

年金記録問題の現状と課題

～年金不信・不安を払拭できるか～

厚生労働委員会調査室 わたなべ まさふみ まさき たけし
渡邊 将史・真先 剛史

1. はじめに

我が国の公的年金制度の特徴としては、国民すべてが公的年金制度に加入し、基礎年金給付を受ける「国民皆年金」、公的年金制度の加入者は、それぞれ保険料を拠出し、それに応じた年金給付を受ける「社会保険方式」、現役世代の保険料負担で高齢者世代の年金給付に要する費用を賄う「世代間扶養」が挙げられる。

社会保険方式を原則の一つとしているため、年金給付を受けるには一定の保険料納付が必要である。年金給付額の計算は保険料納付済期間等に基づき行われることから、保険料納付記録等の被保険者記録は長期間かつ適切に管理されなければならない。

しかし、平成 19 年 2 月に 5,000 万件に及ぶ基礎年金番号に未統合の記録の存在が報告されたのを契機に、社会保険庁による長年にわたるずさんな年金記録管理の実態が明らかになった。一年半以上がたつ現在も標準報酬月額等の改ざんなどの新たな問題が次々と明るみに出る状況で、年金記録問題の解決への道筋が描かれていたとは言い難い。

本稿では、年金記録問題の発生に至る背景及び経緯を概観し、5,000 万件の未統合記録を始めとしてこれまで明らかになった数々の問題点を整理することとしたい。なお、本稿は平成 20 年 10 月 14 日時点における公表資料等を基に執筆している。

2. 年金記録問題発生に至る背景及び経緯

(1) 基礎年金番号の導入

昭和 36 年、自営業者等を対象とする旧国民年金制度が発足し、国民皆年金が実現した。しかし、当時は現在の国民年金制度・基礎年金給付のように国民すべてを対象とする制度ではなく、民間サラリーマンを対象とする厚生年金保険、公務員等を対象とする共済組合などに分立した制度体系となっていた。そのため、産業構造の変化などによる加入者数の増減等により財政基盤が不安定になり、加入する制度によって給付と負担の両面で不公平が生じていた。

こうした問題に対応するため、昭和 60 年の年金制度改正において全国民共通に給付される基礎年金が創設され、厚生年金保険等の被用者年金は基礎年金給付に上乘せされる 2 階部分としての報酬比例年金を給付する制度へと再編された。

一方、年金制度加入者の記録は年金制度ごとに付された番号により管理されていた。そのため、転退職や結婚により他の年金制度に移行した場合は、一人で国民年金や厚生年金保険などの複数の番号を持つことが多く、その結果、日本の人口を大きく上回る件数の年金記録が存在していた。そのため、制度間を通じた記録の把握が困難、加入者からの

届出等がなければ保険者側での情報把握が困難等の問題が生じていた。こうした原因により、加入期間の不足による無年金者の発生など、制度自体の公平性・安定性が図られないことにもつながっていた。

このような様々な問題を解消し、年金事業運営の一層の適正化・効率化並びに被保険者及び年金受給権者に対するサービスの向上を図るため、平成9年1月から各年金制度共通の基礎年金番号が導入された。導入に当たっては、その時点における年金受給権者及び各制度の被保険者の合計約1億156万人に基礎年金番号を付番し、基礎年金番号通知書により通知した。なお、導入当時、コンピュータで管理されていた年金記録（年金手帳記号番号）は約3億件であった。

社会保険庁は、平成8年12月以前に加入していた制度の年金手帳記号番号を基礎年金番号に統合するため、基礎年金番号通知の際、20歳以上55歳以下の者に対して複数の年金手帳記号番号を有するか確認を求め、約916万人から申出があった。また、氏名、性別、生年月日の3条件による名寄せを行い、複数の年金手帳記号番号を有すると思われる者を約902万人抽出した。これらの合計約1,818万人を対象に、平成10年度から18年度にかけて計画的照会を行った。その結果、平成18年度末までに約1,253万人から回答を得て約927万人の記録を統合してきた。それ以外にも、受給権者の裁定請求、再裁定、平成16年3月から始まった58歳通知による加入履歴確認などにより基礎年金番号への統合が進められた（図表1参照）。

しかし、国民年金・厚生年金保険の保険料納付記録に関しては、「58歳通知」や平成18年8月21日からの「年金記録相談の特別強化体制」において社会保険庁に対する訂正要求が続いていた。58歳通知では、平成16年3月から平成18年9月末までに58歳になった約415万人に記録を送付し、約7割から回答を得たが、その約12%に当たる約36万人が社会保険庁に対し記録の再調査を求めた¹。また、年金記録相談の特別強化体制の下では、平成18年12月末までの約4か月間で約100万件の問い合わせがあり、そのうち約16万5,000件の記録が訂正された²。

（2）5,000万件の未統合記録の発覚

このような状況の中、民主党は平成18年12月14日、「国民年金・厚生年金の納付した保険料の記録が消滅する事案等に関する予備的調査要請書（松本剛明君外42名提出、平成18年衆予調第4号）」を衆議院議長に提出した³。これを受けて平成19年2月にまとめられた報告書により、基礎年金番号に付番されていない又は基礎年金番号に統合されていない年金手帳番号が、厚生年金保険で3,966万1,821件、国民年金で1,128万9,282件、合計5,095万1,103件あることが明らかになった（以下「5,000万件の未統合記録」という。）。

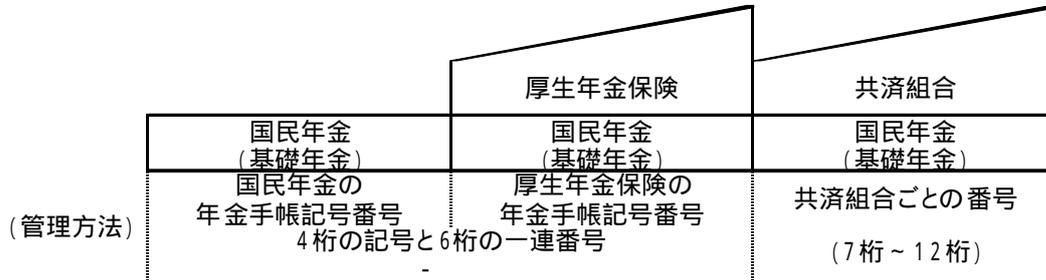
¹ 『日本経済新聞』（平18.11.23）

² その後、平成20年3月末までに約1,000万件の問い合わせがあり、そのうち約160万件の記録が訂正された。

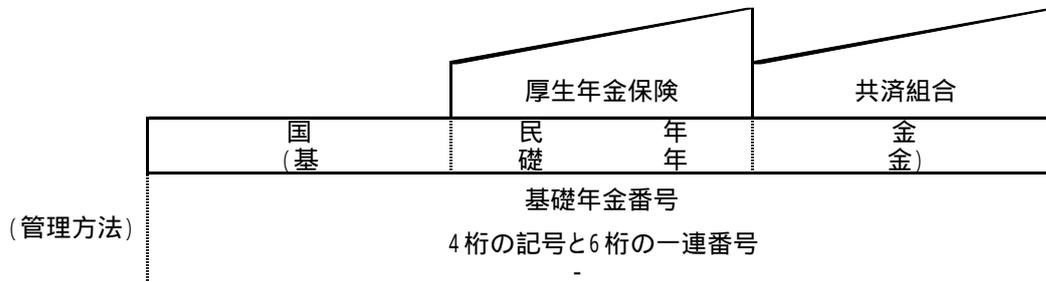
³ 「予備的調査」とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、委員会がいわゆる下調査として衆議院調査局長又は衆議院法制局長に調査を命じて行わせるものであり、平成10年から実施されている。

< 図表 1 基礎年金番号付番の仕組み >

(平成8年12月まで)



(平成9年1月から)



基礎年金番号の付番方法

基礎年金番号導入以後に公的年金制度に新規加入した者	基礎年金番号を新規に付番
国民年金の被保険者であった者	国民年金記号番号を基礎年金番号に
厚生年金保険の被保険者であった者	厚生年金保険記号番号を基礎年金番号に
国民年金・厚生年金保険の受給権者であった者	裁定の基礎となった年金手帳記号番号を基礎年金番号に
共済組合の加入員・受給権者であった者	基礎年金番号を新規に付番
基礎年金番号導入以後に公的年金制度に再加入した者	最終加入制度の番号を基礎年金番号に

基礎年金番号制度導入当時、コンピュータで管理されていた年金記録(年金手帳記号番号)約3億件

基礎年金番号を付番 約1億件	基礎年金番号への統合が進められた件数 約1億5,000万件
	<ul style="list-style-type: none"> ・計画的照会(平成10年～平成18年) ・58歳通知(平成16年3月～) ・受給権者の裁定請求 ・再裁定 等
	基礎年金番号に未統合の記録 約5,000万件

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

(3) 年金記録問題への対応

5,000万件の未統合記録については、第166回国会における社会保険庁改革関連法案⁴の審議を始めとして国会でも繰り返し議論され、5,000万件の未統合記録の問題以外にも社会保険庁のずさんな記録管理の実態が次々と明らかにされた。

こうした年金記録問題に対応するため、政府・与党は平成19年7月5日、「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」(年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会)(以下「平成19年7月5日政府・与党取りまとめ」という。)を決定した。その中で、「社会保険庁が記録の名寄せ⁵・お知らせ等の積極的な取組を行うことを基本としつつ、年金受給者及び現役加入者の側からの相談・照会を通じた協力を得るといふ両面からの対応を進めることにより、問題の解決を実現する」との基本方針を示した。

さらに、政府は平成19年10月以降、年金記録問題の解決のため、政府全体で適切な対策を総合的に推進することを目的として、年金記録問題に関する関係閣僚会議(以下「関係閣僚会議」という。)を随時開催している。関係閣僚会議では、平成19年7月5日政府・与党取りまとめ以降の対応方針として、「年金記録問題に関する今後の対応」(平成20年1月24日)、「年金記録問題についての今後の対応に関する工程表」(平成20年3月14日)、「年金記録問題への対応の今後の道筋」(平成20年6月27日・9月9日改定)が了承されている。

3. 5,000万件の未統合記録とねんきん特別便

(1) 5,000万件の未統合記録の現状

5,000万件の未統合記録については、平成19年7月5日政府・与党取りまとめにおいて、平成19年12月から平成20年3月までを目途にすべてのコンピュータ記録との名寄せ⁶を行い、その結果記録が結び付くと思われる者に対しその旨と加入履歴を、ねんきん特別便によって通知するとの方針が明らかにされている。しかし、ここで示された「平成20年3月までを目途に名寄せを行う」との文言が、「平成20年3月までに5,000万件の未統合記録を解決する」等の誤解を生じさせ、政府の説明が不十分であったこともあり、一層国民の不信を招いたとの指摘がある。

社会保険庁は平成19年12月、初めて5,000万件の未統合記録の状況を公表した。以後おおむね3か月ごとに進捗状況を公表しており、平成20年9月9日の関係閣僚会議に提出

⁴ 衆議院では、閣法の「日本年金機構法案」及び「国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律案」並びに衆議院議員提出の「歳入庁設置法案」、「国民年金事業及び厚生年金保険事業の適切な財政運営に資するための国民年金法及び厚生年金保険法の一部を改正する法律案」及び「公的年金制度に対する国民の信頼の回復を図るための年金個人情報関係調査の実施等に関する法律案」が一括して審議された。参議院では、閣法2法案及び衆議院提出の「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付に係る時効の特例等に関する法律案」が一括して審議された。

⁵ 名寄せとは、基礎年金番号で管理している記録と基礎年金番号が付番されず、基礎年金番号導入前の年金手帳記号番号で管理している記録を、氏名、生年月日及び性別の3つの情報等を用いて突き合わせ、記録と記録が結び付く可能性のある者を特定することをいう。

⁶ 名寄せの方法は、まず1次名寄せで、3条件(氏名、生年月日、性別)で突き合わせる。次に2次名寄せで、性別チェックをはずすなど3条件を緩めて突き合わせる。

された資料によると、「平成18年6月1日以降基礎年金番号に統合済みの記録」は751万件となっている(図表2参照)。社会保険庁は、記録内容の解明状況に応じて分類し、図表2における「1～3」については「一定の解明がなされた記録」としている。しかし、死亡が判明した者の記録であっても遺族年金の支給につながる可能性があるなど、必ずしも「解決済み」の記録とは言えない。図表2の「今後解明を進める記録等」については、住基ネットや旧姓履歴データ等を活用して調査を進め、記録の持ち主であると思われる者に「年金記録の確認のお知らせ」(黄色の封筒)を送付するなど、平成20年度に集中的・計画的に解明・統合を実施することとしている。また、平成20年度に各種解明作業を行っても本人の特定が困難な記録については、インターネット上での公示等を行うことを検討するとされている。

<図表2 5,000万件の未統合記録の状況>

記 録 の 内 容	件数 (万件)	割合
1 死亡が判明した者等の記録	567	11.1%
死亡の届出がされている記録	194	3.8%
死亡一時金を受給している記録	60	1.2%
と同一人の可能性が高い記録、国内最高齢超の記録	147	2.9%
住基ネット調査で「5年以内死亡者」と判明した記録	52	1.0%
既に死亡している受給者の記録との突合せで該当した記録	114	2.2%
2 脱退手当金の受給等により新たな受給に結び付かないと考えられる記録	582	11.4%
脱退手当金等を受給した記録	229	4.5%
既に給付等に反映していると考えられる記録	168	3.3%
納付期間のない記録	185	3.6%
3 5,000万件中、複数の手帳記号番号を保有していると考えられる者の記録(重複分のみ計上)	439	8.6%
4 平成18年6月1日以降基礎年金番号に統合済みの記録	751	14.7%
5 名寄せにより基礎年金番号の記録と結び付く可能性があり、3月までにねんきん特別便を送付した記録 (「4」に計上されたものを除く)	912	17.9%
6 解明作業が進展中の記録	429	8.4%
氏名等の補正処理が完了した「漢字カナ変換の使用により名寄せされなかった記録」	115	2.3%
住基ネット調査で「生存者」と判明した記録	314	6.2%
7 今後解明を進める記録等	1,415	27.8%
計	5,095	100%

(注) 平成20年8月8日時点のデータ

(ただし、統合済み記録数は8月29日時点、住基ネットによる調査結果は7月11日時点)

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

(2) ねんきん特別便

年金加入記録を知らせるサービスとして平成 16 年 3 月から「58 歳通知」が開始された。これは、年金裁定時に行う本人の職歴と社会保険庁で管理している記録との照合・確認を事前に行うことによって年金裁定に要する期間を短縮するとともに、希望者に年金見込額を通知することで将来設計に役立ててもらうことを目的としていた。

年金制度への理解を更に深めるため、平成 16 年の年金制度改正において被保険者への情報提供の規定が盛り込まれ、保険料納付実績や年金額の見込み等の年金個人情報分かりやすく定期的に通知することとされた⁷。これにより、毎年誕生日月に被保険者全員に年金個人情報が知らされることとなった(「ねんきん定期便」)。

ねんきん定期便は平成 20 年 4 月からの実施を予定していたが、一部前倒して実施された。まず、平成 19 年 3 月から 35 歳になった者に対して年金の加入期間や履歴等の年金加入記録の通知を開始した。当初は同年 12 月から 45 歳になった者へも同様に年金加入記録を通知し、55 歳以上の者へは保険料納付額の実績や年金見込額についても知らせることとしていた。しかし、5,000 万件の未統合記録の問題が発覚し、平成 19 年 7 月 5 日政府・与党取りまとめにおいてすべての年金受給者及び加入者へ加入履歴のお知らせ(「ねんきん特別便」)を送付することになった。そのため、役割が重複しているねんきん定期便は平成 21 年 4 月以降に本格実施されることとなった(図表 3 参照)。

ねんきん特別便の送付は平成 19 年 12 月から始まった。まず、5,000 万件の未統合記録をコンピュータ上で名寄せした結果記録が結び付く可能性のある者に対して、平成 19 年 12 月から平成 20 年 3 月までに「名寄せ特別便」(青色の封筒)が送付された。それ以外の者には平成 20 年 4 月から 5 月までに年金受給者に対して、また、6 月から 10 月末までを目途にすべての加入者に対して「全員特別便」(緑色の封筒)が送付されている⁸。

名寄せ特別便の対象者は年金記録に漏れがある可能性が高い。それにもかかわらず、名寄せ特別便を受け取った年金受給者の 19.3%、現役加入者の 42.1%が未回答である⁹。このような未回答者に対しては、「回答のお願い」の送付や周知・広報などの取組が実施されている。また、名寄せ特別便に「訂正なし」と回答した者の一部に対して電話や戸別訪問によるフォローアップ照会を実施したところ、78.2%に記録訂正の必要性があることが判明している¹⁰。こうしたことから、ねんきん特別便による記録確認の効果が疑問の声も上がっている。

他方、いわゆる無年金者については、社会保険庁がその氏名・住所を把握していないため、ねんきん特別便が届かないという問題がある。無年金者の中には、必要な保険料納付

⁷ 国民年金法第 14 条の 2、厚生年金保険法第 31 条の 2

⁸ ねんきん特別便がこれらの期間に届かない場合は、基礎年金番号を持っていない、若しくは、社会保険庁が把握している住所に誤りがあるということになるので、各自が社会保険事務所に問い合わせる必要がある。社会保険庁による記録の訂正に至るには、特別便記載内容の訂正の有無にかかわらず、必要事項を記入の上、同封される返送用封筒で返送する必要がある(郵送によらずに、社会保険事務所の窓口でも受付可能)。

⁹ 平成 20 年 9 月 9 日の関係閣僚会議資料による平成 20 年 7 月 31 日現在の状況

¹⁰ 平成 20 年 9 月 9 日の関係閣僚会議資料による平成 20 年 8 月 1 日現在の状況

<図表3 ねんきん特別便とねんきん定期便のスケジュール>

		平成16年	平成19年		平成20年				平成21年		
		3月	3月	12月	2月	4月	6月	10月	4月		
		ねんきん定期便 前倒し実施			ねんきん特別便				ねんきん定期便 本格実施		
年齢	～34歳				被保険者への対応				年齢	～34歳	誕生月に加入期間、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額を通知
	35歳	【35歳通知】 35歳の誕生月に加入期間、加入履歴を通知							名寄せ特別便	全員特別便	年齢
36歳～57歳				年齢	36歳～44歳	誕生月に加入期間、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額を通知					
						年齢	45歳	誕生月に加入期間、加入履歴、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額を通知			
58歳	【58歳通知】 58歳到達時点の加入期間、加入履歴、(希望者に将来の年金見込額)を通知			年齢	46歳～49歳			誕生月に加入期間、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額を通知			
						年齢	50歳～57歳	誕生月に加入期間、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額、将来の年金見込額を通知			
59歳～				受給権者への対応				年齢	59歳～	誕生月に加入期間、保険料納付額、加入実績に応じた年金見込額、将来の年金見込額を通知	
	名寄せ特別便		全員特別便								

上表の加入期間等に加え、平成21年度はすべての被保険者に対し、加入履歴、すべての期間の 厚生年金の標準報酬月額及び 国民年金の保険料納付状況(納付、未納、免除等の別)を通知する。
平成22年度以降は35歳、45歳、58歳の節目の被保険者に対し、すべての期間の 厚生年金の標準報酬月額及び 国民年金の保険料納付状況(納付、未納、免除等の別)を通知する。節目以外の被保険者に対しては、直近1年分の 厚生年金の標準報酬月額及び 国民年金の保険料納付状況(納付、未納、免除等の別)を通知する。

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

<図表4 ねんきん特別便等の概要>

名称	ねんきん特別便 (名寄せ特別便)	ねんきん特別便 (全員特別便)	年金加入記録の 確認のお知らせ	年金記録の 確認のお知らせ
対象者	「5,000万件の未統合記録」と「年金受給者3,000万人・現役加入者7,000万人」とをコンピュータ上で突合せ(名寄せ)した結果、記録が結び付く可能性がある者	名寄せ特別便で送付した以外の年金受給者・現役加入者	厚生年金・船員保険旧台帳(1,430万件・36万件)について、コンピュータ上で突合せ(名寄せ)した結果、記録が結び付く可能性がある者	住基ネットでの調査、漢字カナ変換記録の指名補正、旧姓履歴データの活用等の結果、記録の持ち主である可能性がある者
送付人数	年金受給者 約300万人 現役加入者 約730万人	年金受給者 約3,396万人 現役加入者 約6,200万人	約68万人	順次送付中
回答状況	年金受給者 約241万人 現役加入者 約370万人 (平成20年7月末現在)	年金受給者 約2,352万人 (平成20年6月末現在)	約56万件 (平成20年8月末現在)	-
回答内容	「訂正なし」 年金受給者 約147万人 現役加入者 約104万人	もれ・間違いがない 約95% もれ・間違いがある 約5%	-	-

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

期間に満たないため年金を受給できていないが、年金記録の統合によって受給可能になる者もいる¹¹。そこで、社会保険庁は、無年金者を多く含むと考えられる介護保険料の普通徴収の対象者に市区町村が送付する平成 20 年度の介護保険料納入告知書等にお知らせを同封して年金記録の確認を呼び掛けている。

また、ねんきん特別便に類似の取組として「年金加入記録の確認のお知らせ」と「年金記録の確認のお知らせ」がある（図表 4 参照）。

4. 厚生年金保険等及び国民年金の紙台帳等の保管状況

(1) 厚生年金保険の紙台帳記録

ア 厚生年金保険の記録管理の変遷

昭和 17 年 6 月の制度発足以降、厚生年金保険¹²の記録は、社会保険事務所¹³（地方庁）における「厚生年金保険被保険者名簿」と社会保険業務センター¹⁴（中央庁）における「厚生年金保険被保険者台帳」によって紙で管理されていた。なお、被保険者台帳は戦災による焼失等を避けるため、昭和 20 年から地方庁に移管された。

昭和 32 年 10 月からは紙台帳での管理に加え、中央庁では台帳カード（パンチカード）で管理されることとなった。それ以前の記録に係る被保険者台帳は、「現存台帳」¹⁵と「喪失台帳」¹⁶に分類され、昭和 34 年までに再度中央庁に移管され紙台帳のまま保管された。なお、被保険者名簿は、昭和 35 年 8 月から事業所ごとに連記する名簿方式の台帳から被保険者単位の原票方式の「被保険者原票」（東京都、大阪府、京都府及び福岡県は除く）に変更された。

昭和 37 年 3 月からは、中央庁では磁気テープによる管理に切り替わり、それ以前の台帳カード等の記録及び昭和 34 年までに中央庁に移管され紙台帳のまま保管されていた「現存台帳」は磁気テープ化された。一方、「喪失台帳」のうち昭和 29 年 4 月 1 日以前に資格喪失し昭和 34 年 3 月 31 日までに再取得していない者の記録については磁気テープ化されず、昭和 50 年度から 52 年度の間にマイクロフィルム化して保管され、それ以外のは磁気テープ化された。これらの磁気テープ化された紙台帳はセキュリティ倉庫¹⁷に保管された。

昭和 61 年 2 月以降、厚生年金保険の記録はオンラインシステムで管理されるようになり、現在に至っている（図表 5 参照）。

¹¹ 平成 20 年 9 月 9 日の関係閣僚会議資料によると、平成 20 年 5 月から 6 月末日までに記録訂正により年金受給権を得た者が 35 人に及ぶ。

¹² 昭和 17 年 6 月当時は、労働者年金保険

¹³ 昭和 17 年 6 月当時は、都道府県保険主管課及び保険出張所

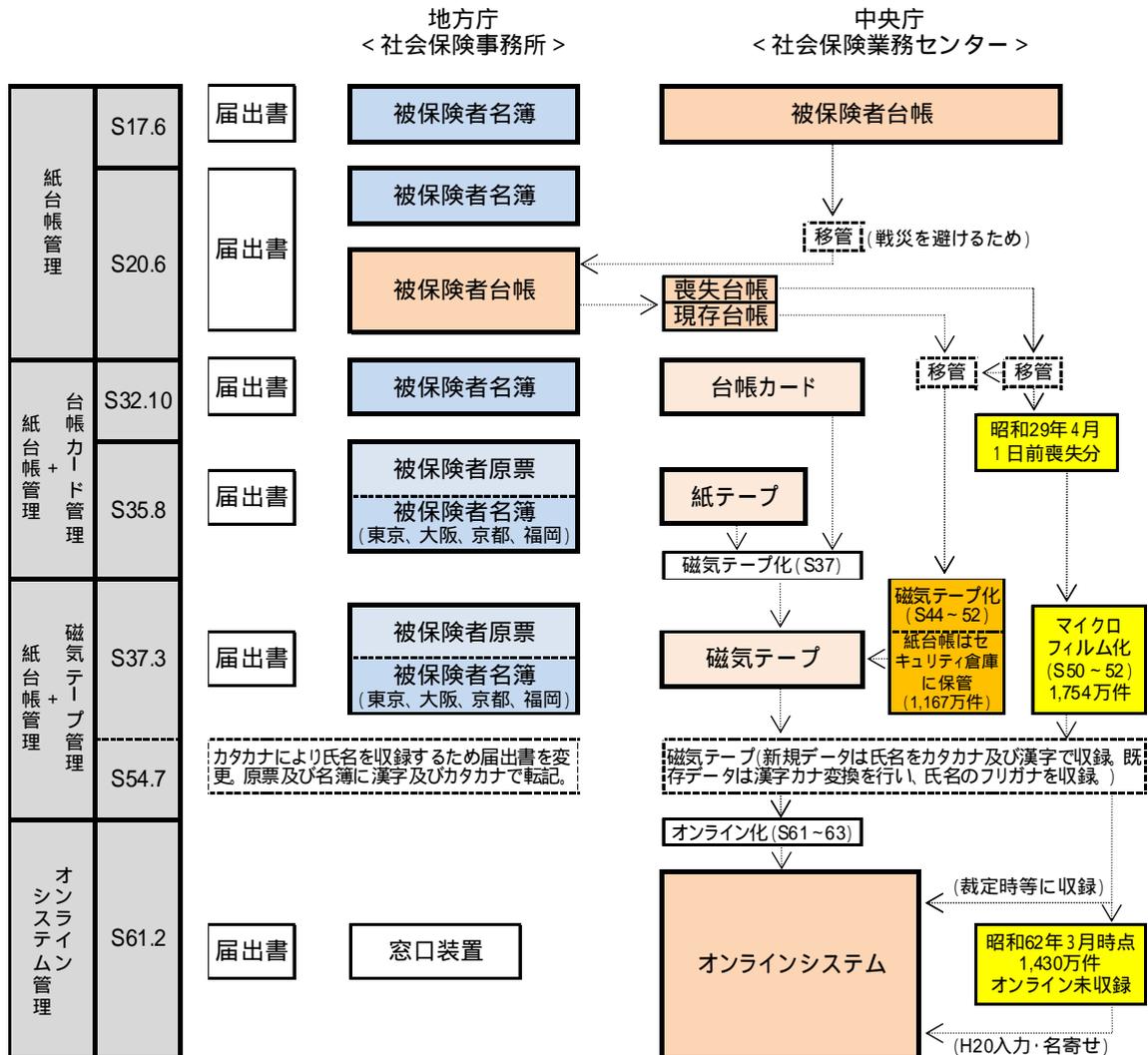
¹⁴ 昭和 17 年 6 月当時は、厚生省保険局

¹⁵ 昭和 32 年 10 月 1 日現在、被保険者である者の被保険者台帳

¹⁶ 昭和 32 年 10 月 1 日現在、被保険者資格を喪失している者の被保険者台帳

¹⁷ 株式会社ワンピシアーカイズの倉庫（埼玉県）。

< 図表 5 厚生年金保険記録管理の変遷 >



(出所) 社会保険庁資料を基に作成

イ オンラインに未収録の1,430万件と36万件

「喪失台帳」のうち、マイクロフィルムで保管されオンラインに収録されていない記録は1,754万件存在していたが、年金裁定等により324万件が収録され、昭和62年3月時点で1,430万件となった。社会保険庁は、この記録が比較的使用頻度が低いことを理由にオンラインに収録してこなかった。なお、同様の記録として、船員保険についても36万件¹⁸の記録の存在が明らかになっている。

これらの記録については、平成19年7月5日政府・与党取りまとめにおいて、平成20年5月までを目途として磁気ファイル化するための入力作業を行い、その上でコンピュータ記録と名寄せし、その結果を通知することとされた。社会保険庁は平成20

¹⁸ 昭和25年4月1日以前に資格喪失していた者の船員保険の被保険者台帳で、マイクロフィルム化して管理しているものの昭和62年3月時点における件数。

年5月、名寄せの結果記録が結び付く可能性のある者に「年金記録の確認のお知らせ」(灰色の封筒)(図表4参照)を送付し、今後はこれに対する返信等を基に記録の確認を行い、残された記録の解明を進めることとしている。

ウ セキュリティ倉庫に保管されている旧台帳

年金記録の統合や裁定変更処理等の際に、セキュリティ倉庫に紙で保管されている厚生年金保険被保険者台帳(以下「旧台帳」という。)を調べて記録を確認する場合がある。旧台帳の件数は、社会保険庁編「三十年史」によると1,365万件とされていたが、セキュリティ倉庫との契約が保管件数ではなく、倉庫の専有区画面積に基づいたものであったため、その正確な件数は把握できていなかった。社会保険庁は旧台帳の記録についてオンラインへ収録済みと説明しているが、実際にはすべての記録が正しく収録されているか未確認であるため、サンプル調査等によって収録状況を確認する必要性も指摘されていた¹⁹。

また、旧台帳は番号順に保管されていなかったため、記録の検索に時間を要し、非効率であり、紙の劣化により記録管理にも問題が生じていた。そこで、社会保険庁は、効率的な検索等を行うために旧台帳の年金手帳記号番号のデータベース化を行うこととした。その入力作業により、セキュリティ倉庫に紙で保管されている旧台帳が1,167万件あることが明らかになり、併せて260万件²⁰の旧台帳が昭和47年に廃棄されていたことも確認された²¹。なお、社会保険庁は260万件的廃棄された記録について、磁気テープ化の後にオンライン収録されている、同一の情報が記載されている被保険者名簿が社会保険事務所に保管されていることから、オンライン記録の正確性を確保することができるとしている。

旧台帳は5,000万件的未統合記録を統合するためにも大変重要な記録であり、国会でもその取扱いが度々議論され、衆参の厚生労働委員会は年金記録の保管状況等の調査のためセキュリティ倉庫への視察も行っている²²。

(2) 厚生年金保険等及び国民年金の紙台帳等とコンピュータ記録との突合せ

厚生年金保険及び国民年金の被保険者記録については、社会保険庁がオンラインで管理している。厚生年金保険の被保険者記録の管理については、既に4.(1)で述べたとおりである。

一方、国民年金の被保険者記録については、昭和36年4月から59年2月までのもので、特例納付の記録や保険料前納記録など特殊な納付記録を有する者の被保険者台帳(「特殊台帳」)をマイクロフィルム化して社会保険事務局・事務所が管理している。同期間において特殊な納付記録がない被保険者台帳(「普通台帳」)は、昭和60年の社会保険庁課長通知に

¹⁹ 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第6号1頁(平20.4.17)

²⁰ 昭和29年5月1日以降の新規加入者で昭和32年10月1日現在において被保険者であった者に係る旧台帳。

²¹ 平成20年9月9日の関係閣僚会議資料

²² 衆議院厚生労働委員会は平成19年12月13日、参議院厚生労働委員会は平成20年4月15日にセキュリティ倉庫への視察を行っている。

基づきオンライン収録された後、廃棄された。

また、市町村が国民年金保険料の収納事務を行っていた昭和36年4月から平成14年3月までの記録については、市町村が被保険者の保険料納付状況を管理するため、控えの帳簿として被保険者名簿を作成していた。平成14年4月に保険料収納事務が市町村から国に移管されたことから、市町村が被保険者名簿を保管する法令上の義務はなくなったが、市町村の判断で念のため保管されているものがある。

年金記録問題の発覚以降、コンピュータ記録が元の記録から正確に転記されていないと認められるケースが相次いで明らかになり、すべての紙台帳等(マイクロフィルムを含む。)とコンピュータ記録との突合せの必要性が指摘されてきた。そのため、社会保険庁は平成19年5月から年金記録の保管状況を調査し、その結果等により紙台帳等が延べ約8億5,000万件あることが判明した(図表6参照)。

<図表6 厚生年金保険等及び国民年金の台帳等の保管状況>

	中央庁	地方庁	市町村	合計
	社会保険業務センター (委託業者)	社会保険事務所		
紙	厚生年金被保険者台帳 1,167万件 船員保険被保険者台帳 29万件 (注1)	国民年金被保険者台帳 166万件 厚生年金被保険者名簿・原票 25,382万件 船員保険被保険者名簿 576万件 国民年金被保険者名簿 87万件	国民年金被保険者名簿 3,983万件	31,390万件
マイクロフィルム	厚生年金被保険者台帳 1,754万件 船員保険被保険者台帳 36万件	国民年金被保険者台帳 3,138万件 厚生年金被保険者名簿・原票 38,885万件 船員保険被保険者名簿 855万件 国民年金被保険者名簿 82万件	国民年金被保険者名簿 4,555万件	49,305万件
電磁媒体 (磁気ファイル、 磁気テープ等)	(注2)	国民年金被保険者名簿 7万件	国民年金被保険者名簿 4,988万件	4,995万件
合計	2,986万件	69,178万件	13,526万件	85,690万件

(注1) 厚生年金保険及び船員保険について、磁気テープの元となった台帳を保管している。
その件数について、社会保険庁編「三十年史」によると厚生年金保険が1,365万件、船員保険が28万件とされていたが、平成20年9月9日の関係閣僚会議資料等により、厚生年金保険が1,167万件、船員保険が29万件であることが明らかとなった。

(注2) オンラインシステムによって管理されている被保険者記録は、平成18年6月1日時点で約2億9,547万件であり、厚生年金保険(船員保険を含む)が約1億5,623万件、国民年金が約1億3,923万件となっている。

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

すべての紙台帳等とコンピュータ記録との突合せについては、平成19年7月5日政府・与党取りまとめにおいて、計画的・効率的に実施することとされた。その手順は年金記録適正化実施工程表等において示され、厚生年金保険被保険者名簿等については、サンプル調査の結果等を踏まえて取り組むこととされた。国民年金については、まず平成20年度中に特殊台帳約3,300万件的突合せを行い、その進行状況や準備作業の状況等を踏まえ、市町村が保管する被保険者名簿についても取り組むこととされた。

平成 20 年 6 月 27 日の関係閣僚会議において、約 2 万件を抽出して行われた厚生年金保険被保険者名簿等のサンプル調査結果が報告され、コンピュータ記録と一致していないものが 277 件（約 1.4%）あることが明らかになった²³。これを踏まえ、厚生年金保険被保険者名簿等及び市町村の国民年金被保険者名簿等の突合せについては、平成 21 年度までに紙台帳等の電子画像データ検索システムの構築等の基盤整備を行い、22 年度から 23 年度を集中受付期間として受給者・加入者からの申出を受け実施することとされた。しかし、申出がなければ突合せが行われず、誤った記録が長期間放置されるのではないかとの批判があり、社会保険庁は、申出の有無にかかわらず計画的な突合せを実施する方針を平成 20 年 9 月 9 日の関係閣僚会議で示した。

5. 共済組合の記録

(1) 共済過去記録

共済組合の組合員の加入記録及び共済年金の受給権者記録の管理は、国家公務員共済組合連合会、各地方公務員共済組合等及び日本私立学校振興・共済事業団（以下「共済組合等」という。）が行っている。平成 9 年 1 月の基礎年金番号の導入に伴い、社会保険庁は共済組合等から定期的に一部の情報提供を受けている。

しかし、基礎年金番号導入前に資格喪失したままとなっている者で、受給権者ではない者の加入記録（共済過去記録）については基礎年金番号を付番せず、裁定の際に基礎年金番号に統合することとしてきた。共済組合等が平成 19 年度に確認した結果、基礎年金番号に統合されていない共済過去記録が約 181 万件存在することが明らかになった²⁴。

社会保険庁は、平成 19 年 7 月 5 日政府・与党取りまとめ等において、平成 20 年度に名寄せ・照会を行い、21 年度中を目途に基礎年金番号への統合を行うこととしている。なお、共済組合等では、実際の共済組合員期間が社会保険庁から送付される「ねんきん特別便」に記載されている期間と異なる場合があるため、現役の組合員、組合員であった者及び共済年金受給者に対し別途「共済組合員期間に係る年金加入記録のお知らせ」を送付している。

(2) 旧令共済組合

第二次世界大戦の終戦前、旧陸海軍等の雇員・傭人等が加入する共済組合（旧令共済組合²⁵）が存在していたが、終戦により解散し、加入者はその意思にかかわらず資格を喪

²³ 年金受給者に係る記録は 277 件中 140 件であり、そのうち 77 件（0.39%）が年金の増額になり、1 件当たりの平均増額は年 17,035 円である。これらの割合をサンプル調査の母数となった厚生年金被保険者名簿等の件数（約 4 億件）に単純に当てはめると、約 560 万件の記録に不一致があると推計され、そのうち約 156 万件が年金増額となり、年約 266 億円の増額が生じる計算となる。

²⁴ 国家公務員共済年金・約 67 万件（平成 19 年 6 月時点）、地方公務員共済年金・約 68 万件（平成 19 年 4 月時点）、私立学校教職員共済年金・約 46 万件（平成 19 年 3 月時点）（内閣参質 167 第 2 号）

²⁵ 旧令共済組合とは、旧陸軍共済組合、旧海軍共済組合、朝鮮総督府逓信官署共済組合、朝鮮総督府交通局共済組合、台湾総督府専売局共済組合、台湾総督府営林共済組合、台湾総督府交通局逓信共済組合及び台湾総督府交通局鉄道共済組合。いずれも終戦時に解散。

失することとなった。そこで、旧令共済組合員期間のうち昭和 17 年 6 月から 20 年 8 月までの間は厚生年金保険の被保険者期間とみなす取扱いとされている²⁶。また、旧令共済組合員期間を有する者で老齢基礎年金の受給資格期間を満たしていない者が、厚生年金保険の被保険者期間と旧令共済組合員期間を合算した期間が 20 年以上である場合は特例老齢年金が支給される(いずれも、厚生年金保険の被保険者期間を 1 年以上有することが必要)。

しかし、旧令共済組合員期間の記録は当然に統合されるものではなく、本人からの申請を受け、社会保険庁が関係機関(厚生労働省社会・援護局、外務省等)に旧令共済組合員期間の確認を行った上で支給に結び付くものとなっている。年金記録問題が明らかになって以降、旧令共済組合員期間に係る確認申立ても急増している²⁷。

これに対しては、平成 19 年 7 月 5 日政府・与党取りまとめにおいて、平成 19 年度以降、政府広報等により制度の周知を図ることとされている。また、国家公務員共済組合連合会は保有する 65,000 件の旧令共済組合の加入記録すべてをデータ化し、社会保険庁に提供することとしている²⁸。

なお、年金記録確認第三者委員会は国民年金及び厚生年金保険の年金記録問題を対象としているため、旧令共済組合の記録については審査の対象外であるという問題点が指摘されている。

6. 総務省に設置された委員会

年金記録問題は厚生労働省のみでは解決できないとの判断から、総務省に 3 つの委員会が設置され、公正・中立な第三者の視点からその解決に当たることとなった(図表 7 参照)。

(1) 年金記録問題検証委員会

年金記録問題検証委員会は、年金記録問題発生の際の経緯、原因、責任の所在等についての調査・検証を行うため、外部の有識者 7 名の委員により構成され、行政評価・監視の機能を有する総務省に設置された。委員会は平成 19 年 6 月 14 日の第 1 回以降、計 11 回開催され、委員懇談会や実地調査等も行い、同年 10 月 31 日に報告書を取りまとめた。

報告書では、年金記録問題発生の本質にある問題として、厚生労働省及び社会保険庁の基本的姿勢、年金記録の正確性確保に対する認識、裁定時主義²⁹を挙げ、三層構造³⁰に伴う問題、職員団体の問題、地方事務官制度に係る問題等の結果、社会保険庁の組織としてのガバナンスが決定的に欠如していたことなどが年金記録問題発生の一因であると

²⁶ 「厚生年金保険制度が工場労働者を対象として発足した制度であり、陸軍工廠等の労働者を対象とした旧令共済組合制度と対象者が重なるものと考えられることや、組合員であった期間について何らかの措置を講ずべき当該旧令共済組合が解散していること等を勘案し、厚生年金保険制度の前身である労働者年金保険制度が発足した昭和 17 年 6 月から昭和 20 年 8 月までの旧令共済組合員期間を厚生年金保険の被保険者期間とみなし、定額部分の年金額を計算することとされている。」(内閣衆質 169 第 250 号)

²⁷ 第 169 回国会衆議院予算委員会議録第 14 号 33 頁(平 20.2.26)

²⁸ 平成 20 年 6 月 26 日財務省資料

²⁹ 一般的には「申請主義」という言い方をされるが、年金記録問題検証委員会では、最終的に裁定請求時に記録の確認を行えばよいという社会保険庁の考え方を「裁定時主義」とした。

³⁰ 社会保険庁の組織の構造的な問題として、本省採用の種職員、社会保険庁本庁採用の種職員、地方事務官の経緯を有する地方採用職員という、いわゆる三層構造の問題が指摘されている。

ている。

責任の所在については、歴代の社会保険庁長官や事務次官を始めとする厚生労働省の幹部職員などに重大な責任があると指摘されたが、個人を特定した責任については言及されなかった。そのため、責任追及が不十分であるとの批判がなされている³¹。

(2) 年金業務・社会保険庁監視等委員会

年金業務・社会保険庁監視等委員会は、年金記録問題への対応策の実施状況や社会保険庁の業務の執行状況について、第三者の立場から報告の聴取やチェックを行うことにより、対応策の着実な実施及び業務の適正かつ確実な執行を図ることを目的として総務省に設置された。外部の有識者6名の委員で構成され、設置期間は日本年金機構法の施行の日(平成22年4月1日までの間で政令で定める日)までとされている。

同委員会は平成19年7月27日、5,000万件の未統合記録について内容の精査を早急に実施して詳細な作業工程を明らかにするよう「社会保険庁の当面の業務運営について」意見具申を行い、総務大臣は同日、厚生労働大臣に対して勧告を行った。これを受けて、厚生労働省は8月23日、「年金記録適正化実施工程表」を示した³²。

(3) 年金記録確認第三者委員会

年金記録確認第三者委員会(以下「第三者委員会」という。)は、年金記録の確認について、社会保険庁側に記録がなく、申立人も領収書等の物的な証拠を保有していない等の事例について、本人の立場に立って申立てを十分にくみ取り、様々な関連資料を検討し、記録訂正に関し公正な判断を示すことを任務として設置された。

第三者委員会は、中央委員会が総務省本省に、地方委員会が都道府県庁所在地等の全国50か所に設置されている。中央委員会は苦情あっせんに関する基本方針の策定とあっせんを行うに際して先例となるあっせん案の作成等を行っている。これに対して、地方委員会は個別事案への対応を行っている。委員は非常勤の国家公務員とされ、専門性及び識見の高い法曹関係者、学識経験者、社会保険労務士等の年金実務に精通した者、その他の有識者等から任命されている。

中央委員会は、年金保険料納付記録や領収書等がない場合における年金記録の訂正に関する判断基準等を示した「年金記録に係る申立てに対するあっせんに当たっての基本方針」を取りまとめている。判断の基準は、申立ての内容が社会通念に照らし「明らかに不合理ではなく、一応確からしいこと」とされた。総務大臣は平成19年7月10日、この基本方針を決定し、これに基づく第三者委員会のあっせん案を踏まえて、社会保険庁長官に対して年金記録に係る苦情のあっせんを行っている。

第三者委員会は、その設置から約半年後の平成20年2月15日時点においても、社会保険事務所等での受付件数に対する処理済み件数が7%にも満たないなど処理の遅れが問題

³¹ 『朝日新聞』、『読売新聞』、『日本経済新聞』(平19.11.1)

³² 平成19年9月10日に広報・相談関係を追加した改定版を公表。

視され、審議促進のための体制強化の必要性が指摘されてきた。その後、政府は、大都市を抱える都道府県など処理のスピードアップが必要な地域を中心に審議チームを増やして約 200 チームとし、委員を 905 人へ、事務室職員も約 2,000 人へ増員した³³。しかし、平成 20 年 10 月 7 日総務省資料によると、社会保険事務所等における受付件数が 72,249 件に上っているのに対し、第三者委員会で結論を得たものは約 40% の 28,596 件³⁴にとどまっており、一層の審議促進が望まれる。なお、平成 20 年 3 月末までに申し立てられた事案（49,897 件）についてはおおむね 1 年を目途に処理を終えることとしている³⁵。

さらに、地方委員会の問題として、審査手法や認定率が地域によって隔たりがあることが明らかになっている。総務省の調査³⁶によると、申立人からの口頭意見陳述について、50%程度実施している委員会から全く行っていない委員会までばらつきがあるほか、あっせん比率についても 10%台から 80%台まで格差が見られる。個別の事案により内容も様々であり、各事案に応じた審査が必要であるが、第三者委員会の審査には迅速性ととも公平性が求められる。

< 図表 7 総務省に設置された 3 つの委員会 >

名称等	年金記録問題検証委員会	年金業務・社会保険庁監視等委員会	年金記録確認第三者委員会 (中央委員会及び地方委員会)
構成	委員 7 名 座長:松尾邦弘 弁護士(元検事総長) その他、ワーキンググループの専門家 5 名	委員 6 名 委員長:葛西敬之 東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長	[中央] 委員 30 名以内 委員長:梶谷剛 元日本弁護士連合会会長 [地方] 全国 50 か所(都道府県庁所在地等)
業務	年金記録問題発生の経緯、原因、責任の所在等について調査・検証を行う。	年金記録問題への対応策や社会保険庁の業務の実施状況について、調査審議。 このため、社会保険庁からのヒアリングや資料要求等により社会保険庁の業務実施状況を常時把握。 調査審議結果を踏まえ、随時、総務大臣に意見具申。 総務大臣は、必要な場合には、厚生労働大臣又は社会保険庁長官に対し勧告。	年金記録の訂正に関し、国民の立場に立って、公正な判断を示す。 [中央] ・基本方針の策定 ・先例となるようなあっせん案の作成 [地方] ・あっせん案の作成 総務大臣が社会保険庁長官に対してあっせんし、社会保険庁長官はそのあっせんに尊重し年金記録を訂正する。
設置期限	平成 19 年 10 月 31 日の報告書公表をもって終了	日本年金機構法の施行の日(平成 22 年 4 月 1 日までの間で政令で定める日)まで	当分の間
活動実績等	平成 19 年 6 月 14 日から平成 19 年 10 月 31 日まで計 11 回開催。その他、委員懇談会、実地調査、ワーキンググループ会合等を実施。 平成 19 年 10 月 31 日に「年金記録問題検証委員会報告書」を公表。	平成 19 年 7 月 27 日に総務大臣に対し意見具申。総務大臣は厚生労働大臣に対して勧告。これを受けて厚生労働省は、「年金記録適正化実施工程表」を公表。 平成 19 年 7 月 25 日から平成 20 年 9 月 4 日にかけて計 13 回開催。	中央委員会が策定した「年金記録に係る申立てに対するあっせんに当たっての基本方針」を、総務大臣が平成 19 年 7 月 10 日に決定(平成 19 年 12 月 26 日一部改正)。 平成 20 年 9 月 26 日現在、28,596 件について結論を得ている。

(出所)総務省資料を基に作成

³³ 平成 20 年 9 月 9 日の関係閣僚会議資料による平成 20 年 7 月時点の体制。

³⁴ 平成 20 年 9 月 26 日現在のあっせん件数(11,310 件)、訂正不要件数(15,995 件)及び申立取下件数(1,291 件)の合計。なお、9 月 21 日までの社会保険事務所段階における記録訂正件数は 219 件。

³⁵ 平成 20 年 1 月 24 日「年金記録問題に関する今後の対応」において、この方針を明らかにした。

³⁶ 平成 20 年 5 月 20 日・平成 20 年 7 月 23 日総務省年金記録確認中央第三者委員会事務室資料

7. 議員立法による対応

年金記録問題について、現行法制では解決できない事例があることから、それに対応するため議員立法で二つの法律が成立した。

(1) 年金時効特例法

年金受給権は2か月に1度の各支払月から5年が経過すると時効によって消滅する。したがって、年金記録が訂正された場合であっても5年の時効消滅を超える期間については受給できなかった。このような場合にも年金の受給を認めるため、第166回国会に「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付に係る時効の特例等に関する法律案」が提出され、平成19年6月に成立した。同法に基づき、平成20年7月末までに72,853件、総額425億円以上の支給が決定されている。なお、時効の特例は年金記録が訂正された場合に限定されており、請求漏れで時効消滅した場合は対象外となっている。

(2) 厚生年金特例法

第三者委員会での審査の過程において、厚生年金保険料を天引きされたが事業主から届出や保険料納付がなく、保険料徴収権が時効消滅する2年を経過しており、年金受給につながらない事案が明らかになった。このような事案への対応について、第三者委員会は、「年金記録に係る申立てに対するあっせんに当たっての基本方針」において、「政府における対応を待って検討する」として判断を留保していた。そこで、厚生年金保険料を天引きされたことが第三者委員会で認定されたときは、年金記録を訂正して年金額に反映させ、保険料徴収権の時効消滅後も事業主等から保険料を納付できることとし、納付しない場合は事業主等の名前を公表し、それでも納付されない場合は国が請求権を取得した上で保険料を負担すること等を内容とする「厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律案」が第168回国会に提出され、平成19年12月に成立した。政府は、おおむね6か月に1回法律の施行状況を国会に報告することとされており、平成20年7月の報告によれば、同法に係る第三者委員会のあっせん件数は平成20年3月末で311件³⁷⁾に上っている。

8. 厚生年金保険の標準報酬月額等の改ざん問題

(1) 改ざん問題の経緯

厚生年金保険の保険料や年金額は月給及び賞与を基に計算される。しかし、給料体系は様々でかつ変動し、そのまま使用すると事務的に煩雑なため、報酬月額・賞与額を一定の幅で区分した標準報酬月額³⁸⁾及び標準賞与額³⁹⁾を定め、計算の基礎としている。厚生年金保

³⁷⁾ 事業主が保険料納付義務を履行しなかったと認められる事案が202件、履行したかどうか明らかでないとして認められる事案が115件、重複事案が6件ある。

³⁸⁾ 標準報酬月額の対象となる報酬の範囲は、基本給のほか各種手当を含む。臨時に支払われるものや3か月を超える期間ごとに受ける賞与等は除く。現在は1等級(98,000円)から30等級(62万円)まで分かれており、原則として年に一度見直される。標準報酬月額に保険料率を掛けたものが保険料になり、在職中の標準報酬月額に再評価率を掛けたものを平均したものが年金額の計算に使われる。

³⁹⁾ 標準賞与額の対象となる賞与は、名称を問わず労働の対価として受けるすべてのもののうち、3か月を超え

除料は標準報酬月額等に一定の保険料率を掛けた額を労使が折半して納める⁴⁰。

社会保険庁等に納付の記録がなく、本人も直接的な納付の証拠を持たないものについては第三者委員会に対し申立てが行われるが、そのうち厚生年金保険に関する被保険者記録訂正に関する申立ては平成 20 年 10 月 7 日総務省資料によると 31,055 件であり、あっせんがあった事案は 3,995 件である。その中で、年金受給額にも影響を及ぼす標準報酬月額等が本人の知らない間に改ざんされていた事案が次々と明らかになっている。

社会保険庁は、平成 20 年 1 月から 17 事案⁴¹について職員及び事業主等に対する調査を開始し、4 月 30 日に中間報告を公表した後も引き続き調査を進め、9 月 9 日の関係閣僚会議に提出した調査結果において、1 件の事案に関し社会保険庁職員の改ざんへの関与を認めた。そして、当該職員が他に関与した事案の有無等の調査を行った上で関係職員に対し厳正に対処することとした。

しかし、社会保険庁の調査では実態解明がほとんど進んでいないとする指摘は多かった。社会保険庁が職員による改ざんを認めた 1 事案は、告発した事業主が証拠資料を持っていた事案であり、当該職員に対する調査の結果、組織的な関与の有無は確認できないとされたため、身内による調査の限界が指摘された⁴²。

政府は、調査結果を踏まえ、今回の調査対象事案以外の第三者委員会あっせん事案等の調査⁴³を行うとし、その調査等を踏まえ、「オンライン上のすべての記録から不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録を抽出した上で、ご本人による当該記録の確認に基づき調査を行う」という方針を示した。

ねんきん特別便には標準報酬月額が記載されていないため、標準報酬月額の改ざんについては確認することができず⁴⁴、顕在化しない被害が数多くあると見られている。そのため、政府は、年金受給者に対し社会保険事務所等における相談を呼び掛けるとともに、平成 20 年度中にインターネットによる年金記録照会を開始し、標準報酬月額を閲覧できるようにすることとした。また、平成 21 年中にはすべての厚生年金受給者に対して標準報酬月

る期間ごとに受けるものである。その月に支払われた賞与の 1,000 円未満を切り捨てた額を標準賞与額とし、上限は 150 万円である。

⁴⁰ 一般の被保険者の保険料率は 15.35%（平成 20 年 9 月から平成 21 年 8 月まで）。保険料率は平成 17 年 9 月から毎年 9 月に 0.354% ずつ引き上げられ、平成 29 年 9 月からは 18.30% で固定される。

⁴¹ 第三者委員会のあっせん事案のうち、遡及した標準報酬月額の引下げ又は資格喪失処理が行われている事案であって、社会保険事務所の処理に合理的な理由が見当たらないと判断され、平成 20 年 2 月までに記録訂正のあっせんがあった 16 件の事案と事業主が社会保険事務所の示唆により事実と反して遡及記録訂正をしたと証言している 1 件の事案の合計。

⁴² 事業主の具体的証言のある事案に係る調査については、4 月の中間報告前に当時の担当職員から「自分の判断で行っていた」、「複数件行っていた」との証言を聴取していたにもかかわらず、中間報告にはその旨を記載せず、9 月の調査結果のみに載せたことは事実の隠蔽ではないかとの指摘もなされた（第 169 回国会開参議院厚生労働委員会会議録第 1 号 7 頁（平 20.9.18））。

⁴³ 今回の調査対象事案以外に第三者委員会であっせんが行われた事案の調査、外形から同様の事案と見られる第三者委員会申立事案に係る内容の分析及び個々の事案の遡及訂正理由等の調査、元社会保険庁職員から、組織的に不適正な遡及訂正処理が行われていたとの証言があった件の事実関係調査。

⁴⁴ ねんきん特別便に標準報酬月額を記載するべきとの指摘は多かった。しかし、政府は加入履歴の確認を行うことを最優先課題と位置付け、ねんきん特別便に記載する場合にはプログラム開発等に時間を要するため迅速な送付が困難になること、社会保険事務所等に別途照会することで確認可能であることから、ねんきん特別便に標準報酬月額を記載しないこととした。

額等の通知を開始し、標準報酬月額及び資格喪失日の記録の確認を求めることとした。なお、現役加入者に対しては、平成21年4月から本格実施が予定されている「ねんきん定期便」により標準報酬月額等の確認を求めることとなっている。

このような状況の中、舛添厚生労働大臣は、平成20年9月18日の参議院厚生労働委員会において、第三者委員会のあっせん事案のうち標準報酬の遡及訂正事案に該当する13件及びこれらの事案の申立人と同様の遡及訂正が行われている可能性のある同僚に係る事案75件の計88件を分析した結果を公表した。それは、88件中約9割の事案が標準報酬月額の引下げ処理と同日若しくは翌日に資格喪失処理が行われている、標準報酬月額が5等級以上引き下げられている、6か月以上遡及して標準報酬月額が訂正されているという3条件のすべてに該当するというものであった。そして、これら3条件すべてに該当する被保険者記録をオンライン上の記録約1億5,000万件から抽出したところ、約69,000件が該当すると述べた。また、舛添厚生労働大臣は、「極論すれば限りなく黒に近い」、「組織的関与があったと私は推量する」と述べ、社会保険庁による組織的関与の可能性を認めた。なお、社会保険庁は、3条件に該当した約69,000件のうち厚生年金受給者（65歳以上）の約2万件への対応として、当初は平成21年早々を目途に標準報酬等の記録の送付を開始し、本人への確認、事業主等に対する調査、社会保険事務所の職員等に対する調査を行うこととしていた。その後、平成20年10月中旬から社会保険事務所職員等による戸別訪問を開始し、記録の確認を促すこととされた。

この約69,000件という数字については「氷山の一角ではないか」との意見もあった。その理由の一つとして、3条件それぞれに該当する被保険者記録の件数が未公表であったことが挙げられる。そのため、該当記録件数の公表を求める声が相次ぎ、社会保険庁は10月3日、それぞれの件数を公表した（図表8参照）。その結果、延べ約143万9,000件に及ぶ不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録の存在が示された。

<図表8 不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録>

オンライン上の記録 約1億5千万件		(平成20年10月3日現在)
条件	件数	3条件すべてに 該当するもの 約69,000件
標準報酬月額の引下げ処理と同日若しくは翌日に資格喪失処理が行われている。	約15万6,000件	
標準報酬月額が5等級以上引き下げられている。	約75万件	
6か月以上遡及して標準報酬月額が訂正されている。	約53万3,000件	
延べ	約143万9,000件	

(出所) 社会保険庁資料を基に作成

社会保険庁は、この約143万9,000件について、それぞれの条件に該当するものには適正な事務処理が含まれ、当該条件に該当することのみをもって不適正な事務処理の可能性

の高い記録ということにはならないとした⁴⁵。また、第三者委員会のあっせん事案・同僚事案を基にした分析の結果等から、3条件の1つずつでは抽出条件として不十分であり、3条件すべてに該当する記録を抽出することが不適正な事務処理の可能性の高い記録を効率的かつ的確に絞り込むための方策だとした。しかし、条件1つだけに該当する事案や、条件を満たさない標準報酬月額引下げ幅が4等級以内の事案及び6か月未満の遡及訂正処理の事案にも改ざんされた記録が含まれている可能性がある。そのため、サンプル調査を行い実態を把握すべきとの指摘もある。

(2) 改ざん問題の解明に向けた課題

社会保険庁が不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録の抽出に際し用いた条件について、疑問の声が上がっている。

第三者委員会のあっせん事案のうち、事業所全喪⁴⁶後に遡及して標準報酬月額又は資格喪失日等に係る記録訂正を行う等の社会保険事務所の処理が不合理とされた66事案(以下「66事案」という。)⁴⁷は、倒産等により厚生年金保険の適用事業所でなくなった日の後、申立人の標準報酬月額を一定期間にわたり引き下げていると認められる事案(標準報酬月額の記録訂正事案)、申立人の被保険者資格を一定期間にわたり取り消す、すなわち資格喪失日を変更して被保険者資格期間を短くしていると認められる事案(被保険者資格期間の記録訂正事案)の2種類に大きく分類できる。

社会保険庁は、標準報酬月額の記録訂正事案のみを抽出条件としているが、66事案の内訳を見ると、被保険者資格期間の記録訂正(50件)は標準報酬月額の記録訂正(17件)の約3倍に当たる(図表9参照)。そのため、被保険者資格期間の記録訂正事案を抽出条件としていないことが問題視されている。

<図表9 66事案等の内訳>

	事業所全喪後の遡及訂正(66事案)		(参考) 全喪後の遡及訂正を除く 標準報酬月額の 記録訂正(31事案)
	標準報酬月額の 記録訂正(17件)	被保険者資格期間の 記録訂正(50件)	
オンライン化前 (24事案)	1件	23件	14件
オンライン化後 (42事案)	15件	重複 1件 26件	17件

(出所)総務省資料を基に作成

⁴⁵ 舛添厚生労働大臣は平成20年10月14日の参議院予算委員会において、約143万9,000件に該当する者に対しては、厚生年金受給者への通知又はねんきん定期便にその旨のお知らせを同封することを明らかにした。

⁴⁶ 解散、休業、合併、任意脱退認可及び一括適用等の事由に該当し、厚生年金保険の適用事業所に該当しなくなった場合の届出(全喪届)を提出した事業所を「全喪事業所」という。

⁴⁷ 平成20年10月9日総務省年金記録確認中央第三者委員会事務室資料

また、社会保険庁が昭和 61 年のオンライン化以降の事案のみを調査対象とし、オンライン化前の事案が含まれていないことも問題とされている。舛添厚生労働大臣は、オンライン化前の改ざんについて、「ほとんどありません」と述べている⁴⁸。しかし、66 事案の約 36%に当たる 24 事案⁴⁹がオンライン化前の事案であることから、調査対象に含める必要性が指摘されている。なお、社会保険庁におけるオンライン化前の「標準報酬月額不正処理」に係る事案として、3 件 6 名の社会保険事務所職員の処分が平成 20 年 3 月に明らかになった⁵⁰。

さらに、事業所全喪後に遡及して記録訂正が行われた事案だけでなく、全喪後の遡及訂正を除く記録訂正（標準報酬月額に関するもの 31 事案⁵¹）についても調査すべきとの意見がある。

厚生年金保険料の徴収にかかわった社会保険庁の全職員及び全退職者に対する聞き取り調査を実施すべきであるとの意見もある。これに対し、政府は、効率的な調査を実施する観点から、手掛かりもなくすべての職員や退職した元職員に対する調査を実施することは考えていないとしている。

なお、舛添厚生労働大臣は平成 20 年 10 月 6 日、社会保険庁の標準報酬遡及訂正事案等に係る社会保険庁職員の関与に関する調査の実施並びに調査結果に基づく対応策の検討等を行うため、大臣直属の「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会」を設置し、その下の調査チームにおいて調査を進めることとしている。

9 . 日本年金機構の設立に向けた動向

平成 19 年 6 月に成立した日本年金機構法に基づき、平成 22 年 1 月⁵²には社会保険庁が廃止され、日本年金機構（以下「機構」という。）が設立される。機構設立に向けて内閣官房に設置された有識者会議「年金業務・組織再生会議」⁵³において、外部委託の範囲や職員採用の基準について検討され、平成 20 年 6 月、「日本年金機構の当面の業務運営に関する基本の方針について（最終整理）」が取りまとめられた。これを踏まえ、政府は 7 月 29 日、「日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画」を閣議決定した。

基本計画では、機構の組織体制、業務の外部委託推進についての基本的考え方、職員採用についての基本的考え方及び機構の必要人員数が示されている。

⁴⁸ 平成 20 年 10 月 3 日閣議後記者会見概要（厚生労働省ホームページ）

⁴⁹ うち 1 件が標準報酬月額の記録訂正について、23 件が被保険者資格期間の記録訂正について合理的な理由がないとされた（内閣衆質 170 第 54 号）

⁵⁰ 『読売新聞』（平 20. 3. 11）等

⁵¹ 平成 20 年 10 月 14 日総務省年金記録確認中央第三者委員会事務局資料

⁵² 日本年金機構法では「平成 22 年 4 月 1 日までの間において政令で定める日」からとされているが、政府は平成 22 年 1 月に設立させるべく準備を進めている。厚生労働省は日本年金機構の指導監督のため、年金局に「年金事業運営部」、全国の地方厚生（支）局に「年金管理部」及び「指導部」を新設することを平成 21 年度概算要求に盛り込んでいる。

⁵³ 日本年金機構法において、政府は、日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画を定めようとするときは、あらかじめ学識経験者の意見を聴くものとされていることから、平成 19 年 8 月に内閣官房に設置された。委員 8 名（座長：本田勝彦 日本たばこ産業株式会社取締役相談役）で構成され、33 回の議論を重ねた。

まず、機構の組織体制については、内部統制の徹底や厚生労働省の検査に加え、同省以外の第三者が機構を検査する仕組みについて、今後、法改正も含めた検討を行うこととしている。また、三層構造問題の解決に向け、本部一括採用及び全国異動による幹部養成をルール化し、厚生労働省から機構の役員及び上級幹部を登用する場合は同省への復帰は行わない「ノーリターンルール」を適用することとしている。

次に、外部委託については、「外部委託を行うことによって、機構全体としての業務の効率化やコスト削減、国民サービス向上に資する業務については、積極的に外部委託を行う」との方針を示している。

職員採用については、国民の公的年金業務に対する信頼回復の観点から、懲戒処分を受けた職員は機構の正規職員及び有期雇用職員には採用しないこととし、採用内定後や採用後に懲戒処分の対象とすべき行為が明らかになった場合にも内定取消しや解雇などの対応を取ることにしている。

機構の必要人員数については、設立時には17,830人程度（正規職員10,880人、有期雇用職員は6,950人⁵⁴）改革完了時（システム刷新後の2年後）には14,470人程度（正規職員10,770人、有期雇用職員は3,700人）としている。

なお、年金記録問題への対応については「進捗状況を踏まえ、早期に検討を進める」との記載にとどまり、具体的な方向性は示されていない。

また、労働組合への無許可専従（いわゆる「ヤミ専従」）について、社会保険庁は年金業務・組織再生会議の要請に基づき、「社会保険庁職員の服務違反に関する調査」を実施した。平成20年4月30日にその結果を同会議に報告し、9月3日に職員41人に対する処分を決定した⁵⁵。厚生労働省も元検事や弁護士等で構成される大臣直属の「服務違反調査委員会」を設置し、実態調査を進めている⁵⁶。無許可専従等で懲戒処分を受けた職員についても機構へは採用されないこととされている。

一方、非公務員型の公法人となることによって機構の理事長や役員は政府参考人とはならず、国会に対する説明責任が果たされにくくなるのではないかと指摘もある。年金記録問題がここまで明らかになったのも、国会審議においてその実態が少しずつ解明されたことが要因の一つと言える。機構への移行によって年金記録問題があいまいなままにされることのないよう、公的年金に対する財政責任・管理運営責任を負う厚生労働省が責任を持って解決する必要がある。

10. 社会保障カード（仮称）の検討

社会保障分野におけるICカードの活用については、平成18年のIT戦略本部におけ

⁵⁴ 現在、社会保険庁の常勤職員により担われている業務のうち、機構設立後に削減することが予定されている業務量におおむね相当する人員数（1,400人程度）を含む。

⁵⁵ 処分対象者は、無許可専従行為及び無許可専従行為を惹起させた職員29人、無許可専従行為を黙認していた管理者10人、監督者2人の合計41人で、処分は減給2月又は3月。

⁵⁶ 舛添厚生労働大臣は平成20年10月3日の参議院本会議において、平成20年10月末を目途に結論を取りまとめることを示している。

る「IT新改革戦略」(平成18年1月19日)及び「重点計画-2006」(平成18年7月26日)において、医療・年金・介護等の公共分野におけるICカードの活用について検討することとされていた。また、平成19年5月15日に厚生労働省が策定した「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」において、健康ITカード(仮称)の導入に向けて平成19年中を目途に社会保障分野全体を視野に入れたシステムの基本構想づくり等の検討を行い、結論を得ることとされた。

こうした中、年金記録問題への対応の一環として、平成19年7月5日政府・与党取りまとめにおいて、社会保障カード(仮称)を平成23年度中を目途に導入することとされた。また、平成19年7月26日にIT戦略本部が決定した「重点計画-2007」において、「年金手帳や健康保険証、更には介護保険証としての役割を果たす」社会保障カード(仮称)を平成23年度中を目途に導入することを目指し、システム基本構想等について検討を行い、平成19年内を目途に結論を得ることとされた。

以上を踏まえ、厚生労働省は、平成19年9月に「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」を設置し、平成20年1月に「社会保障カード(仮称)の基本的な構想に関する報告書」を取りまとめた。報告書では、社会保障カード(仮称)の基本的考え方や効果を示すとともに、プライバシー侵害や情報の一元的管理に対する不安が極力解消されるような仕組みとするとの留意点も挙げるなど論点を一定程度整理した。

検討会はこの報告書を踏まえて検討を重ね、平成20年8月29日、中間的な整理として「これまでの議論の整理」(案)を公表した。しかし、様々な仮定を置いた上で議論を整理したものであり、検討会の結論には至っていない。コストや費用負担の在り方等の重要な部分についても今後の検討課題とされている。検討会は、年度内の基本計画策定を目指すとしているが、国民の合意を得られるよう議論を詰めていく必要がある。

11. おわりに

年金制度をめぐるのは、法律で定められている平成21年度からの基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに加えて、被用者年金の一元化を含む制度の一本化や基礎年金の全額税方式化の検討など課題が山積している。また、在職老齢年金の見直しやパートタイム労働者への厚生年金保険の適用拡大についても議論されており、こうした制度見直しの検討も喫緊の課題である。

このような状況の中、社会保険庁によるこれまでの数々の不祥事に加え、新たに明らかになった年金記録問題によって、公的年金制度そのものに対する国民の不信・不安が一層強くなったと言っても過言ではあるまい。これまで判明した事実から見ても、国民の年金受給に広範囲に影響を及ぼすものであり、事態は深刻である。

まずは、年金受給者・加入者の権利を回復することが最優先の課題であり、政府はこの課題に全力で取り組む必要がある。必要な調査を早急に行った上で事実関係を明らかにし、国民に対して適切に調査結果を公表するなど、真摯な対応が政府には求められている。

急速な少子高齢化に加え、核家族化など家族形態の変化が進む我が国において老後の生活を支える年金制度に対する期待は高まっている。年金制度は国民の老後の生活を支える

基盤とも言うべき社会システムであり、国民からの信頼があって初めて成り立つ制度である。年金記録問題はその信頼を根本から揺るがすものとなってしまった。政府は、年金記録問題の解決に向けた取組を迅速かつ着実に進め、国民が抱く年金制度に対する不信・不安を払拭し、すべての国民が安心・信頼できる年金制度を構築する必要がある。