

年金記録問題をはじめとする社会保険庁 に係る諸問題について

平成20年6月 厚生労働省

年金記録問題をはじめとして、社会保険庁業務に関し様々な問題があり、このことにより、年金制度に対する信頼を大きく損なうとともに、国民の皆様に変な不安、不信、心配をおかけしましたことに、心からお詫び致します。

これらの問題の解決並びにこのような事態が生じた原因の究明と対応については、厚生労働省として、自ら深く省みるとともに、年金記録問題検証委員会のご指摘を踏まえつつ、最善の努力を尽くしてまいります。

平成22年1月から年金業務体制は大きく変わるようになりますが、これまでの問題に学びつつ、組織面、運用面も含め、年金業務・組織再生会議のご指導を賜りながら、体制の構築に取り組んでまいります。

社会保険庁も厚生労働省の組織の一部であり、また、新しい体制では、厚生労働省本省において年金制度の管理運営責任を負うとともに、一部の業務を引き続いて行うことになっております。この改革については、厚生労働省としてしっかりと適切に対応してまいります。

1 厚生省・社会保険庁人事

(1) 人事に係る厚生省と社会保険庁の関係

社会保険庁は厚生労働省の外局として設置され、厚生労働大臣は社会保険庁長官の人事権を持ち、社会保険庁長官は社会保険庁の事務を統括し、職員の服務について、これを統督することとされており、職員の人事権も有することとされている。

(2) 人事の実態

実際の人事をみると、社会保険庁採用の職員はⅡ種・Ⅲ種の職

員であり、本庁内部部局や社会保険業務センター等に専ら勤務することとなる本庁採用の職員と都道府県内での人事異動となる地方採用の職員の2つに大きく分かれている。

また、厚生省（厚生労働省）に採用されたI種職員が、全体人事の一環として社会保険庁の幹部その他のポストに配属されてきた。そのため、現場業務の習熟等について社会保険庁幹部人材の育成という視点からの配慮が必ずしも十分に行われていなかった。

他方、社会保険庁採用の職員については、その登用を念頭においた育成等が幅広く行われていたとはいえ、登用される幹部ポストが固定化する中で、上記のI種職員の人事や、地方事務官制度とあいまって、三層構造を生む原因の一つとなった。

2 年金業務の実態について

年金制度の運用は、①適正に制度を適用し、保険料を徴収すること、②個々人の年金記録を適切に管理し、情報提供をすること、③年金相談を行い、適正な給付を行うこと、の3つの業務から成っている。

(1) 長期にわたり正確な管理が必要な年金記録

年金制度は、20歳から60歳まで加入し、その後、一生涯、給付を受け続ける制度であることから、個人個人に対して、60年、70年、あるいはそれ以上の非常に長期にわたり関わりを持つ制度である。戦後から今日までの62年間を見ても経済社会に大きな変化があったが、今後とも様々な経済社会の変化に制度的な対応を図っていくことが必要である。

それとともに、こうした長い間には、個々人にとっても、負担の前提となる報酬の変化、転居や転職、結婚して姓が変わるといったことが当然起こりえるが、こうした事情の変化にも、個人ごとに、その記録は正確に保持されなければならない。

また、年金制度は、負担の実績が給付の額に反映するものであるため、仮に不適正な場合や間違いがあった場合は、個人の給付

に一生涯影響を与えることになる。

このようなことから、年金記録は、長期間にわたり、厳格な管理が求められている。

(2) 年金記録管理の実態

①制度発足当時

年金制度が始まったのは昭和17年（労働者年金保険制度）。厚生省保険院（同年11月に保険局に改組）において、約400名の職員により約300万人分の被保険者台帳を作成、管理する体制でスタートした。しかしながら、被保険者台帳数が急増する一方、戦時下において、職員が応召徴用等によって激減したこと、戦争末期、空襲が激化する中で被保険者台帳の作成、管理等の事務を都道府県に移管したことなど戦時中の特殊な状況下にあったことにより、厳格な記録管理という面では必ずしも十分な取扱いがなされていない。これは、裁定時に本人の申請により確認できるという考え方も影響していたのではないかと推測される。

②国民皆年金実現当時

国民年金制度については、制度創設時、拠出制の年金制度の問題点として、適用事務や保険料の徴収事務などが大きな事務機構と多額の費用を必要とし、経営上不経済であると指摘されていた。したがって、昭和36年の発足時には、制度が円滑に実施できるか否かの鍵を握るものとしてこの部分にもっとも力が注がれた。

昭和34年から44年にかけて、厚生省本省採用のⅠ種職員が比較的多く都道府県の年金関係の課長として赴任し、先頭に立って適用拡大に当たったが、適用問題が解消するにつれ、こうした者の地方への配置は行われなくなっていった。

③年金記録管理業務の効率化の進展

制度発足時以来、前述のように紙の被保険者台帳により個人別の記録管理が行われてきたが、この記録が急増する中で、正確で効率的な管理を図るため、社会保険庁においては業務の改善に取り組んだ。昭和37年から厚生年金保険では、磁気テープによる年金記録管理が、昭和59年から国民年金ではオンラインシステムに

よる管理が、平成9年から基礎年金番号の活用による年金記録の個人別管理が始まった。

これに関し、年金記録の正確性の確保に対する認識不足の問題、年金記録を裁定請求の段階で確認・統合するといういわゆる「裁定時主義」による業務処理の問題、不適切な漢字カナ変換作業、不効率な年金記録管理システムが温存されてきた問題など、事業を実施する上で、不適正な問題が数多く指摘されている。上記のような逐次の取組をしてきたことから記録の管理を正確に行うべきという意識はあったものと考えられるが、前述したように、個人ごとの年金記録の正確な管理が年金制度の運用にとって極めて重要であることからすれば、厚生省として、こうした問題についての対応は不十分だったと言わざるを得ない。

3 社会保険庁のガバナンスの問題と厚生労働省の責任について

(1) 地方事務官制度が設けられた経緯

地方における社会保険業務は、もともと道府県の警察部で所掌していたが、終戦により、警察所管事項の整理が行われ、昭和20年12月から、社会保険行政は道府県警察部から都道府県内政部（東京都は民生局）に移管され、翌年11月には、民生部の所属とされた。

その後、昭和22年4月に「地方自治法」が制定されると、地方公共団体には地方公共団体の長が任命権を有する吏員が置かれることになったが、社会保険に関する事務に従事する職員は、その例外として「当分の間、なお、これを官吏とする」こととされた。こうして地方公共団体に置かれる社会保険に関する事務に従事する職員は、いわゆる地方事務官（国家公務員）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という変則的な身分となった。

(2) 社会保険庁の発足

社会保険庁発足（昭和37年）の際にも、地方事務官制度の見直しが議論されたが、社会保険は全国的に単一の事業体によってそ

の事務を処理することが必要との考え方の下、第一線に国の機関を新たに設けるとした場合、相当の規模の機構の新設が必要であり、一方、地方において、現在の仕組みで決定的な支障が生じていないとの判断により、当該制度は維持されることとなった。また、他省の外局の中には本省とは別に I 種職員を独自に採用しているところもあるが、社会保険庁では I 種職員を独自に採用することにせず、幹部人事については、主として厚生省の I 種職員の人事の一環として実施されてきた。

このように、社会保険庁は、独立性をもった外局として発足したものの、組織の在り方や業務体制についての厚生省による検討が不十分だったと言わざるを得ない。このようなことから社会保険庁の組織としてのガバナンスの面、さらに本省に残った制度の企画・立案部門との連携体制の面でも、不十分な状態をもたらすことになった。

(3) 職員団体の活動

職員団体は、地方事務官制度を廃止し、身分を地方公務員とすることを一貫して運動の中心とし、地方公務員と地方事務官（国家公務員）との賃金格差や労働条件を改善する運動を全国で展開した。また、社会保険業務の機械化やオンライン化、基礎年金番号の導入についても、地方への身分移管に逆行し中央集権・中央管理を強化する、人員削減につながる等の理由から反対運動が続いた。

また、社会保険庁本庁採用の職員が地方組織の幹部に出向するに際しては着任交渉（天下り人事反対の運動）が行われた。このようなことの積み重ねの中で、出向者は部下の意見に迎合的となり、事業運営の適正実施について、必ずしも十分なリーダーシップを発揮できなくなっていった。こうした状況に対して、組織を挙げてその改善に取り組むべきであったが、実際には2年前後の人事ローテーションの中でしかるべき対処が行われてこなかった。

職員研修で実施されていた試験制度も、職員団体の反対により、

昭和47年に廃止された。社会保険庁では、当該研修において成績優秀であった地方採用者を本庁に転籍させ登用する仕組みを設けていたが、試験の廃止により、こうした人材育成・登用システムが機能しなくなった。このことも社会保険庁のガバナンス機能を低下させた一因となったと考えられる。

また、こうした職員団体の活動については厚生省本省においても承知をしていたが、こうした事実に対し、厚生省が直接に何らかの指導を行ったという事実は確認できない。

(4) 幹部人事のあり方の問題

こうした点に対する問題意識を、社会保険庁の幹部が的確に持ち、厚生省の幹部がそれを共有していたのか、また、厚生省も含め、こうした問題意識からする業務改革の推進の必要性をどこまで強く意識していたのか。結果を見れば、職員団体の姿勢を容認し、その活動を恒常化させてしまっており、その対応は不十分なものであった。また、厚生省本省については、幹部人事を行うに当たり、こうした職員団体と向き合いつつ、目標を実現していく人材を投入してこなかったことにも問題があった。

こうしたことの背景としては、社会保険庁の幹部が平素の業務を行う中で、年金記録の管理に関わる業務改革の必要性をどれだけ意識していたのかという問題がある。いわゆる三層構造などにより情報が幹部に上がりにくいという状況を含め、事業運営を預かる幹部として、主体的に改革に取り組むべきであったと考えられる。

また、社会保険庁の幹部人事が、本省の人事ローテーションの中で2年前後で行われてきたが、そのような人事の在り方の問題でもある。厚生省に改革を継続して進めるという問題意識があれば、それに適応した人事が行われていたはずである。

更に言えば、厚生省のI種職員の配置については、国会質問、マスコミ対応等を考え優先的に政策立案部門に人材を配置する、あるいは、当時、関心の高かった健康保険や公害問題といった業務に重点的に人材を配置するといったことから、結果として、実

施部門である社会保険庁への人材の配置が不十分となっていた。

(5) 三層構造に伴う問題

社会保険庁内の人事は、①厚生省採用のⅠ種職員は、厚生省の人事の一環として、本庁の幹部等に配属され、②本庁採用のⅡ種・Ⅲ種職員は本庁内部部局等で勤務し、地方組織の幹部として配属され、③地方採用のⅡ種・Ⅲ種職員は原則それぞれの都道府県内に限定した異動が行われ、こうした人事異動がパターン化されていた。そのため、社会保険庁において、幹部と現場の職員との間に一体感が醸成されにくく、その結果、幹部と補佐以下職員との間でコミュニケーション不足、情報伝達が不十分といった状況を生ぜしめ、業務を誠実に行う責任感を組織の隅々にまで行き渡らせることができなかつたことにつながった。

(6) 政策立案と実施の連携

本省年金局と社会保険庁とは、制度設計と運用の業務を分担して実施する関係にあり、年金制度の設計とその運用は、密接な関係にあることから、必要に応じ協議が行われていた。その中で、制度改正の企画立案を行うに当たり、本省サイドは社会保険庁から事務処理上の要請を受け付けるとともに、事業実施面からも検討を行い、制度改正を行ってきた。

しかしながら、改正を重ねるたびに複雑となる事務処理の下で、新たなシステム開発や業務の管理・運営等の重要性が増す一方、少子化や経済社会の実勢を踏まえた年金制度そのものの立案・検討に関わる重要性・困難性も高まり、これらに省全体として一体的に取り組むという体制が十分にとれていなかったのが実態であった。

- 厚生労働大臣は、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）の規定により、年金制度の全般について分担管理している。また、厚生労働省設置法（平成11年法律第97号）の規定により、厚生労働省は厚生年金保険事業及び国民年金事業に関する事務をつかさどるとされるとともに、社会保険庁はこれら事業の実施に関

する事務をつかさどるとされている。

こうした立場から、厚生労働省は、これまで述べてきたような問題の全体を通じ、社会保険庁の本来の機能が十分に発揮されているかという視点を持って必要な注意や関心を払い、積極的に関与していくべきであったと考えている。

4 今後の取組の基本的考え方

以上のような点を踏まえ、今後の取組の基本的考え方を総括すれば、以下のとおりである。

- ・ 年金制度が国民の皆様の信頼があってこそ成り立つことを再認識し、安心と信頼が業務運営の基本であることを徹底すること。まず、企業の顧客への対応を参考に、受給者、加入者に対する十分な説明、信頼される対応を心がけること。
- ・ 年金記録管理の重要性を再認識し、年金記録の管理について、国民の皆様の年金に関する記録を正確に作成し、保管・管理するという使命感と、国民の皆様の信任を受けて業務を行うという責任感をもって業務に当たること。
- ・ こうした認識を組織の末端、一人一人まで行き渡らせるように組織の管理運営にあたること。職員団体の活動に対しても、毅然として組織運営を行うこと。
- ・ いわゆる三層構造を生んだ硬直的な人事を改め、組織全体の意識の共有化を図るなどにより、組織全体のマネジメントの強化を図ること。
- ・ 職員のやる気を高め、組織を活性化する観点から、最新の人事評価システムに学びつつ、人材登用その他組織運営の公平性、透明性を図ること。
- ・ そのため、機構設立時には、適正な人事評価に基づく社会保険庁の優秀なプロパー職員の登用、本庁・地方庁採用の固定的な区分の廃止、外部の有為な人材の幹部職員への採用を推進すること。
- ・ 業務が、長期的正確性を求められることに鑑み、組織運営もそうした視点で行われなければならないこと。特に、人事も長

期的視点で行われるべきであること。そのため、将来的には機構の職員のキャリアパターンを構築し、これに基づく幹部人事を基本としつつ、必要に応じ、厚生労働省 I 種職員等外部の人材を活用すること。その際、厚生労働省との交流人事に当たり、上級幹部や役員への出向に関してはノーリターンルールについて検討すること。

- 政策立案部門と業務実施部門の連携は大事であり、今後ともそれが維持される工夫が必要であるとともに、業務全体を最適化していく視点で制度の運用が行われなければならないこと。
- 厚生労働省自体を、公的年金制度の「制度設計」及び「年金財政の管理・検証」についての責任と公的年金制度を運営する者としての管理運営責任とを一体的に果たすためにふさわしい体制とするとともに、政策立案、制度設計、実際の運用の連携が図られるようにすること。

以上の総括を踏まえつつ、年金業務・組織再生会議のご指導を賜りながら、新しい体制の構築に取り組んでまいりたい。