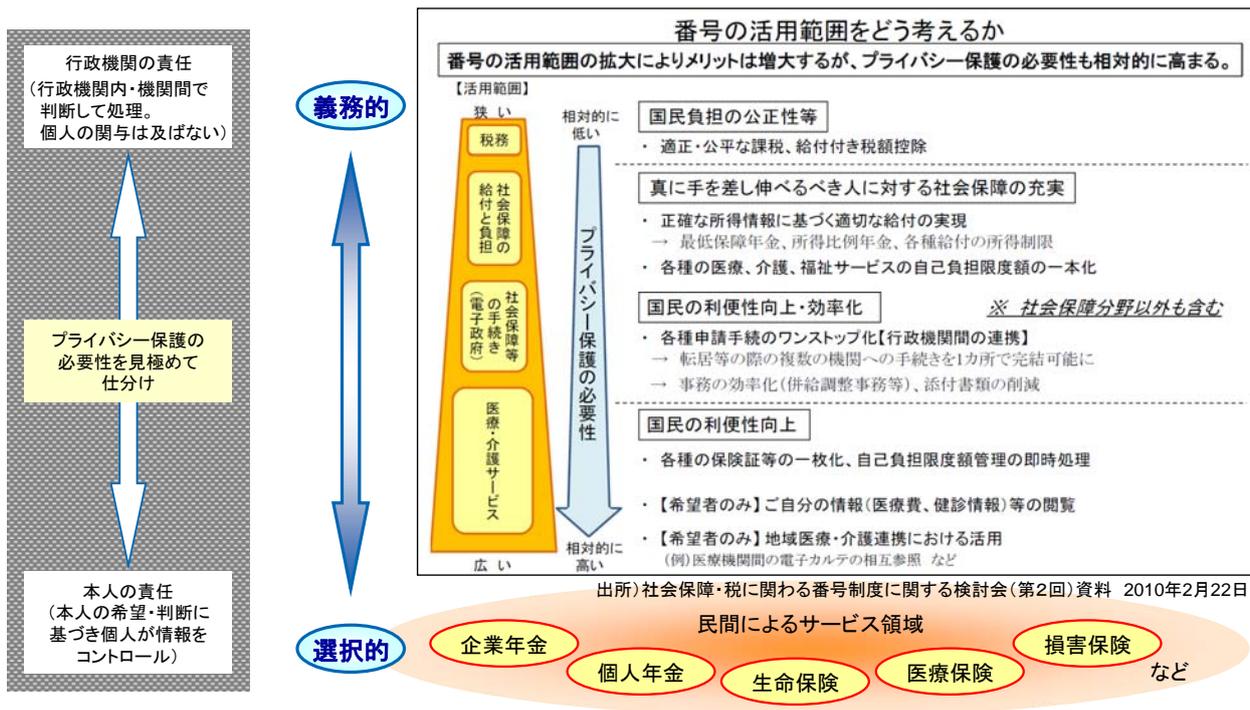
情報管理リスクが高い領域において、“番号”制度の導入と活用を義務付けると、国民の合意をとりつけることが難しくなる。しかし、一定のリスクをとって利便性を得たい人も少なからずおり、その人々が“番号”を利用することを制度上で制限してしまうのも惜しい。そうなると、一定の情報管理リスクが生じる領域については、本人が希望した場合に限り利用できる領域（選択的利用）として余地を残すような設計をしておくことが得策である（図表3）。

例えば、医療の領域では、医療費通知に記載するような現物給付の実績（履歴）は、不正請求を牽制し、社会保障制度の信頼性を確保する意味で、本人に確認してもらう必要性や意義があることから、「義務的利用」と位置づけてよいだろう。そして、健診情報・カルテ情報については、自宅から自分でいつでも見られる方がよいと考える人と、プライバシー性の高い情報であるため自分に紐付けて一元的に管理されることを嫌う人とが出てくるため、「選択的利用」に位置付けるべきだろう。

もちろん、こうした活用範囲の適切な区分・整理とあわせて、個人情報情報を安全かつ適切に管理・活用するための仕組みを導入することが必要なことは言うまでもない。

活用範囲の広さと、情報管理リスク（セキュリティ対応レベル）とは、反比例の関係にある。国民的合意が必要な「義務的利用」と本人同意に基づいて行える「選択的利用」とを区分し、利便性と安全性が両立できるバランスを探りながら、国民に利用してもらえぬ制度・仕組みとしていくことが重要である。

図表3 義務的利用・選択的利用とプライバシー保護



[参考 WEB サイト]

- 国家戦略室 社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会  
(<http://npu.go.jp/policy/policy03/archive07.html>)

[参考文献]

- 安田純子他(連載)「欧米諸国の低所得者政策」(週刊社会保障 2009.5.18号～2009.12.14, 共著)
- 株野村総合研究所 ID ビジネスプロジェクトチーム「2015年のIDビジネス 1枚のカードで自販機から公的認証まで」東洋経済(共著)(2009.4)
- 小林慎太郎「住民に活用される電子認証を考える」(パブリックマネジメントレビューNo.60 2008年7月号)
- 安田純子「社会保険料・公的料金徴収における効率的な仕組みづくり」(知的資産創造 2007年7月号)
- 安田純子「欧米諸国(独・仏・米・瑞)における社会保険料徴収の仕組みー滞納対策のあり方の参考としてー」(パブリックマネジメントレビューNo.45 2007年4月号)

- ・(特集)「諸外国の制度を参考に日本の社会保障番号を検討ー米・仏・スウェーデン等の番号制度をみるー」(週刊社会保障 2007.7.17号, インタビュー記事)
- ・安田純子(連載)「海外の保険料徴収・年金記録」(週刊社会保障 2007.7.16号～2007.12.24-31号)

筆者

安田 純子 (やすだ じゅんこ)  
株式会社 野村総合研究所  
経営コンサルティング部  
上級研究員  
専門は、社会保障領域の番号制度・ICカード、社会保障政策、病院・ヘルスケア関連企業・事業のコンサルティング など  
E-mail: j-yasuda@nri.co.jp