

社会保険庁改革の在り方について（最終とりまとめ）

社会保険庁の在り方に関する有識者会議

平成17年5月31日

第1 審議経過について

- 社会保険庁については、昨年の年金制度改革の国会審議以来、事業運営について、各方面から様々な批判がなされてきた。
本会議の議論が始まってからも、社会保険庁幹部職員の収賄容疑での逮捕や、監修料問題や個人情報の業務外閲覧といった、社会保険庁に対する国民の不信をより一層強める事案が明らかになった。
- 社会保険庁に対する国民の信頼を回復し、社会保険事業の安定的な運営を図るためには、対症療法的な改善にとどまらず、国民の不信を招いた事案の原因となっている構造問題（国民の立場に立っていただけとは言えない業務運営、上からの指揮命令及び下からの報告の不徹底、内部監査体制の機能不全、いわゆる三層構造の職員構成を背景とした内部統制（ガバナンス）の不足等）を一掃するための改革が不可欠である。
- 本会議では、昨年8月の第1回会議以来、こうした構造問題に焦点を当てつつ、まず早急に対応すべき業務改革についての議論を進めた。その結果、11月26日の第5回会議において、80項目にわたる業務改革メニューとして、「緊急対応プログラム」がとりまとめられた。
- 社会保険庁は、この「緊急対応プログラム」に沿って、調達委員会の設置等による予算執行の透明性の確保、個人情報保護の徹底、年金相談の実施時間の拡大等の国民サービスの向上、納付率80%という当面の目標の達成に向けた行動計画の策定や市町村の所得情報の活用等による保険料徴収の徹底をはじめ、様々な業務改革を進めている。さらに今後、国民のニーズ等に即して迅速かつ機動的な改革に取り組むことが求められる。
- 次に本会議は、10月25日の第4回会議以降、与えられた基本的検討事項である「社会保険庁の組織の在り方」についての本格的議論を精力的に進めてきた。第5回会議では「中間とりまとめ」を行い、社会保険事業の運営主体に求められる8つの基本的要素を明らかにするとともに、これを実施できる組織を構築するため、あらゆる議論を例外とせず幅広く検討を進めることとした。

- 1月28日の第6回会議では、同月に公表された「社会保険庁をめぐる不祥事案等に対する調査報告書」の審議を行い、社会保険庁の信頼が決定的に失われたことを認識し、その後の議論に当たっては、
 - ・ 現行の社会保険庁の存続を前提としないこと
 - ・ 国民の信頼回復の観点を最重視すること
 を基本的な視点とした上で、できるだけ速やかに結論を得ることが必要であることから、新しい組織のグランドデザインを3月までにまとめ、最終的なとりまとめの時期を5月に前倒しすることとした。
- 3月31日の第8回会議において「新しい組織のグランドデザイン」をとりまとめた。4月25日の第9回会議において、残された論点について議論を行い、本日の第10回会議で最終とりまとめを行った。

第2 社会保険庁の組織の改革

- 社会保険庁は、これまで公的年金、政管健保等の業務を併せて行ってきたが、それぞれの制度の特質や政策の方向性、サービスの特性等は異なっている。それぞれにふさわしい組織が、これらの業務を担うことにより、組織の果たすべき使命が明確になり、国民の意向に従った業務の効果的・効率的な実施が図られることが期待される。
- こうした基本的認識に基づき検討を行った結果、公的年金制度の運営と政管健保の運営を分離した上で、それぞれ新たな組織を設置し、それぞれの事業の運営を担わせることが適当であるとの結論に達した。

1. 公的年金の運営主体について

(1) 組織の形態

- 公的年金制度を運営する新組織については、社会保険庁における前述の組織の構造問題を一掃することができるよう、組織の基本的機能である「意思決定機能」、「業務執行機能」及び「監査機能」について、後述のとおり、その権限と責任の分担を明確にし、その機能強化を図り、新たな組織体として再出発させる。
- 保険料収納率と国民サービスの向上、事業運営の効率化等を図るため、民間企業への外部委託や組織のスリム化を徹底するとともに、民間企業的な人事・処遇の導入や地方組織の抜本的な見直し等の構造改革を行う。
- 運営主体の組織形態については、全国民の加入を前提に世代間扶養と所得再配分を行うという仕組みに基づいて、超長期にわたる保険料納付と、それに基づく年金給付を行うという公的年金制度の趣旨を前提として、国とする場合、公法人とする場合それぞれのメリット及びデメリットについて検討を行った。

- 独立行政法人等の公法人を運営主体とする場合には、国の行政組織に課せられている様々な制約・規制から一定程度解放されることから、事業運営の効率化、サービスの質の向上、柔軟な組織・人事運営等の可能性が期待できる。また、国の行政組織から切り離されることで、従来の社会保険の運営組織が一新したと捉えられることになる。

しかし、国民の意向を反映した効率的な運営やサービスの質の向上等が実現されるかどうかは、組織形態のあり方だけで決まってくるものではなく、職員の意識改革を含め、いかに組織の構造及び機能を設計するかによると考えられる。

国の行政組織の場合であっても、(2)で述べるように、その組織の構造を変革して一新し、機能強化を図ることにより、これまでの組織の体質・風土を一掃し、国民の意向に沿った効率的で質の高い業務運営を行うことのできる組織にすることは可能であると考ええる。

なお、年金給付の内容はすべて法律で定められていることから、医療保険において期待される医療費適正化のような公法人化の効果は、そもそも公的年金においては生じない。

- 社会保障の向上及び増進に努めることは憲法に基づく国の責務であり、その柱である国民皆年金体制の下での公的年金については、国に対する国民の信頼を基礎として、国の責任の下に、確実な保険料の収納と給付を確保し、安定的な運営を図ることが必要である。

こうした責務を果たす上で、現在、保険料収納率を向上させることが公的年金制度における最重要課題となっている。したがって、年金事業に特化した組織とした上で、徴収をはじめとする業務全般について、政府が直接に関与し、明確かつ十全に運営責任を果たす体制を確立することが必要と考える。そのことが国民の老後において大切な年金を守り、国民の公的年金制度に対する信頼を回復・維持することになると考える。

併せて、社会保険と労働保険との徴収事務の一元化という、かねてからの行政改革の課題に着実に道筋をつけることが必要である。

(2) 組織の機能の在り方

ア 意思決定機能等について

〈年金運営会議（仮称）の設置等〉

- 年金受給者や年金保険料負担者である国民の意向が十分に反映されるとともに、適正かつ効率的で透明性のある事業運営を確保するなど、「新しい組織のグランドデザイン」において掲げた6つの基本コンセプト（「国民の信頼の回復・維持」、「国民の意向の反映」、「内部統制（ガバナンス）の確保」、「透明性の確保」、「効率性の確保」、「法令遵守（コンプライアンス）の徹底」）の実現を図るため、「年金運営会議（仮称）」を設置し、重要事項の決定に際しては、同会議の議を経なければならないこととする。
- 新組織の長が、以下に掲げる重要事項を決定するに際しては、年金運営会議の議を経なければならないこととする。そのほか、年金運営会議として、逐次、その議に付すことが必要と判断した事項について審議する。

- ・ 運営の基本方針
- ・ 人事政策の基本方針
- ・ 事業計画の策定
- ・ 事業報告の策定
- ・ 予算の概算要求
- ・ 一定額以上の予算執行 等

- 年金運営会議は、新組織の長及び各分野の外部の複数の専門家により構成し、新組織の長を議長とする。
- 新組織の長は、内部登用を原則とせず、民間からの任期付採用を含めて適切な人を幅広く求め、厚生労働大臣が任命する。
- 長以外の構成員については、厚生労働大臣が任命する（少なくとも1名は常勤とする）こととし、任期は5年程度とする。

〈運営評議会（仮称）の設置〉

- 年金受給者や年金保険料負担者の意向が、年金運営会議の審議や新組織の事業運営に十分に反映されるものとするため、年金運営会議のほかに、年金受給者や年金保険料負担者等により構成される運営評議会（仮称）を設置し、年金運営会議はこれと緊密に連携する。
- 具体的には、年金運営会議は運営評議会の委員から定期的に意見を聴取し、その反映に努力するほか、運営評議会の委員は必要に応じて年金運営会議に出席し、直接意見を述べるものとする。

イ 業務執行機能について

- 職員は、新組織の長の指揮・命令を受けて業務を適切に執行し、執行状況を報告する。また、年金運営会議の構成員及び特別監査官（仮称）に対し、常時、業務の執行状況等についての情報の提供等を行うほか、これらの求めに応じて迅速に情報の提供等を行う。
- 職員の人事・処遇については、職員が意欲をもって保険料の収納率の向上、国民の意向を反映した年金業務の質の向上、費用の削減等に取り組むことができるよう、可能な限り、そのためのインセンティブを与えることのできる民間企業的な措置を講じる。
- 職員については、業務に習熟し、部下に適切な指揮・命令を行い内部統制（ガバナンス）を維持できるよう、短期間での人事異動を行わない。また、国民の視点に立った質の高い業務執行ができるよう、研修を徹底するとともに、他機関との人事交流を積極的に進める。

- 業務執行に関しては、権限と責任の明確化及び年金運営会議への報告の徹底を図るとともに、業務の品質改善とスピードの向上、コミュニケーションの改善等に関する民間企業の経営手法を幅広く取り入れる。
- 新組織の長は、業務運営の状況及び実績について、毎年度、厚生労働大臣に総括的な報告を行い、実績評価を受け、これらを速やかに公表する。また、業務運営上の観点から、制度の改正が必要な場合には、年金運営会議の議を経て、厚生労働大臣に対し提案を行う。業務運営に影響を与える制度改正事項については、新組織の長の意見が聴取・尊重される仕組みとする。

ウ 監査機能について

- 「新しい組織のグランドデザイン」において掲げた6つの基本コンセプトを実現するため、新組織の業務全般についての会計監査、業務監査、個人情報管理監査を徹底する。これらの監査を行うため、新組織の長直属の複数の特別監査官及び専門的な知見に基づき監査官を補佐する特別監査官補佐を置き、専門性の高い外部の民間専門家を登用する。
特別監査官については、新組織の長が任命することとし、任期は5年程度とする。
- 特別監査官は、特別監査官補佐とともに監査実務を行う監査担当組織を活用して監査を行う。特定分野や特定の問題については、必要に応じて外部の専門組織等に委託して監査を行う。
- 監査結果については、年金運営会議に報告した上で全文を公表する。また、毎年度監査報告書を作成し公表する。
なお、年金運営会議は、当該報告を受けて、講じるべき措置について審議する。

(3) 組織の構造改革及び職員の意識改革等

保険料収納率の向上、国民の意向を反映したサービスの提供、事業運営の効率化等を実現するため、次のとおり、組織の構造改革を進める。これらの取組等を通じて、職員の意識改革の徹底や、いわゆる三層構造に起因する構造的な問題の解消を図る。

ア 大幅な人員の削減

- 現在の社会保険庁は、正規職員約1万7千人、非常勤職員を含め約2万9千人の体制であるが、
 - ・ 定型的業務の外部委託の拡大
 - ・ 市場化テストの実施による外部委託の継続的で大幅な拡大
 - ・ システムの刷新等による業務そのものの削減
 等による合理化を徹底し、人員の大幅な削減を行う。
 なお、強制徴収や職権適用の拡大等の強化すべき業務へは要員のシフトを図る。

- この点について、政管健保の公法人への移行分を含め、正規職員及び非常勤職員併せて約1万人の国家公務員の削減を図る方針が社会保険庁より示されている。今後さらに、外部委託が可能な業務の範囲について精査し、具体的な人員削減の計画を策定し、組織のスリム化を計画的に推進する。

イ 民間企業的な人事・処遇の導入

- 現行の国家公務員制度においても、能力、実績に基づく人事評価を行い、給与処遇や昇進管理等に反映させることができるが、これまでは、十分な運用が行われてこなかった。
- 社会保険業務については、特に効率性等が強く求められていることから、新組織に移行する以前の段階から、民間企業的な能力主義・実績主義に立った措置を積極的に導入する。

ウ 地方組織の抜本改革等

- 現在、都道府県ごとに設置されている社会保険事務局(47ヶ所)は、内部統制(ガバナンス)の強化、効率的な事業の実施等を図る観点、地方事務官制度に由来する都道府県単位の意識や閉鎖的な組織体質を改める観点から、それを廃止した上で、ブロック単位に集約化する。
- こうした組織の見直しに先立って、人員配置の地域間格差の是正のための要員配置の見直し、広域的な人事異動の拡大、事務局間の競争促進、業務の品質やコスト管理の徹底等の取組を速やかに進める。
- 現行の社会保険事務所については、保険料の収納率を向上させるため、市町村から取得する所得情報の活用、強制徴収の実施体制の大幅な拡充を図る。さらに、国民サービスの向上のため窓口機能の拡充を図る。
- 一方、中央組織については、新組織の業務範囲に沿った体制とし、地方組織に対する内部統制(ガバナンス)や質・量両面からのITガバナンス(情報システム(個人情報管理のためのシステムを含む)の設計・開発・運用の各段階における情報技術の統制管理)の強化を図る。

2. 政管健保の運営主体について

(1) 組織の形態

- 政管健保の今後のあり方については、平成15年3月に閣議決定された医療保険制度改革の「基本方針」に基づき、
 - ・事業運営の効率性等を考慮しつつ、財政運営は基本的には都道府県を単位としたものとする
 - ・被保険者等の意見を反映した自主性・自律性のある保険運営が行われるような仕組みについて検討する

という基本的考え方に沿って、平成18年の通常国会への法案提出に向けて、社会保障審議会及び社会保障の在り方に関する懇談会において、医療保険制度改革の一環として検討が進められている。

- こうした関係審議会等における議論も踏まえると、政管健保については、
 - ・被用者保険の最後の受け皿として、安定した財政運営が図られる規模であること
 - ・保健事業の拡充などによる医療費適正化や被保険者に対する情報提供等の保険者機能を十分に発揮できること
 - ・都道府県単位での財政運営及び地域での医療費を反映した保険料率の設定がなされるよう、各都道府県単位で一定の自立性を有すること等が求められる。そこで、国とは切り離された全国単位の公法人を保険者として設立し、財政運営は都道府県単位を基本として、「保険給付」、「保健事業」、「保険料設定」等の事務を実施させることが適切である。
- その際、政管健保の公法人においても、次のとおり、組織の基本的機能である「意思決定機能」、「業務執行機能」及び「監査機能」について、それぞれの権限と責任の分担を明確にしつつ機能強化を図ることが必要である。
- また、「適用」及び「徴収」の事務については、事務の効率性、事業所の負担軽減及び強制性を帯びた公権力を行使するという事務の性格から、公的年金の運営主体において併せて実施することが適切である。
なお、「保険医療の指導監督」の事務については、その事務の性格を踏まえ、引き続き国の責任において実施することとし、現状を検証の上、具体的な体制を検討することが適切である。

(2) 組織の機能等の在り方

ア 意思決定機能について

- 保険料を負担する者の意見に基づく自主自律の事業運営を確保するため、関係事業主、被用者及び公益を代表する有識者で構成される「意思決定機関」を設置し、運営の基本方針、予算等の重要事項について決定する。また、「業務執行機関」に対する指揮・監督の徹底を図り、内部統制（ガバナンス）を確立する。併せて、国民への十分な情報提供と個人情報保護法に基づく利用者本位の情報開示を図る。なお、各都道府県別に同様の構成による評議会的組織を設ける。

イ 業務執行機能について

- 職員は、新組織の長の指揮・命令を受けて業務を適切に執行し、執行状況を報告する。また、「意思決定機関」及び「監査機関」に対し、常時、業務の執行状況等についての情報の提供等を行うほか、「意思決定機関」及び「監査機関」の求めに応じて迅速に情報の提供等を行う。

- 職員の人事・処遇については、職員が意欲を持って国民の意向を反映して保険者機能を発揮することを含め、政管健保業務の質の向上や費用の削減等に取り組むことができるよう、可能な限り、そのためのインセンティブを与える民間企業的な能力主義・実績主義に立った措置を講じる。
- 職員については、業務に習熟し、内部統制（ガバナンス）の強化を図ることができるよう、短期間での人事異動を行わない。また、国民の視点に立って業務を執行するための研修を徹底し、他機関との人事交流を積極的に進める。
- 業務執行に当たっては、権限と責任の明確化及び「意思決定機関」への報告の徹底を図る。また、業務の品質改善とスピードの向上、コミュニケーションの改善等に関する民間企業の経営手法を幅広く取り入れる。

ウ 監査機能について

- 新組織の業務全般についての会計監査、業務監査（保険者機能の成果、業務の効率性等を含む）、個人情報管理監査を徹底し、「新しい組織のグランドデザイン」において掲げた6つの基本コンセプトを実現するため、「監査機関」として複数の監事を置く。なお、外部からの監査も併せて受けることとする。
- 監査結果については、逐次「意思決定機関」に報告した上で公表する。また、毎年度、監査報告書を作成し公表する。

エ 厚生労働省との関係等

- 新組織の長は、業務運営の状況及び実績について毎年度、厚生労働大臣に報告し、実績評価を受ける。また、被用者保険の最後の受け皿としての機能を確保するため、厚生労働大臣は必要な監督等を行う。これらの点を含めた新組織の具体的な在り方については、今後、医療保険制度改革の議論において、詳細な検討を行うことが適当である。

3. その他

(1) 関連事業の切り離し、整理等

保険料を財源として整備されてきた福祉施設については、5年後の廃止を前提とした独立行政法人を設置し、その売却等を基本に進めることとされている。これらについては、本来の社会保険事業とは切り離し、適切かつ確実な実施を図ることとする。

また、これらの施設の運営等が委託されている公益法人についても、福祉施設の整理合理化に伴い、法人の廃止・統合を含めた抜本的な見直しを速やかに進める。さらに、社会保険庁所管の公益法人に対して委託して実施している事業全般について、抜本的な見直しを定期的に検討すべきである。

(2) 船員保険の運営

船員保険制度の在り方については、現在、厚生労働省に設置された検討会において、その存廃も含めた議論が進められている。その事務の在り方については、制度の見直しの方向性も踏まえて、改めて検討されることが適当である。

(3) 社会保険オンラインシステムの見直し

このとりまとめで示した組織改革を具体的に進めるに当たっては、公的年金と政管健保の運営主体の分離などの新しい組織に沿った形で、業務の実施方法やこれを支える社会保険オンラインシステムの徹底的な見直しに取り組む必要がある。その際には、累次の制度改正への対応を図った結果、複雑化している年金給付システムの将来的な抜本的見直しを含め、取組を進める必要がある。

なお、社会保険業務の見直しに当たっては、IT技術を最大限に活用し、例えば、公的年金運営主体においては、顧客対応履歴管理による保険料収納対策、政管健保運営主体においては、審査支払機関からの電子データによるレセプトの受取り、被保険者証カードの高機能化及びそれによる被保険者資格の確認システムなどの導入を検討すべきである。

さらに、社会保険関係業務のIT化に関連し、関係方面においても、保険財政への影響等に配慮しつつ、IT化へのインセンティブの付与等の環境整備や社会保険診療報酬支払基金の業務・システムの見直しも検討されるべきである。

第3 改革の実現に向けて

- 社会保険庁改革において、まず達成すべきことは、言うまでもなく、社会保険制度に対する国民の信頼を回復することである。そのためには、組織の構造改革への着手など取組可能なものから逐次速やかに実施することが必要である。
このため、改革の年次計画を作成の上、実行を図り、毎年度、その進捗状況を点検し、必要な見直しを行う。
- また、本とりまとめに基づく組織改革のより具体的な内容や進め方等について議論する場を別途、厚生労働大臣の下に設置する。社会保険庁においては、組織改革や業務改革の進捗状況を定期的に公表し、国民から直接意見を求めるとともに、職員との対話を通じて改革意欲をより一層高めながら、様々な改革へ積極的に取り組むことが必要である。
- 改革とは終わりのなきプロセスの進行である。国民の信頼を回復し、国民の意向に従い、社会保険事業の安定した運営を維持するため、新組織は、強化された意思決定機能や監査機能を十分に発揮させ、組織全体を常に見直しながら、諸課題への対応を含め、継続的に改革を進めていく必要があることを最後に強調しておきたい。