

年金記録問題検証委員会の取組について（中間段階の発表）【概要版】

平成 19 年 7 月 10 日

年金記録問題検証委員会

○年金記録問題は、年金に対する国民の信頼を大きく揺るがし、不安が拡大。

「5,000 万件」、「1,430 万件」など途方もない数字は、大きなショック。

社会保険庁の説明は不十分。

○背景には、社会保険庁の業務に対する待ちの姿勢、管理・評価の不十分さ等が見られる。

○前代未聞の状況の中で、委員会は、問題の発生の経緯、原因や責任の所在等についての調査・検証という重責を負ってスタート。

○委員会としての取組を、中間段階の発表という形で国民に説明。

○ポイントは、以下の 5 点。

1 委員会が解明すべきと捉えている事象

○途方もない数の未統合記録等の存在。（「5,000 万件」、「1,430 万件」等）

○コンピュータ上の記録の正確性の問題。（年金記録問題の根底）

○保険料の納付等が台帳等に記録されていない問題。（着服が絡んでいる可能性を含む）

2 特に、国民に多大な不安を与えた、「5,000 万件」、「1,430 万件」の問題は、概ねどのようなケースの記録がこれに該当するのか

○国民一人一人の立場からみて、また、国民が通常持っている情報に照らし、「これらの記録は、自分に関係するのか否か」が分かるように整理。

→ 別添参照「基礎年金番号に未統合の約 5,000 万件の記録に該当する可能性のあるケース」

「マイクロフィルム管理となっている約 1,430 万件の記録に該当する可能性のあるケース」

3 年金記録問題発生 of 主な原因、背景

ヒアリング等で浮かび上がった主な原因、背景

【問題1】年金記録管理のシステム・事務処理に関する問題点

- 根本は、制度発足以来、記録及びその管理の正確性がどのように確保されてきたかという点。この点は、システムや事務処理の問題に起因しているところ大。
- 記録管理の事務処理が大きく変更されたときなどに、記録の不正確が発生。基礎年金番号への名寄せの精度に問題等。
- 名簿、マイクロフィルム等の管理は、コンピュータ原簿への転記等の正確性を十分検証の上、取扱いを決定すべき。この検証に疑問。
- 「レガシー」と呼ばれる旧式のシステムについて、統計分析や業務管理等まで考慮して設計されていたか疑問。システムの設計等の問題点を検証。
- より基本的には、業務の標準化、進捗管理、結果の評価、問題の改善という業務サイクルが未確立。

【問題2】社会保険庁の組織上の問題点

- ガバナンスの決定的な欠如。地方事務官制度やこれに付随する問題による指揮命令系統のゆがみ。
- 人員の三層構造の問題が放置されてきたために、1種職員は実務に即した適正な組織管理ができず、現場独自の判断で全体との連携を欠いた事務処理。
- 上記に加え、年金記録の正確性は年金裁定請求時に確認すればよいという安易な姿勢に立った事務処理が蔓延し、親方日の丸的な体質の組織・人員が温存。
- オンライン化反対闘争や業務改革に後ろ向きの多数の覚書・確認事項が示す、既に強く批判されている職員団体の行動。
- 職員による保険料の着服等の不正行為など、コンプライアンスの意識が低い組織。

4 検証に当たっての基本的なスタンス、視点及び委員会の体制

【基本的スタンス】

- 国民の視点に立って、公正中立な立場から徹底的な検証。
- 厚生労働省及び社会保険庁は、自ら積極的にこの問題についての調査に取り組むとともに、事実関係を隠さず、当委員会の調査・検証に協力することを求める。
- 評価と検証は、専門的立場からの検証を踏まえつつ、国民の立場に立ち、社会の常識に従って判断。
- 検証を適正に実施する観点に立って、個人情報やプライバシーなど秘密の保護など

【調査・検証の視点及び体制】

- 重要な視点は、①電算システムなどのシステム、②業務運営、③コンプライアンス。また、全体を通じてガバナンスの状況等を検証。
- このため、委員会体制を充実。

5 当面の具体的な調査事項

(1) 問題記録の発生原因等を明らかにするための調査（主なもの）

- ・ 5,000万件の記録について、抽出して、未統合の原因等を調査。
- ・ オンライン化しなかった記録（厚生年金1,430万件等）について、抽出して、死亡者に係る件数等を調査。
- ・ オンラインデータ全体の正確性についても、記録の実態を調査。（社会保険庁の3,090件のサンプル調査の実施方法等の検証のほか、今後検討）

(2) 業務面からみた原因究明のための調査（主なもの）

- ・ 組織・人事・人員構成関係
- ・ 業務運営関係
- ・ 年金記録関係
- ・ コンプライアンス関係
- ・ 記録に関するシステム関係
- ・ 職員団体との関係
- ・ 監督・外部検査等関係

（概要版文責 事務局）

(別 添)

基礎年金番号に未統合の約 5,000 万件の記録に該当する可能性のあるケース

(1) どのような年齢の方が関係するか

平成 18 年 12 月末現在 30 歳未満の方は、一部の方（平成 9 年 1 月の基礎年金番号の導入時に 20 歳未満で、同月前に働いたことがあるが、同月には働いていなかった方）を除き、関係しない。

(2) 年金手帳番号を複数持っているか否か

- ① 年金手帳番号を一つしか取得していない方は基本的には関係しない。
- ② 年金手帳番号を複数取得していた方のうち、保険料納付期間等の加入履歴について社会保険庁に確認し、記録がつながったり、問題のなかった方は関係しない。
- ③ 年金手帳番号を複数取得していた方のうち、年金を受給している方で年金請求時に社会保険庁に記録されている加入履歴に疑問が残ったり訂正を求めている方、年金を受給していない方で社会保険庁に記録されている加入履歴を確認していない方、あるいは確認したが疑問が残ったり訂正を求めている方は、未統合の約 5,000 万件の記録に該当する可能性がある。

(なお、約 5,000 万件は年金記録の件数であって人数ではない。また、既に死亡された方の記録等も含まれている。)

マイクロフィルム管理となっている約 1,430 万件の記録に該当する可能性のあるケース

(1) どのような年齢等の方が関係するか

関係するのは平成 19 年現在で概ね 69 歳以上の方に限られる。

また、昭和 29 年 3 月以前の厚生年金制度は、すべての民間分野の方が加入する制度とは異なり、工業、鉱業、運輸、電力、金融等の従業員の方が加入する制度となっており、これに関係した方の記録である。

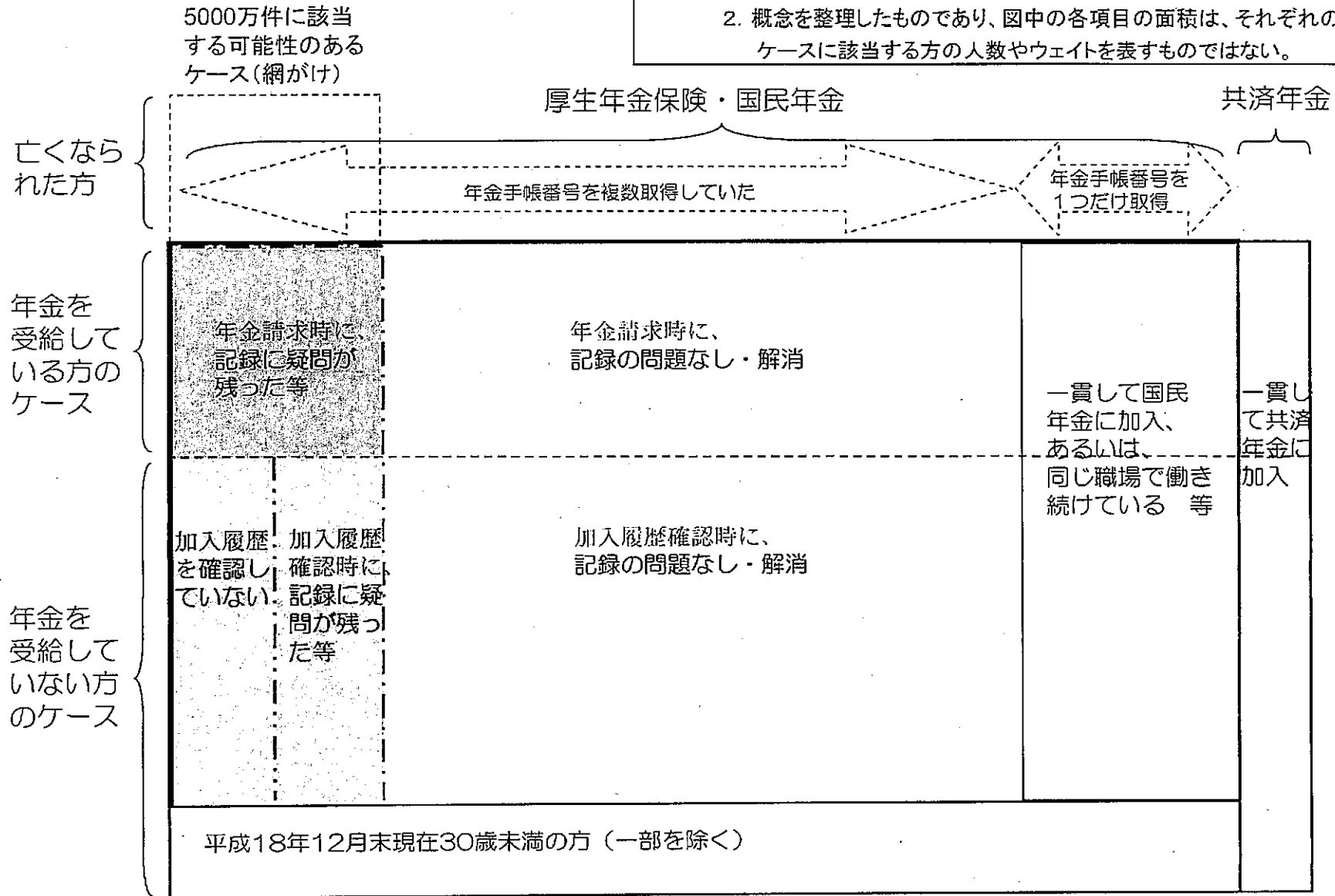
(2) 上記の方のうち、次の方は、該当する可能性があるが、その他の方は該当する可能性はないと考えられる。

- ① 年金請求時に社会保険庁に加入履歴を確認した際、疑問が残ったり、訂正を求めている方
- ② 69 歳以上でも無年金の方の場合は、社会保険庁に加入履歴を確認していない方、あるいは、加入履歴を確認した際に、疑問が残ったり、訂正を求めている方

(なお、約 1,430 万件は年金記録の件数であって人数ではない。また、昭和 62 年 3 月以降既にコンピューターに収録されて年金の支給に結び付いている記録、既に死亡された方の記録等も含まれている。)

5000万件に該当する可能性のあるケース（概念図）

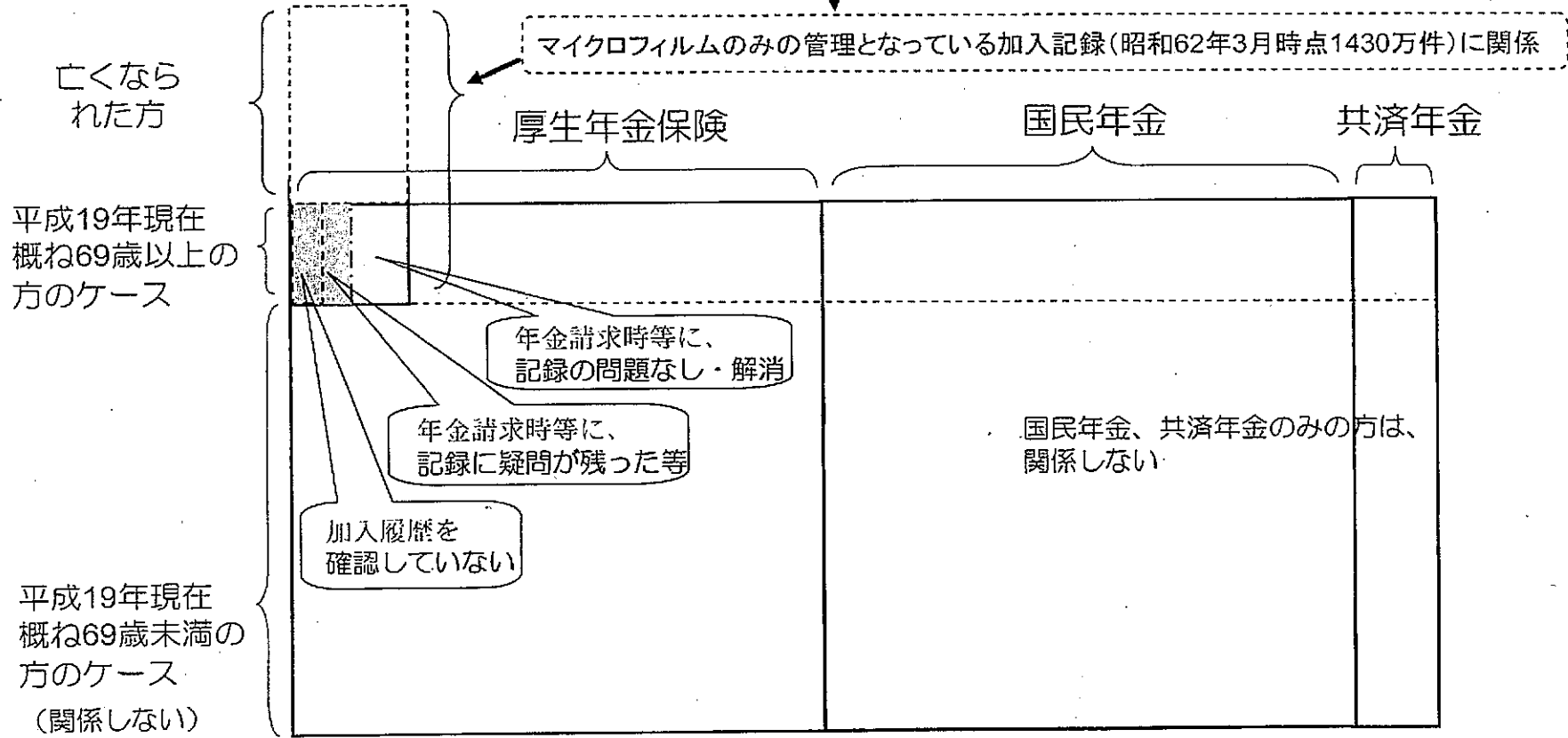
(留意点) 1. 5000万件は記録の件数であり、人数ではない。
 2. 概念を整理したものであり、図中の各項目の面積は、それぞれのケースに該当する方の人数やウェイトを表すものではない。



1430万件に該当する可能性のあるケース（概念図）

(留意点) 1. 1430万件は記録の件数であり、人数ではない。
 また、昭和62年3月時点の件数である。
 2. 概念を整理したものであり、図中の各項目の面積は、それぞれのケースに該当する方の人数やウェイトを表すものではない。

昭和29年3月以前に当時の厚生年金保険の対象職種（工業、鉱業、運輸、電力、金融等）で働いたことがあり、昭和29年3月末までに退職・転職等で厚生年金の被保険者の資格を失い、昭和34年3月末までに厚生年金保険に再加入しなかった方のケース



年金記録問題検証委員会の取組について（中間段階の発表）

平成 19 年 7 月 10 日

年金記録問題検証委員会

年金制度は、社会における国民の安心の基盤であり、同制度に対する国民の信頼を確保することは極めて重要である。

しかし、今回の年金記録問題は、年金制度に対する国民の信頼を大きく揺るがし、年金受給者世代ばかりでなく、現役世代にとっても、例えようのない不安となって広がっている。

基礎年金番号への未統合記録「5,000 万件」、コンピュータへの未収録記録「1,430 万件」など途方もない数字に、国民は大きなショックを受けているばかりでなく、こうした事象について社会保険庁の説明責任が十分に果たされない状況等に、強い憤りを覚えている。また、問題の背景として、社会保険庁の業務に対する待ちの姿勢（年金記録は裁定請求時に正せばよいという安易な姿勢）、管理・評価の不十分さ等がみられ、多くの国民が不満を感じている。

このような前代未聞の状況の中で、年金記録問題検証委員会は、この問題の発生の経緯、原因や責任の所在等についての調査・検証という重責を負ってスタートした。委員会は、社会保険庁の組織としての構造的問題やこれに係る対処も含めて事実を徹底的に解明し、国民に分かりやすく示していくことが極めて重要であると考えており、与えられた任務に、全力を尽くすこととしている。

委員会は、平成 19 年 6 月 14 日以降、これまで 3 回開催し、厚生労働省・社会保険庁から直接ヒアリングを行った。また、国民・関係者に情報提供をお願いし、これらを踏まえた有効な検証の進め方等についても議論してきた。既に委員会は、様々な資料の収集・分析等も鋭意進めている。

これらを踏まえ、委員会としての本問題への取組について、中間段階の発表という形で、国民の皆様に説明したい。

発表のポイントは、次のとおりである。

- 1 委員会が解明すべきと捉えている事象
- 2 特に、国民に多大な不安を与えた、「5,000 万件」、「1,430 万件」の問題は、概ねどのようなケースの記録がこれに該当するのか
- 3 年金記録問題発生 of 主な原因、背景
- 4 検証に当たっての基本的なスタンス、視点及び委員会の体制
- 5 当面の具体的な調査事項

1 委員会が解明すべきと捉えている事象

委員会で検証を行うこととしている年金記録問題に係る事象を大まかに整理すると、次の (1) から (3) の 3 つに整理できると考える。

(1) 途方もない数の未統合記録等の存在

- ① 平成 9 年 1 月の基礎年金番号の導入以来、同番号への統合作業が行われているが、いまだに統合されていない年金記録が、平成 18 年 6 月現在で約 5,000 万件ある。
- ② 厚生年金の昭和 29 年 3 月以前の記録でコンピュータに収録されず、マイクロフィルムで保有されたもの（昭和 62 年時点で約 1,430 万件）は、いまだに相当数がコンピュータに収録されていない（現時点における未収録記録数は不明）。
- ③ 船員保険約 36 万件、共済年金約 181 万件などにも問題がある。

(2) コンピュータ上の記録の正確性の問題

台帳や被保険者名簿等からコンピュータへの記録の転記等が正確でないものがあり（例えば、社会保険庁による国民年金の特殊台帳のサンプル調査では、3,090 件中、年金の給付額に影響する納付記録の不一致が 4 件）、

このオンラインデータ全体の正確性の問題は、年金記録問題の根底に存在するものとして、検証が必要である。

(3) 保険料の納付等が台帳等に記録されていない問題

被保険者が保険料を納めたとしているのに対して、保険料の納付記録が社会保険庁にないケースがある（例えば、コンピュータ上にも、マイクロフィルムなどにも記録がないが、本人が保有する領収書等により納付が判明したケースは、昨年8月から12月までの約100万件の年金相談のうち55件）。このようなケースの中には、保険料の着服が絡んでいる可能性もある。

2 特に、国民に多大な不安を与えた、「5,000万件」、「1,430万件」の問題は、概ねどのようなケースの記録がこれに該当するのか

委員会としては、検証を進めるに当たって、国民に多大な不安を与えている「5,000万件」、「1,430万件」という膨大な数字が、国民にとってどのような意味を持っているのかを整理することが重要であると考えた。

特に、国民一人一人の立場からみて、また、国民が通常持っている情報に照らし、「これらの記録は、自分に関係するのか否か」ということが分かるように整理することが必要であると考え、社会保険庁からヒアリングを行った。

その結果を、資料1「5,000万件に該当する可能性のあるケース（概念図）」及び資料2「1,430万件に該当する可能性のあるケース（概念図）」に、それぞれまとめた。

2-1. 基礎年金番号に未統合の約 5,000 万件の記録に該当する可能性のある

ケース（詳細は資料1参照）

平成9年1月より前は、国民年金や厚生年金に加入していた方の加入記録について、1人が複数の年金手帳番号を取得する場合があったが、平成9年1月から1人1番号の基礎年金番号に統合が進められている。約5,000万件といわれる数字は、平成18年6月1日現在で、基礎年金番号に統合されていない記録の件数である。

(1) どのような年齢の方が関係するかという視点からみると、平成18年12月末現在30歳未満の方は、一部の方（平成9年1月の基礎年金番号の導入時に20歳未満で、同月前に働いたことがあるが、同月には働いていなかった方）を除き、関係しない。

(2) 年金手帳番号を複数持っているか否かという視点からみると、

- ① 年金手帳番号を一つしか取得していない方は基本的には関係しない。
- ② 年金手帳番号を複数取得していた方のうち、保険料納付期間等の加入履歴について社会保険庁に確認し、記録がつながったり、問題のなかった方は関係しない。
- ③ 年金手帳番号を複数取得していた方のうち、年金を受給している方で年金請求時に社会保険庁に記録されている加入履歴に疑問が残ったり訂正を求めている方、年金を受給していない方で社会保険庁に記録されている加入履歴を確認していない方、あるいは確認したが疑問が残ったり訂正を求めている方は、未統合の約5,000万件の記録に該当する可能性がある。

なお、この約5,000万件は年金記録の件数であって、人数ではないことに注意する必要がある。また、この約5,000万件のうちには既に死亡された方の記録等も含まれている。

2-2. マイクロフィルム管理となっている約 1,430 万件の記録に該当する可能性のあるケース (詳細は資料2参照)

約 1,430 万件といわれる数字は、厚生年金の加入記録のうち、昭和 29 年 3 月末までに退職や転職するなどして被保険者の資格を失った方で、昭和 34 年 3 月末までに厚生年金に再加入しなかった方の記録のうち、昭和 62 年時点でコンピュータに収録されていなかったものの件数である。

(1) どのような年齢の方が関係するかという視点からみると、関係するのは平成 19 年現在で概ね 69 歳以上の方に限られる。

また、昭和 29 年 3 月以前の厚生年金制度は、すべての民間分野の方が加入する現在の制度とは異なり、工業、鉱業、運輸、電力、金融等の従業員の方が加入する制度であり、これに関係した方の記録である。

(2) 上記の方のうち、次の方は、該当する可能性があるが、その他の方は該当する可能性はないと考えられる。

① 年金請求時に社会保険庁に加入履歴を確認した際、疑問が残ったり、訂正を求めている方

② 69 歳以上でも無年金の方の場合は、社会保険庁に加入履歴を確認していない方、あるいは、加入履歴を確認した際に、疑問が残ったり、訂正を求めている方

なお、約 1,430 万件の中には、昭和 62 年 3 月以降既にコンピュータに収録されて年金の支給に結び付いている記録、及び脱退時に一時金(脱退手当金)を受給された、加入期間が短いなどの理由で受給資格につながらない方の記録も入っている。また、この約 1,430 万件のうちには既に死亡された方の記録等も含まれている。

3 年金記録問題発生の主な原因、背景

これまでの厚生労働省及び社会保険庁からのヒアリング等により浮かび上がった年金記録問題発生の主な原因、背景には、以下のようなものがある。

【問題1】年金記録管理のシステム・事務処理に関する問題点

今回の年金記録問題の根本的な原因は、年金制度発足以来、年金記録及びその管理の正確性がどのように確保されてきたかという点にある。その正確性の問題は、年金記録管理のシステムや事務処理に関する問題に起因しているところが多い。

例えば、届出書から紙台帳へ転記したり、パンチ入力をしたり、市町村や企業等と社会保険事務所との間で記録をやり取りしたときなどに、年金記録が不正確に記録された場合があった。また、紙台帳管理の時代の年金記録を後にコンピュータへデータ入力したとき、簡易な漢字入力方式で入力したデータを後に機械的にカナ文字に変換したとき、年金記録管理をオンラインへ移行したときなど、年金記録管理の事務処理が大きく変更された際にも、同様に年金記録が正確に記録されない場合があり、その結果、記録の誤りが累積していったとみられる。このようなこともあって、平成9年1月に基礎年金番号を導入して以来行われてきた基礎年金番号への名寄せの精度に問題が生じ、記録の正確性に問題が生じたものと考える。

コンピュータによって収録・管理される年金記録の原簿の作成のために使われた様々の名簿、マイクロフィルム等の管理は、原簿への記録の転記等の正確性を十分に検証した上で、その取扱いを決定すべきであるが、そういった取扱いのルールが記録の正確性の十分な検証の下に行われたか否か疑問が生じており、現在では年金記録が正確かどうかの確認が難しくなるという新たな問題を惹起することにつながっていると考える。

「レガシー」と呼ばれる旧式の年金記録管理システムについては、導入当時としては決して旧式システムではなかったが、統計分析や業務管理等の用途まで十分に考慮して設計していなかったこと、及びその後このような問題を抱えながらシステムのソフト部分を新しいものに更新せず旧式のを現在に至るまで使い続けたことが、年金記録問題をこのように大きくした一因と考えられ、社会保険庁はもちろんのこと、システムの設計や導入等に関わった業者側の問題点も検証する必要がある。また、例えば、厚生年金について、年金記録の情報としてカナ氏名の届出が始まったのが昭和54年、住所の届出が始まったのが平成8年と遅かったことなど、年金記録の管理等に係るその他の問題も、社会保険庁が年金記録問題を解決することを困難にしているという意味で、年金記録問題の背景の一つといえる。

より基本的には、年金記録管理の業務を全国で標準化し、社会保険事務所、社会保険事務局、社会保険庁それぞれの単位で進捗管理を行い、その結果を評価し、問題点を改善するというレベルの業務サイクルが社会保険庁内部において確立されていなかったとみられる。

【問題2】社会保険庁の組織上の問題点

社会保険庁の組織上の問題点については、ガバナンス（ここでは「組織の適正・公正な運営と的確な業務遂行のための仕組み・ルール」をいう。）の決定的な欠如が存在する。具体的には、身分は国家公務員であって人事権や経費負担は国にありながら、業務については都道府県の組織に属して都道府県知事の指揮命令を受けるといった地方事務官制度やこれに付随する問題が、指揮命令系統のゆがみをもたらした。地方事務官制度自体は、平成12年3月末で廃止されたが、そのことに起因する組織上の問題は、今なお解消されていないと考えられる。

また、人員構成の問題がある。厚生（労働）省本省で採用されるⅠ種職員は社会保険庁の在籍期間が一般的に短く、一方、社会保険庁本庁採用のⅡ種及び

Ⅲ種の職員がおり、また都道府県ごとの閉鎖的な人事が行われる地方事務官として採用されたⅡ種及びⅢ種の職員がいる。このような人員の三層構造の問題が放置されてきたために、Ⅰ種職員は実務に即した適正な組織管理ができず、それぞれの現場では独自の判断で全体との連携を欠いた事務処理を行うようになった。

そういったガバナンスの欠如や人員構成上の問題に加えて、年金記録の正確性は年金裁定の請求があったときに確認すればよいという安易な姿勢に立った事務処理が蔓延し、国民の権利を保全する職務に不可欠な自律精神が欠如したいわゆる親方日の丸的な体質の組織・人員が温存された。

また、職員団体によるオンライン化反対闘争や業務改革に後ろ向きの多数の覚書・確認事項が示す、既に強く批判されている職員団体の行動がみられた。

さらには、職員による保険料の着服等の不正行為があった事案も報告されているなど、コンプライアンスの意識が低い組織となってしまったと考える。

4 検証に当たっての基本的なスタンス、視点及び委員会の体制

委員会は、「年金記録問題発生の経緯、原因、責任の所在等についての調査・検証を行う」という任務に対し、次の基本的なスタンスに立って取り組む。また、検証に当たっての視点及び委員会の体制は以下のとおりである。

(1) 基本的スタンス

- ① 国民の視点に立って、公正中立な立場から徹底的な検証に取り組む。
- ② 厚生労働省及び社会保険庁は、自ら積極的にこの問題についての調査に取り組むとともに、事実関係を隠さず、委員会の調査・検証に協力することを求める。
- ③ 事実関係の把握は、厚生労働省及び社会保険庁等の説明・資料の提出及び調査結果の報告、並びに行政評価・監視機能の活用、国民及び関係

者からの情報提供、必要に応じた委員自らの実地調査等によりこれを行う。

- ④ 把握された事実に関する評価と検証は、委員会の責任において行う。評価と検証は、専門的立場からの検証を踏まえつつ、細かい法律論や官僚的思考ではなく、国民の立場に立ち、社会の常識に従って行う。
- ⑤ 個人情報やプライバシーなど秘密の保護については、検証を適正に実施する観点に立って、万全の措置を講ずる。

(2) 検証の視点及び体制

委員会としては、

- ① 電算システムなどのシステム
- ② 業務運営
- ③ コンプライアンス

を重要な視点として検証する。また、全体を通じてガバナンスの状況と問題点について検証する。

以上のような基本的なスタンスや視点から検証を行うため、委員会の設置及び運営方針は資料3及び4のとおりとし、また、今後より具体的な検証の実施に向けて、委員会体制を充実し、資料5のような体制で取り組むこととする。

5 当面の具体的な調査事項

当面、具体的には、次のような事項の調査に取り組むこととする。

(1) 問題記録の発生原因等を明らかにするための調査（主なもの）

- ① 基礎年金番号に未統合となっている約 5,000 万件の年金記録について、一定数を抽出して、未統合の原因等を調査する。

- ② オンライン化しなかった年金記録（厚生年金約 1,430 万件等）について、一定数を抽出し、死亡者に係る件数、現時点でオンライン化されている件数等を調査する。
- ③ 上記①、②のほかオンラインデータ全体の正確性についても年金記録の実態を調査する（社会保険庁が実施した 3,090 件のサンプル調査の実施方法・内容の検証のほか、具体的な調査方法については今後検討する。）。

（2）業務面からみた原因究明のための調査（主なもの）

ア 組織・人事・人員構成関係

- ① 厚生労働省と社会保険庁、社会保険庁本庁と社会保険事務局・社会保険事務所等との間の人事交流の実態とその問題点
- ② 組織の人員構成。いわゆる三層構造問題等に関する問題点

イ 業務運営関係

- ① 年金の制度の変遷と業務への影響
- ② 業務全般に関する指揮命令関係とその問題点
- ③ 業務遂行状況の点検及び報告体制（厚生労働省と社会保険庁との間を含む。）とその問題点
- ④ 過去の業務に関する指示・指導等の内容とその問題点
- ⑤ 過去の業務の変更後の業務の実施状況等とその問題点
- ⑥ 年金相談業務の実態等とその問題点

ウ 年金記録関係

- ① 年金記録の保管・廃棄の実態等とその問題点
- ② 記録管理の仕組み（転記、入力の際の二重チェック等や監督の仕組み）とその実施状況及び問題点
- ③ 年金裁定時における過去の保険料の納付や加入記録の調査の実態（調査はどこまで実施したのか等）とその問題点

エ コンプライアンス関係

- ① 内部監査の仕組・実績とその問題点
- ② コンプライアンスの確保体制等の実態とその問題点
- ③ 過去の懲戒処分等の状況並びに年金保険料の着服事件の再点検及び着服に係る年金記録の訂正状況等
- ④ 社会保険庁全体の現金の管理体制、実務の実態とその問題点

オ 記録に関するシステム関係

磁気テープ化、オンライン化等に際して、業務内容・実施体制・経費等の基本的事項に関する事前検討状況、業者の選定プロセス、契約内容、具体的な業務の実施状況等とその問題点

カ 職員団体との関係

- ① 職員団体との覚書、確認書、応答文書等の締結等の経緯
- ② これらの文書の存在と年金記録問題発生との関係

キ 監督・外部検査等関係

- ① 社会保険庁に対する監督の仕組みと実態
- ② 会計検査、行政評価・監視等の外部機関による点検の状況
- ③ 上記①、②に対して社会保険庁が実施した是正措置