

Ⅲ オンブズマンの発意による調査（令和元年度）

国民健康保険被保険者証の送付方法

札幌市オンブズマン 房川 樹芳

調査の趣旨(要約)

令和元年度、オンブズマンに対し、国民健康保険被保険者証（以下「被保険者証」という。）が区役所から送付されているのに届かないという苦情申立てが複数ありました。

札幌市では、被保険者証を普通郵便で送付しており、希望者に対してのみ、簡易書留で送付しています。その理由について、市は、上記の申立てに対する市の回答において、①普通郵便によっても、一般には安全に配達されている、②被保険者の中には、仕事等の都合により日中不在で、郵便物を受け取ることが困難であるため、受領印の押印等、受取行為が必要な簡易書留ではなく、郵便受けに投函される普通郵便での送付を希望する方が多い、③簡易書留で送付することには郵送経費の面からも多額の費用を要する、と説明しています。

オンブズマンとしても、市が挙げた理由のほか、他の地方自治体でも、普通郵便で送付を行っているところが多いことからすると、普通郵便で被保険者証を送付することに問題があるとはいえません。しかしながら、被保険者証が被保険者の手元に届かないという事態が現実には起こっており、上記の申立人は、被保険者証には、氏名や住所、生年月日などの個人情報に記載されていることから、それが他人の手元に渡り、悪用されることを危惧されていました。

市では、発送された被保険者証が所在不明となった場合に備え、当該被保険者証の効力を無効にするための無効告示の制度を整えています。ただ、無効告示を行い、被保険者証の効力を無効にしたとしても、被保険者証には個人情報に記載されているため、他人の手元に渡った場合には、個人情報が漏洩してしまうことになりません。

上述のとおり、現在、札幌市では、普通郵便で被保険者証を送付することを原則とし、希望者に対してのみ、簡易書留で送付することとしています。オンブズマンとしては、被保険者証には個人情報に記載され、社会的にも身分証明書として利用されることが多い、重要なものであることからすると、現在の送付方法について、簡易書留で送付することを原則とし、希望者には普通郵便で送付するという対応もあり得るのではないかと考えます。

全ての被保険者に対し、被保険者証を簡易書留で送付するには多額の費用が

かかるなど、検討しなければならない問題が多々あるかと思いますが、他の地方自治体の中には、簡易書留で送付することを原則としているところもあるようです。人口等の規模が札幌市と異なるなどの事情により、他の地方自治体でできることが、そのまま札幌市でもできるとは限りませんが、近年、個人情報流出などによる犯罪が多発していることなどからすると、これまでの方法を継続するだけではなく、時代の変化に合わせ、様々な方策を検討し、実行すべきではないかと考えます。

そこで、オンブズマンは、被保険者証の送付方法に関する市の考え方について、発意による調査を行うことといたしました。

市の回答（要約）

(1) 被保険者証の交付方法及び交付状況について

札幌市では、被保険者が住民票上の住所に居住していることを確認するため、また、一度に大量に交付できることから、郵送で被保険者証を交付しています。そして、普通郵便で送付しているのは、上記発意に基づく調査の趣旨にもあるとおり、①普通郵便によっても、一般には安全に配達されている、②被保険者の中には、仕事等の都合により日中不在で、郵便物を受け取ることが困難であるため、受領印の押印等、受取行為が必要な簡易書留ではなく、郵便受けに投函される普通郵便での送付を希望する方が多くいる、③簡易書留で送付することには郵送経費の面からも多額の費用を要することがその理由です。

ただ、希望者に対しては、簡易書留による送付も行っており、希望される場合は、お住いの区の区役所の保険年金課保険係窓口へ直接来庁するか、封書かハガキに被保険者証の記号番号、住所、世帯主の氏名、電話番号と、簡易書留による送付を希望する旨を記載のうえ郵送で申し込む必要があります。

札幌市では、令和元年度、被保険者証を 260,512 通、後期高齢者医療被保険者証を 248,633 通送付しており、このうち、簡易書留で送付した被保険者証は 5,626 通（交付率：2.2%）、後期高齢者医療被保険者証は 4,061 通（交付率：1.6%）となっています。

(2) 簡易書留による送付の周知方法について

希望される場合には簡易書留による被保険者証の送付が可能であることについては、新しい被保険者証に同封する文書や「広報さっぽろ（7月号）」、国民健康保険の加入時にお渡しする「国保加入者の手引き」や札幌市のホームページに記載しているほか、各区役所の保険年金課の窓口において、掲示物や口頭による案内や説明によっても周知しております。

(3) 被保険者証の未着問合せ件数について

被保険者証が手元に届かないといった問合せは、平成 28 年度は 481 件、平成 29 年度は 357 件、平成 30 年度は 496 件、令和元年度（令和元年 11 月 13 日現在）は 378 件です。

(4) 被保険者証が届かないという申出に対する対策の検討状況について

市では、被保険者証が手元に届かないという申出があった場合には、発行した被保険者証の効力を無効にするための無効告示の制度を整えております。併せて、警察への相談や、個人情報情報機関に身分証明書の紛失等を登録する本人申告制度について、情報提供を行っております。

(5) 第三者による悪用のリスクについて

札幌市では、平成 16 年、郵便受けから被保険者証が盗まれ、携帯電話の契約や銀行口座の開設に悪用される事件が発生しました。これを受け、これまで、全件普通郵便で送付していたところ、平成 19 年度から、希望者を対象に、簡易書留での送付を行うことといたしました。

その後、第三者による悪用の事例は発生していないことから、市といたしましては、本取組により、悪用リスクの軽減に一定の効果を上げているものと認識しております。

なお、昨今の個人情報の取扱いや本人確認の厳格化により、顔写真のない被保険者証は、補助書類がないと携帯電話の契約や銀行口座の開設ができない取扱いとなっていることが多くなっております。

(6) 被保険者証を簡易書留で送付することを原則とした場合の郵送経費について

札幌市では、被保険者証と後期高齢者医療被保険者証の両方を普通郵便で送付しており、被保険者証を簡易書留で送付することとした場合には、後期高齢者医療被保険者証の送付も簡易書留で行う必要があると考えております。

上述のとおり、札幌市では、令和元年度、被保険者証を約 260,000 通、後期高齢者医療被保険者証を約 250,000 通送付しております。簡易書留で送付する場合には、1 通当たり基本料金に 320 円が加算されることになるため、郵送費が約 1 億 6 千万円増加することが見込まれます。

(7) 他の地方自治体の郵送方法について

本件申立てを受けて、他の政令指定都市 19 市に被保険者証の交付方法について聞き取り調査を実施したところ、札幌市と同様に普通郵便で送付することを原則としている都市が 8 市（静岡市、浜松市、新潟市、神戸市、岡山市、広島市、福岡市、熊本市）、簡易書留で送付することを原則としている都市が 10 市（仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、相模原市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、北九州市）、特定記録付郵便で送付することを原則としている都

市が1市（川崎市）でした。

(8) 簡易書留で送付することを原則とした場合に想定される課題及び問題点について

札幌市では、被保険者証の返戻実績を集計していないため、被保険者証と同様に普通郵便で送付している納付通知書の返戻実績（約1,200件）を基に考えますと、返戻率は約0.46%となります。

一方、簡易書留で送付している他の政令指定都市の被保険者証の平均返戻率は約4.5%とのことです。これを基に考えますと、令和元年度の札幌市の場合、約12,000件（約260,000通×4.5%）の返戻が発生するものと推計されます。

このうち、普通郵便から簡易書留で送付することを原則とした場合に返戻が増加すると見込まれる約10,800件（約12,000件－約1,200件）は、普通郵便であれば届いたものと考えられ、簡易書留の配達時に被保険者が不在で受け取れなかったこと等による被保険者の受取漏れが主な要因となるものと推察されます。このため、被保険者証の再送付依頼や未着問合せ、再送付の事務処理といった業務の増加が懸念されます。

なお、上述の数値は被保険者証のみのものであり、後期高齢者医療被保険者証も簡易書留で送付すれば、更に返戻数が増えることが見込まれます。

また、上記(6)にあるとおり、簡易書留で送付することを原則とした場合、国民健康保険・後期高齢者医療制度における事務費（郵送費用）が増加することになります。

(9) 被保険者証の送付方法に関する市の見解について

市では、平成16年の被保険者証の盗難事件を踏まえた希望制による簡易書留送付対応の導入後は、送付方法の変更について特段の検討は行っておりませんが、上記(8)にあるとおり、業務量や郵送費用の増加といった観点から、全ての被保険者に簡易書留で送付することを原則とすることは非常に難しい状況であり、今後も簡易書留での送付をご希望する方以外には、普通郵便で送付する対応を継続する予定です。

オンブズマンの判断（要約）

(1) 市の回答について

オンブズマンとしても、本人が住民票上の住所に居住していることを確認するということが目的として被保険者証を郵送で交付することには合理性があると思います。その上で、普通郵便で送付する理由について、市は、我が国の郵便事情からは一般的に安全に配達されていること、被保険者の中には、日中不在で郵便物を受け取ることが困難であることから、普通郵便での送付を希望する方が多くいること、また、簡易書留で送付することには多額の費用がかか

ることを挙げています。

また、希望者に対しては簡易書留による送付がなされ、そのことは、区役所の保険年金課の窓口に掲示され、「広報さっぽろ」や「国保加入者の手引き」等で周知されています。加えて、簡易書留で送付した場合に予想される平均返戻率は約 4.5%であるため約 12,000 件の返戻が発生すること、また、後期高齢者医療被保険者証を含めると、郵送費が約 1 億 6 千万円増加することが課題とされています。そのため、市は、簡易書留による送付を原則とすることは非常に難しいと結論づけています。しかも、万一本人に届かなかった場合には、再交付の手續のほか、被保険者証の効力を無効にするための無効告示を行うという制度も整備されているとしています。

なお、市の回答によると、未着の問合せ件数は、平成 28 年度は 481 件、平成 29 年度は 357 件、平成 30 年度は 496 件、令和元年度（令和元年 11 月 13 日現在）は 378 件とのことです。

また、市からは、令和元年度、被保険者証を 260,512 通送付し、そのうち簡易書留で送付した被保険者証は 5,626 通であったことが回答されています。

(2) 他都市へのアンケート結果について

オンブズマンは、本件発意調査にあたり、被保険者証の交付状況について、他都市の状況を把握する必要があると考えました。

市によりますと、政令指定都市は 20 市あるところ、普通郵便による送付を原則としている都市が札幌市を含めて 9 市、簡易書留による送付を原則としている都市が 10 市、特定記録付郵便による送付を原則としている都市が 1 市とのことでした。

そこで、オンブズマンは、札幌市及び特定記録付郵便による送付を原則としている都市を除く政令指定都市 18 市にアンケート調査を実施し、そのうち 16 市から回答を得ました。

ア 普通郵便による送付を原則としている市の状況について

アンケート調査に対する回答によりますと、普通郵便による送付を原則としている市においても、本人等からの申出によって簡易書留を用いているとの回答が 6 市あり、そのうちの 1 市は、簡易書留のほか、特定記録付郵便も用いているとのことでした。

普通郵便以外の方法で送付できることを、市の広報誌やホームページ、チラシ等で周知していることは概ね共通していました。

また、被保険者証が届かないという申出の件数については、集計していない市もありましたが、数十件から千件程度と一定数あり、送付数に対する割合はいずれの市も 1%未満でした。

普通郵便により送付する場合の課題については、未着の可能性のほか、第三者の手元に渡り、悪用される可能性があるとしながらも、簡易書留による送付を原則とすると、費用が 1 件あたり 320 円高くなること、また、返戻件数が増えることにより、被保険者証の再送付依頼や未着問合せなどの業務が

増大することなどから、普通郵便による送付を簡易書留など他の方法に変更することは検討していないようです。

イ 簡易書留による送付を原則としている市の状況について

簡易書留による送付を原則としている市においては、代替の方法として普通郵便を用いている市や、窓口交付を行っている市がありました。

簡易書留による送付を導入した経緯については不明と回答した市が多かったものの、やはり普通郵便で送付した被保険者証が第三者の手元に渡り悪用されることなどが導入の理由とされ、犯罪を未然に防止することが主眼のようです。

また、簡易書留が返戻される件数は、集計していない市もありましたが、数百件から1万数千件との回答がなされ、多いところでは約7.2%の返戻率でした。

簡易書留により送付する場合の課題としては、郵送費用の増加と返戻された場合の再送に伴う職員の業務量の増加としている市が多く、その課題への対策としては、郵送費用の増加については、区内特別割等の割引制度を可能な限り利用し、郵送費用の削減に努める、返戻された際の業務量の増加については、郵便局と協議し、不在時の郵便物の留置期間を延長し、なるべく郵便局側で受け取ってもらうことで返戻を減らすようにしている、受取りがなされず返戻された場合は、簡易書留による再送付ではなく、受取勧奨のハガキを送付して窓口での交付としている等の工夫をしているようです。また、郵便局への持込みから返戻後の再発送までの一連の作業を業務委託し、委託業者にて一括で行うことができないかを検討している市もありました。

市の回答及びアンケート調査による他都市の回答を検討しますと、問題点や課題はほぼ共通しています。普通郵便による送付を原則としている市は、簡易書留にすると返戻率が上がり、その対応のために職員の業務量が増加すること、また、郵送費用が増加することを問題視しています。他方、簡易書留による送付を原則としている市は、簡易書留による様々な課題を踏まえつつも、やはり本人の手元に被保険者証が届かず、第三者が悪用する危険を防止することを重視しているように思われます。

(3) 第三者による悪用の危険性について

市の回答によりますと、簡易書留で送付した場合、他の政令指定都市の平均返戻率からすると、令和元年度の場合、約12,000件の返戻が発生するものと推計しています。過去4年間の未着の問合せの件数(357件から496件)からすると、大幅に増加することになります。しかし、この件数は、簡易書留の場合は返戻、つまり、被保険者証が市に戻ってくる件数ということになりますが、普通郵便の場合は未着ですので、被保険者本人の手元に届かなかった場合であって、第三者が取得した場合も含まれている件数です。

また、札幌市においては、平成16年に郵便受けから被保険者証が盗まれ、

携帯電話の契約や銀行口座の開設に悪用される事件が発生したことを受け、平成19年度から、希望者を対象に簡易書留による送付を行うこととし、その後、第三者による悪用事例は発生していないことに加え、昨今の個人情報の取扱いや本人確認の厳格化により、顔写真のない被保険者証は、補助書類がないと携帯電話の契約や銀行口座の開設ができない取扱いとなっているとされています。したがって、第三者によって悪用されるリスクは低いと評価しているようです。

第三者による悪用事例が発生した当時と比べると、現在は、市の説明のとおり、携帯電話の契約時や銀行口座の開設時の本人確認が厳格化され、一定のリスク軽減がなされているものと思います。しかし、被保険者証には、氏名や生年月日、住所などの重要な個人情報が記載されています。そのため、一部の消費者金融では、被保険者証で借入れが可能な場合もあると聞き及んでおりますし、本人になりすまして病院などで利用される恐れや、DVDやCDのレンタルショップの入会時の身分証明書として悪用される恐れも皆無ではありません。そもそも、本人の意図と関係なく個人情報が他に流出したり、いたずら被害に遭う恐れすら懸念されます。このように、第三者に被保険者証が取得されて悪用される危険性は完全に払拭されているとは言えない現状にあります。

(4) 配達状況の管理について

令和元年度にオンブズマンが行った、被保険者証が手元に届かないという苦情申立てに対する市への調査によると、新たな被保険者証を発送する場合、システムから出力された対象世帯リストと被保険者証原本を讀合せにより突合し、突合済みである場合にはリストに印をつけ、郵便局の集荷に際して、リストの数と被保険者証を封入した郵便物の数を確認するとのことでした。

また、市の回答にもあるように、我が国の郵便事情からすると、普通郵便による送付であっても、安全に配達されることが多いと思われれます。

しかし、普通郵便の場合、市が被保険者証の配達状況を管理できるのは、郵便物を郵便局に引き渡すまでです。簡易書留は、引受けから配達までの郵便物の送達過程が記録されるため、郵便物が届かなかった場合には、郵便局が提供する郵便追跡サービスを利用して配達状況を調べることができます。また、郵便物を受け取る際は受領印が必要となりますので、確実に相手に配達されることとなります。以上のように、簡易書留による送付の場合は、郵便物が確実に配達されたか否か、最後まで配達状況を管理することが可能です。

(5) 国によるあっせんについて

オンブズマンが調査したところ、総務省関東管区行政評価局は、平成17年8月2日付けで関東信越厚生局に対し、被保険者証がより確実に被保険者の手元に届くよう、都、県及び市町村に助言することが必要であるとの改善をあっせんしています。

本件あっせんにあたっては、「市から郵送された被保険者証が届いていない」、「被保険者証などの重要なものは簡易書留や配達記録郵便にするなど、本人に確実に届く方法にできないか」、といった類似の行政相談が複数あったことが契機となり調査がなされています。

埼玉県、東京都、神奈川県及び新潟県内の 128 の保険者（特別区及び市）に対し、被保険者証の交付実態についてアンケートにより調査し、また、総務省に寄せられた行政に関する苦情等の処理に民間有識者の意見を反映させることにより、その公平性、中立性及び的確性の一層の確保を図り、国民的立場に立った行政苦情救済活動を効果的に推進することを目的として開催している行政苦情救済推進会議にも諮問した結果、被保険者証は金融機関等における本人確認のための書類の一つであり、第三者に悪用される可能性があること、また、個人情報に関する国民の意識の高まりから、被保険者本人の手元に確実に届く方法で交付する必要があるとの結論に至り、本件あっせんがされています。なお、キャッシング機能が付いたクレジットカードは全て配達記録郵便等により送付されていることが参考として挙げられています。

また、総務省九州管区行政評価局も、平成 23 年 12 月 26 日付けで九州厚生局に対し、被保険者証の交付については、被保険者の手元に確実に届く方法を検討することについて、市町村に助言を行うようあっせんを行っています。

(6) 職員の業務量及び郵送費用の増加について

市の回答によりますと、被保険者証の送付方法を簡易書留を原則にすると、約 12,000 件の返戻が発生すると見込まれ、郵送費も約 1 億 6 千万円増加すると説明しており、(2)で述べたとおり、簡易書留による送付を原則としている市においても、この点は課題とされています。

郵送費用は市民の税金から賄われることとなりますので、費用の増加については確かに無視することはできません。令和 2 年 3 月 1 日現在の札幌市の人口は約 196 万人ですので、1 人当たり約 82 円強の負担増となります（1 億 6 千万円 ÷ 196 万人）。また、令和 2 年度の一般会計の当初予算案は 1 兆 295 億円ですので、予算に占める割合は約 0.016%です。いずれにしても、決して少ない金額ではありません。

費用面の課題についての対策としては、簡易書留による送付を原則としている市においては、アンケート結果にもありましたが、郵便局と協議の上で、返戻された書留郵便を留め置く期間を長くしたり、再送せずハガキで窓口交付を促したりして、業務の負担や費用の軽減について対策を取っていることがわかり、参考になるものと思います。

(7) 結論

オンブズマンとしては、市の回答にあるように、簡易書留による送付を原則にすると返戻数が増大し、その対応のための業務量が増加すること、郵送費用が増加するといった課題や問題点は認めつつも、やはり被保険者証は個

人情報が記載されていることを重視すべきではないかと思ひます。すなわち、身分証明にもなり得る重要な書類であること、第三者の手に渡ると悪用される危険性が払拭されていないこと、個人情報保護を国民も重視するようになってきていることなどから、簡易書留を含む配達状況の管理が可能な方法による送付を原則とすることを改めて検討すべきではないかと思ひます。

また、総務省関東管区行政評価局及び九州管区行政評価局も、被保険者の手元に確実に届く方法による交付が必要と結論づけていますので、少なくとも配達状況が記録される特定記録付郵便によることも検討する必要があるように思ひます。実際に特定記録付郵便による送付を原則としている市は、(2)で述べたように、1市ありました。

なお、現状でも希望者に対しては簡易書留で送付しており、その旨窓口における掲示物やホームページ等で周知もしているとのこととす。

ただ、令和元年度にオンブズマンに寄せられた苦情申立てにおいて、いずれの申立人も、希望すれば簡易書留で送付されることを知らなかったようであり、市民に対し、十分に周知がなされてはいないように思われます。オンブズマンが行った調査のうちの1件における市の回答によりますと、普通郵便と簡易書留のどちらを希望するかについては、加入手続の際、職員が「国民健康保険の加入手続きについて」という文書を用いて口頭で確認するのみであり、直接、本人が書面の選択肢に印を付けるような方法は取られていないということとす。これに対し、この案件の担当オンブズマンは、被保険者が普通郵便と簡易書留のそれぞれのメリット・デメリットを理解した上で郵送方法を選択する機会が与えられることが必要であるとして、市に対し、どちらの郵送方法を選択するかについて、被保険者自身に選択肢に印をつけていただくなど、被保険者の意思を明確に確認できる方法を導入することを検討してほしいと要望しております。今回、調査した結果を踏まえますと、やはり同様に思ひます。

以上のことから、オンブズマンとしては、被保険者証の郵送による交付方法について、費用面や業務量の課題はあろうかと思ひますが、これらの課題に対する各市の対策も参考にされながら、少なくとも簡易書留や特定記録付郵便など、配達状況が記録される方法を原則とすることについて、改めて検討していただきたいと思ひます。

また、それが困難であるならば、希望すれば普通郵便ではなく簡易書留を選択できることについて、被保険者自身が、それぞれのメリットとデメリットをしっかりと認識・理解した上で、いずれかの郵送方法を選択し、それを表明することができるよう、より適切な周知方法や届出の受付方法などを検討していただきたいと思ひます。

(調査結果通知：令和2年4月)