

第3号被保険者不整合記録問題に関する調査会議 報 告 書

平成23年12月28日

第3号被保険者不整合記録問題に関する調査会議報告書（目次）

I	はじめに	1
II	昭和61年の国民年金第3号被保険者制度の創設、その後の制度の運用、 改善等の変遷（事実認定）	3
	1. 制度創設当初の考え方	3
	2. 被保険者の記録管理	6
	3. 裁定請求審査時の取扱い	9
III	平成22年から23年にかけての、いわゆる「運用3号」の取扱いについて 課長通知を出すに至った経緯（事実認定）	11
IV	事実関係の評価と問題点	16
	1. 国民年金第3号被保険者制度の創設、その後の制度の運用、 改善等について	16
	2. いわゆる「運用3号」の取扱いについて	20
	3. 共通する問題点	24
	4. 第3号不整合記録問題への対応に対する総括的な評価	25
V	年金行政・年金業務の適正化に向けた今後の取り組み	26

参考資料 (別 冊)

I はじめに

第3号被保険者不整合記録問題に関する調査会議（以下「調査会議」という。）は、第3号被保険者不整合記録問題の発生の原因と背景を明らかにすることによって、年金行政・年金業務の適正化と同種の問題の再発防止を図るために平成23年6月に設置された。

第3号被保険者不整合記録問題は、旧社会保険庁が平成21年12月に実施した職員アンケート及び日本年金機構が実施したシステム上のデータ分析により、日本年金機構が第3号被保険者として記録管理している期間のうち、配偶者である第2号被保険者の退職等により、実態は第1号被保険者になったにもかかわらず、種別変更届を行わなかったために、年金記録は第3号被保険者のままとされているものが多数存在することが判明したことにより顕在化した。厚生労働省年金局及び日本年金機構は、この問題に対応するため、日本年金機構に対する課長通知をもって、平成23年1月1日以降、いわゆる「運用3号」の取扱いを行うこととした。

この取扱いについての政府としての見解は「法的に許されないものとは考えていない。」（平成23年2月25日「衆議院議員阿部知子君提出第三号被保険者の不整合記録に関する質問に対する答弁書」）というものであるが、総務省に設置された年金業務監視委員会からは「国民年金法に違反する疑いがある上、年金受給者間において著しい不公平をもたらすと考えられることから、廃止すべきである。」との意見が述べられた。国会等においても様々な議論が行われ、厚生労働省においては、こうした議論を踏まえ、いわゆる「運用3号」の課長通知を廃止し、抜本改善策は立法措置により対応するとの方針を平成23年3月8日に表明したところである。

本調査会議では、このように違法の疑いがあるとの指摘まで受けた、いわゆる「運用3号」の導入の経緯を明らかにするとともに、その背景としての第3号被保険者制度及び被保険者資格の適用事務・年金記録管理・裁定事務といった実務の変遷についても検証することとし、平成23年6月30日に開催された第一回会合以降、

① 昭和61年4月の国民年金第3号被保険者制度の創設、大量の不整合記録発生の要因となったその後の同制度の運用、改善等の変遷、

② 平成22年から23年にかけての、いわゆる「運用3号」の取扱いについて課長通知を出すに至った経緯、

の2点について、さまざまな資料や文献から事実関係等を確認・調査し、更に、その時々の年金行政の担当者その他の関係者から書面調査や聞き取り調査を行い、詳細な事実関係等の確認、調査及び分析を進めてきたが、今般、その結果をとりまとめたので、これを報告する。

なお、本調査会議の趣旨は、事実関係を明らかにすることにより、国民から信頼される年金制度、年金行政の確立につなげることにあり、会議の運営に当たっては、責任追及は念頭に置いていないことを申し添える。

Ⅱ 昭和61年の国民年金第3号被保険者制度の創設、その後の制度の運用、改善等の変遷（事実認定）

1. 制度創設当初の考え方

(1) 第3号被保険者制度は、昭和60年の国民年金法改正により昭和61年4月から実施された。これは、サラリーマン世帯の専業主婦について、それまで国民年金法で任意加入制とされていたものを強制加入対象に改めたものである。サラリーマン世帯の専業主婦についても独自の年金権を付与するとともに、従来世帯単位を前提に設計されていた夫の厚生年金の支給額に妻の任意加入分の年金が上乗せされることで高くなっていた給付水準を、妻の基礎年金を含めて「世帯での給付水準」とすることにより適正化することをねらいとするものであった。

(2) 第3号被保険者制度の運用に関しては、昭和61年度の制度発足当初から、第3号被保険者資格の取得届の提出以降、離婚や死別に伴う身分関係の変動や本人又は配偶者の雇用関係の変動が被保険者資格の種別変更につながるため、その都度事実関係を把握する必要がある、事務処理上問題含みであることは、次の通り年金局、社会保険庁、市町村の当事者によって意識されていた。

(3) 昭和60年5月、吉原年金局長（当時）は、専門誌に掲載された対談において、「これからは被保険者の雇用関係と同時に身分関係もしっかり把握しておかなければ非常に不公平になります。」「運営、事務処理の面では非常に難しい問題です。」と述べている。また、同年9月の講演では「市町村だけでは十分把握できないケースもあり、事業所と連絡を密にして初めてできることかも知れない。果たして、この細かい管理が40年の長期にわたってうまくいくだろうかと心配する向きもあり」と発言している。

また、長尾社会保険庁年金保険部長（当時）は、昭和60年4月18日、衆議院社会労働委員会において「(第3号被保険者の配偶者の社会保険上の地位の変更による種別変更について)一つの考え方はご本人からの届け出をお願いしたいと思いますが、(中略)もう一つ違うサイドからのチェックシステム、被用者保険サイドの変更がそういった形の第3号被保険者の変更結びつくようなシステムを検討しておりまして、御本人の届け出と併用する形で考えたいと思っています。」との答弁をしている。

同部長は昭和59年12月18日の衆議院社会労働委員会において森井忠良議員の「サラリーマンの奥さんは自動的ではなくて、本人からの申請に基づいて3号被保険者として認定する、こういうことですね。これは事務的

に大変なことですよ。」との質問に対し、「現行の制度におきましても、国民年金の被保険者につきましては御本人の届け出という形で適用させていただいているということです。厚生年金の場合は、事業主の方に、個々の被用者につきましては被保険者の資格取得、喪失ということの手続きをしていただいているということです。国民年金は事業主にかわる方がいませんので、御本人に被保険者の資格取得、喪失ということについては届けを出していただくという形になっています。」「今回の改正案の具体的な実施につきましては、現行の仕組みを大幅に変更しないようにということを考えたわけです。」と答弁している。

なお、昭和60年8月5日付けの国民年金弘報に掲載された討論会において当時の社会保険庁国民年金課の担当者は、「被扶養者異動届書の活用というのは、私どもも検討しました。ただ被用者年金をやめて、そのまま自営業につく者と被用者年金をやめても、またすぐに被用者年金に入るという者もいるわけです。」「被用者年金全体から年間約百万人退職者がいますと、実際に自営業者に移るのは、一割程度であろうと推定されます。残り90万人分については市町村に情報を提供しても使えず、かえって市町村の事務に混乱が出てくるのではないかと思います。」と発言している。

- (4) 改正法成立後の昭和60年5月29日には全国保険・国民年金課長事務打ち合わせ会が開催されているが、社会保険庁の植西国民年金課長(当時)は「記録の管理は従来以上に慎重にやっていかなければなりません。」「一旦、3号被保険者として登録されても、3号に該当しなくなった場合、その届出をしないと、これもまた給付の公平性が保てず」「3号の人が3号に該当しなくなったとき、言い換えると保険料を納めなくてもいいグループから納めるグループになるので、届出の励行はなかなか難しいのではないかと考えられます」として、「そこで原簿の記録の適正化を確保するため、記録のチェックシステムを設定し、一定期間ごとに電算機で記録を再確認する方法を講じることにしています。」と述べている。その際配付された資料には、次のような事項を含むチェックシステムの検討案が示されている。

- ① 社会保険庁は厚生年金の現存被保険者記録管理が全てオンラインに切り替えられた後、年1回、配偶者記録を活用することにより、第3号被保険者期間と(配偶者である)第2号被保険者の被保険者期間とを突合する。
- ② 第3号被保険者が自己の所得を有すること又は離婚等により第2号被保険者の被扶養配偶者に該当しなくなったことによる第3号被保険者資格の非該当者については、定期的に市町村の備え付けの公簿(戸籍簿、住民票、課税台帳、国保台帳)等を活用することで記録の適正化を図る。

- ③ （上記の２点により）第３号被保険者に非該当と考えられる者については、社会保険事務所から市町村を経由し本人照会を行うものとする。第３号被保険者非該当の処理は本人の届出に基づき行うことを原則とするが、市町村による届出指導にもかかわらず未届けの者は、社会保険事務所の段階で職権整理により種別変更の処理を行うものとする。

（注）①については、「勸奨状の送付」として昭和63年度以降実施。②については、昭和61年4月1日付け社会保険庁国民年金課長・業務第一課長通知「国民年金の被保険者の適用及び保険料に関する事務の取扱いについて」により実施。③については、市町村による「職権適用」として平成10年度から着手。

- （５） 厚生省と社会保険庁等も参加して、全国都市国民年金協議会（以下「都市協」という。）の総会・研修会が毎年開催されているが、当時、第３号被保険者の資格の変更届出を事業主経由とすべきこと等の要望がなされている。

（注）昭和63年7月21日に開催された第26回都市協において、近畿ブロック等の出席者から「第３号被保険者の資格届出が事業所等に対する法的義務づけがないため、市町村の窓口での対応にも限界がある。事業所に対し、市区町村窓口への国民年金資格変更届等の通知を義務付けること。」との要望が行われ、社会保険庁の担当者が「法的に義務付けるとすれば、例えば事業所が退職した人を追いかけるということにもなるわけで、その把握は大変困難ではないかと思う。」と回答している。

- （６） 上述（４）のチェックシステムにおいては、「裁定時に記録訂正を行えば良い」といういわゆる裁定時主義の考え方は見受けられない。また、今回行った書面調査では、制度導入当初の年金局及び社会保険庁の幹部職員は、「本来第１号被保険者であるのに第３号被保険者として適用されている」不整合記録が生じる可能性を認識していたと回答した者は３割程度あったが、認識があるとした回答者は、被保険者である間に実態を確認し記録を訂正すべきであるとの考えであり、「年金裁定時に確認すれば良いと考えていた」と回答した者はいなかった。

2. 被保険者の記録管理

(1) 第3号被保険者制度発足以降順次行われてきた被保険者の適用事務・記録管理に関する取り組みは以下の通りであり、(2)以下で詳細に説明することとする。

- ① 市町村や事業主等の協力を得た第3号被保険者の届出に関する周知・広報
- ② 昭和63年度から開始された配偶者の記録との不整合が生じている者に対する「勸奨状の送付」
- ③ 平成10年度から通知に位置づけられた「職権適用」
- ④ 地方分権一括法により平成14年度以降、第3号被保険者該当届出を事業主経由に変更
- ⑤ 平成19年からのねんきん特別便及び平成21年からのねんきん定期便の送付

(2) 市町村の協力を得た広報誌等による周知や、事業主を通じたパンフレットやリーフレットの配布、新聞等を活用した届出の励行を勸奨する広報活動は制度発足当初から行われているが、制度創設当時の状況を知る関係者からは、第3号被保険者に該当する者の届出手続きの周知に重点が置かれ、第3号から第1号への種別変更の届出については周知が不十分であったとの意見があった。調査会議が入手した当時の広報資料においては、第3号資格の取得の届出だけでなく配偶者の転職等に伴う種別変更届についての記載もあるが、当時の広報の効果（周知の度合い）について現時点で定量的に評価することは困難である。

一般的には、第3号被保険者の資格を喪失し第1号被保険者への種別変更届をしなければならない者は、同時に被用者保険の被扶養者の資格を喪失するので国民健康保険に加入することとなる。このため、市町村においては、国民健康保険への加入脱退と国民年金の資格変動の手続きは一体であるとの考えの下に、転居、国保及び国民年金の届出書を3枚複写方式としたり、担当窓口の間で連携を図ることにより、国民年金の手続き漏れの防止に努めていたところも多いとの意見があった。また、住民の中には国民健康保険には加入しても国民年金には加入したくないとか、国民健康保険にも加入したくないという場合もあり、このように第1号被保険者への種別変更に意図的に応じようとしない者には市町村窓口として周知・指導に努めたとしても対応に限界があるとの意見もあった。一方で、国民年金の適用事務については、市町村により対応状況に差があったとの意見もあった。

なお、平成12年11月には会計検査院「平成11年度決算検査報告」において、国民年金第3号被保険者に関し、①医療保険者と連携して第1号被保険者への種別変更届出が必要な者を把握することと併せて、②市町村や事業所との連携による種別変更の届出義務の周知徹底についても改善意見の指摘を受けている。

- (3) 「勸奨状の送付」は、ある特定の時期に配偶者と本人の記録を突合し、不整合がある場合は、当該不整合データを抽出し、対象者に届出勸奨状を送付するというものである。昭和63年当初は毎年1回の抽出であったが、平成3年度は年2回、平成4年度以降は年3回と回数が増加した。

平成7年9月からは、配偶者（厚生年金被保険者に限る）の第2号被保険者資格の喪失情報及び政府管掌健康保険の被扶養者認定の取消情報に基づき、一定期間経過後において記録に不整合が生じている者を対象に届出勸奨状を送る方式に改められた。基礎年金番号導入後の平成10年4月からは共済組合からも組合員（加入者）記録及び被扶養者認定取消情報を得られることとなり、健康保険組合加入者の被扶養認定取消の場合を除き、第3号被保険者資格の喪失事由が発生する都度不整合記録状態を把握し、勸奨状を送付することとなった。

- (4) 「勸奨状の送付」の取り組みについては、昭和63年の方式及び平成7年の方式のいずれも、旧社会保険庁において管理している全ての記録の中から過去分を含めて網羅的に不整合記録を把握するという仕組みではない。但し、今回の調査において存在が確認された「平成6年年金制度改正に伴うブロック別事務打ち合わせ会資料」（平成7年2月社会保険庁、社会保険業務センター）と題する資料によれば、平成7年4月から平成9年3月まで行われた第3号被保険者特例届の措置に併せて、同特例届の対象者だけでなく、第3号資格を喪失しているが届出を行っていない3号不整合記録保持者等に対しても勸奨が行われている（なお、この勸奨を実施することについては、平成7年3月29日付け社会保険庁年金指導課長通知「国民年金第3号被保険者に係る特例届出の勸奨事務の実施について」にも記載がある）。その際の送付先リストの抽出条件等の詳細は不明であり、個々の市町村における対応状況の記録についても存在を確認できなかったが、今回の調査に協力していただいた市町村関係者は、住民の年金権確保のために徹底的に対応したと述べている。また、年金局と日本年金機構が平成23年に行った推計によれば、平成7年度から平成9年度の3年間に行われた不整合記録の訂正件数は約62万件であり、昭和63年度から平成22年度までの23年間の総数（約118万人）の約半数を占める。

- (5) 「職権適用」とは、第1号被保険者に該当するにもかかわらず必要な届出がない者について職権により記録訂正を行うものである。20歳到達者については昭和38年4月30日付け社会保険庁国民年金課長通知「国民年金手帳の作成について」において加入勧奨に応じない者に対する職権適用が可能であることが示されている。厚生年金等の被保険者である第2号被保険者又はその被扶養配偶者である第3号被保険者から第1号被保険者に移行した者であって種別変更届の届出がない者については、平成9年1月に導入された基礎年金番号を活用した記録管理により対象者の把握が可能になったとして、平成10年3月2日付け社会保険庁年金指導課長通知「国民年金第1号被保険者又は第3号被保険者に係る資格取得、種別変更又は種別確認の届出のお知らせ（勧奨）の実施について」において、都道府県国民年金主管課（部）長に対して、「市町村指導」事項として「第1号被保険者を早期に適用していくことは、従前と同様であるが、（中略）初回の勧奨状を送付した後、なお未届の者については、第1号被保険者として早期に適用を行い、納付案内書を送付するよう努めること。」とされており、「職権適用」との表現は使われていないが、これに努めることを市町村に求めている。
- (6) 市町村関係者から聴取したところでは、この通知に基づき平成10年度から職権適用を行っていたという情報もある。一方で、市町村により対応が異なっており、必ずしも全国的に職権適用が行われていたわけではないとの情報もある。いずれにせよ、地方分権一括法により国民年金第3号被保険者の適用事務が国の事務に移管される平成14年度より前の全国的な職権適用の実施状況を記載した資料は確認できなかった。
- (7) 平成14年度以降の状況については、平成16年12月の総務省「年金に関する行政評価・監視結果に基づく第2次勧告」において、社会保険庁は勧奨後の取扱いを社会保険事務局等の方針に一任しており、調査対象とした35社会保険事務所のうち30の事務所では職権適用を実施しておらず、実施している5事務所でも対象者を35歳未満に限定する等必ずしも国民皆年金の理念に沿って実施していないと指摘されている。旧社会保険庁では、この勧告を受けて平成17年度から、統一の手順により全国的に職権適用を実施することとした。
- (8) 地方分権一括法により国民年金第3号被保険者の適用事務が国の事務となるに伴い、平成14年4月以降、第3号該当届は事業主経由で社会保険事務所に提出されることとなったが、第3号被保険者から第1号被保険者への種別変更届の方は事業主経由となっていない。この点については、退職後の被用者や離婚後の被用者の配偶者の住所を事業主としては把握でき

ないこと等の実務上の困難があることは想定されるが、同法の立法作業当時の記録からは種別変更届の提出を事業主経由に変更しなかった理由は確認できなかった。

- (9) 旧社会保険庁では、被保険者に加入記録等を確認してもらうための取り組みとして平成21年4月からねんきん定期便の発送を開始した。また、平成19年12月から平成20年10月までの間、年金記録問題への対応として、全ての被保険者、受給者に対してねんきん特別便を送付した。第3号被保険者不整合記録問題の検証の観点から見ると、特別便では単に「国民年金」と表示され1号・3号の資格種別が示されていなかったのに対し、定期便では「国年 第3号被保険者」又は「3号納付」と表示されている。また、ねんきん定期便においては、配偶者の退職等の場合に種別変更届が必要であることの注意書きがなされている。

3. 裁定請求審査時の取扱い

- (1) 現に不整合記録が発生するケースは昭和61年の制度創設当初から存在しているが、裁定請求の際に市町村又は社会保険事務所が行うべき審査事項としては通知上、これについて特に言及はない。平成6年3月31日付け社会保険庁企画・年金管理課長、年金指導課長通知「国民年金事業の推進について」において、初めて「必ず配偶者の被用者年金制度の加入状況との突合を実施し、適切な被保険者期間の確認を行う」よう指示された。
- (2) また、上述2.(4)の平成7年3月29日付け社会保険庁年金指導課長通知「国民年金第3号被保険者に係る特例届出の勧奨事務の実施について」では、年金給付の裁定請求書の受付・審査に関し、「市町村及び社会保険事務所は、年金受給権の裁定請求書の受付・審査に当たって、請求者が第3号被保険者期間を有するときには、必ずその配偶者の被用者年金制度の加入記録と突合し、第3号被保険者期間の確認、整備を行う」こととし、平成6年の通知に記載された夫婦間の記録の突合に加えて、記録の整備(所要の訂正)についても指示している。
- (3) なお、上述2.(4)の「平成6年年金制度改正に伴うブロック別事務打ち合わせ会資料」には、「3号記録と配偶者記録の不整合により1号未納期間が発生する場合は勧奨状作成時点(平成7年3月上旬)までに裁定決定されている者は、3号期間の記録整備は行わないこととすること。」とされており、旧社会保険庁はこの時期に受給者の中に不整合記録を有する者が存在しうることを認識していたことがうかがえる。しかし、こうした取扱い(受

給者の不整合記録は敢えて訂正しない) については、通知等において位置づけられてはならず、その後もこうした取扱いが指示されたことはない。今回行った書面調査では、当時の年金局及び社会保険庁の幹部職員からはこの取扱いを知っていたとの回答はなく、市町村・旧社会保険事務所職員からは知っていたとの回答と知らなかったとの回答の双方があった。また、この書面調査で、受給者について不整合記録が判明した場合の対応について市町村・旧社会保険事務所職員に尋ねたところ、そのような経験はない、記録訂正を指導する、そのままにしていた等回答は種々であった。

- (4) 平成9年1月に基礎年金番号が導入されたことに伴い、裁定請求書に配偶者の基礎年金番号を記載する欄が設けられた。それ以前は、配偶者の厚生年金の加入状況や記号番号を記載する欄はなく、裁定時に配偶者等から記号番号を出してもらい確認する必要があった。また、社会保険オンラインシステムの窓口装置上の同一画面で配偶者の厚生年金の加入状況を確認することが可能となったのも基礎年金番号導入後である。
- (5) 審査業務の全国統一マニュアルが作成され、窓口で裁定請求書を受け付けた際に窓口装置上の記録より第3号被保険者記録との整合性を確認することが明記されたのは平成18年10月である。また、審査事務を含む業務の都道府県単位での集約化が始まったのは平成18年度である。日本年金機構では、平成23年4月にマニュアルを改正し、請求者と配偶者のそれぞれの記録をハードコピーで出力して被用者年金制度の加入状況との突合を実施し、適切な被保険者期間の確認を行うこと等を明記した。
- (6) 旧社会保険庁時代の審査の状況について調査を行った結果も踏まえると、裁定請求審査時に発生するミスの原因としては次のような点が推測される。
 - ① 配偶者の記録との突合は、窓口装置の記録画面のハードコピーを印字し確認した上で2次審査者に回すことが基本だが、印字をマニュアルで規定する前は画面目視で済ませた事例がある可能性があること、
 - ② 印字した場合でも、警告サインの表示等はなく、目視のみの確認のため見落としはあり得たこと、
 - ③ 特に、平成9年1月の基礎年金番号導入以前は本人と配偶者の記録画面は別であり見落としのリスクがあったこと、
 - ④ 給付審査が県単位で集約化される以前は社会保険事務所により審査精度に差があった可能性があること。なお、オンラインシステム上審査担当者について証跡がなく、また、審査書類の保存期限も原則5年であることから、個別事案ごとにミスの原因を特定することは困難である。

Ⅲ 平成 22 年から 23 年にかけての、いわゆる「運用 3 号」の取扱いについて 課長通知を出すに至った経緯（事実認定）

- (1) 旧社会保険庁が平成 21 年 12 月に実施した、旧社会保険庁全職員及び退職者に対するアンケートへの回答において指摘された意見・提言については、「記録問題への対応策」として他の数多くの年金記録問題の案件と併せて、年金記録回復委員会（委員長：磯村元史函館大学客員教授）において議論された。

アンケートへの回答として指摘された数多くの意見・提言の中で、本件第 3 号被保険者不整合記録問題について指摘した件数は必ずしも多くはないが、記録の間違いというカテゴリーの中でそれなりのまとまりを示しており、また、「多数ある」「間違った記録に基づき既に裁定されている」といった記述もあることから、年金記録回復委員会においてこの問題にどう対処すべきかを議論することとなった。

- (2) 年金局においては、アンケート調査のとりまとめ作業とほぼ並行して平成 22 年 1 月 27 日に日本年金機構から、社会保険オンラインシステム上のデータベースの分析結果として第 3 号被保険者不整合記録が多数存在するとの情報を得ており、この問題の早急な解決が必要であるとの認識に至った。なお、この時点での情報は、第 3 号被保険者期間と配偶者の第 2 号被保険者期間との整合性がとれていない可能性があるデータが約 103 万件（注）あるというものだが、その時点では年金額への影響を確認するために日本年金機構が行ったサンプル調査は 100 件を抽出しただけのごく簡易な調査であった。

（注）後の平成 23 年 4 月に、不整合記録を有する対象者数が約 97.4 万人（うち年金額に影響があると考えられる者が 47.5 万人（受給者 5.3 万人、被保険者等 42.2 万人））であるとの推計が年金局から公表されている。

- (3) 平成 22 年 1 月 29 日に日本年金機構は年金局に対して、局内で検討する際の一つの考え方として具体案を示している。その内容は、受給者について、平成 21 年 8 月の年金局長通知「第 3 号被保険者期間と重複する被用者年金被保険者期間が裁定後に判明した場合における当該被用者年金被保険者記録喪失後の第 3 号被保険者期間の取扱いについて」と同様に特別の事情を有しているものとして、引き続き第 3 号被保険者期間として取扱い（その結果として、再裁定は行わない）、年金額の変更や返還を求めないこととする、としてはどうかというものである。なお、被保険者の取扱いについては具体案は含まれていない。

(4) 年金局事業管理課においては、対処方針の検討を進め、平成22年2月17日に次のような案を年金局内の会議にかけた。

- ① 受給者については、本来は再裁定を行い、実は第1号被保険者期間であったと判明した期間（すなわち未納期間）に応じて年金額を減額すべきだが、目下の状況においては、厚生労働省・日本年金機構のサイドからは不整合記録保有者の探索は敢えて行わないこと。
- ② 被保険者については、厚生労働省・日本年金機構のサイドから不整合記録を有する者の探索を行い、記録の訂正（第1号被保険者への種別変更）及び過去2年以内の不整合期間にかかる保険料の納付を求めること。2年を超える過去の未納期間については、平成22年の通常国会に提出を予定していた「年金確保支援法案」の成立後は、同法に基づく特例措置を適用するため、10年前の分までの納付勧奨を行うこと。

このときの年金局内の会議における議論としては、上述の対処方針案を巡って、

- ・ 年金記録問題の一環でありできる限り受給者（被保険者）サイドに立って対応策を考えるべき、
- ・ 裁定時に的確にチェックができなかったことや特別便等により誤った記録を通知していること等旧社会保険庁の事務処理ミスがある、
- ・ 受給者の不整合記録は事実上黙認するのに対し、被保険者の不整合記録を洗い出して訂正するという取扱いではバランス上問題がある、
- ・ 突然記録訂正することは信頼保護の観点からの懸念がある、
- ・ 保険者は基礎年金制度の拠出金額を確定するため、本来は翌々年度までに被保険者の状態を確認する必要があるのに、長年にわたって記録の不整合状態を放置しておきながら、突然種別変更を行うというのは行政庁の権限行使の在り方として恣意的ではないか、

等の意見が出たため、担当課の原案は採用されず、次のような実質的に「運用3号」と同じ案を年金記録回復委員会に諮ること、また、大臣等の政務レベルに相談すること、との結論に達した。

- ① 第3号被保険者期間とされている不整合期間について、現状の年金記録を尊重し、受給者については、受給額等を変更しない。
- ② 被保険者については、将来に向けては速やかに第1号被保険者に種別変更し、保険料の納付を求める。過去については、保険料の納付期限が到来していない過去2年以内の期間については遡って種別変更し保険料の納付を求めるが、それ以前の不整合期間については、現状の年金記録を変更しない。

- (5) この年金局の案は、3月16日の年金記録回復委員会の検討会に提出された。検討会とは、年金記録回復委員会の審議にかける前に有志の委員が集まって論点の整理を行うために開催されるものである。同日の検討会では年金局が検討した案の通りとする意見が多かったが、受給者については減額再裁定を求めるべき（ただし、過払い分の返還は求めない）との意見や、被保険者については過去2年間分も保険料納付を求めず現状固定でもよいとの意見があり、それらの意見を付して政務レベルに相談することとなった。

当時、年金記録回復委員会における審議事項としては、本件のほか、年金記録問題の工程表、脱退手当金に関する回復基準、記録統合による減額事例等があった。政務への相談は3月27日及び29日に行われているが、こうした諸々の年金記録回復委員会の審議案件とともに、旧社会保険庁時代の不適正事案への対応等に関する相談等も含めて行われた。政務としては、行政に落ち度があると感じ、また、事務方からもそういう趣旨の説明があったことから、特段議論なく年金局の案を年金記録回復委員会に提案することを了承した。その際、他の案件と同じように年金記録回復委員会の異論がなければ、そのまま進めるものとの認識であった。その結果、年金局が提示した原案のままで、3月29日の年金記録回復委員会に対応策として提出されている。

- (6) この間、年金局又は年金記録回復委員会において、この不整合記録の問題について立法措置を要するのか、国民年金法の解釈として運用の範囲（通知による指示）で対応可能なのか、という点について十分な議論が行われた形跡はない。また、事務方から政務への説明に際してもこうした法的な論点は示されていない。

- (7) 3月29日の年金記録回復委員会では、3号不整合記録をそのまま認めるのは不公平ではないかとの意見が一部にあった一方、事務の不徹底があったと考えられること、拠出金としては既に払い込まれていることなどの意見があり、年金局案が承認された。その際、委員長は、「不承不承ではあるが承認として良いか」という形でとりまとめている。年金局及び日本年金機構においては、政務の了承も得た案について、年金記録回復委員会の同意が得られたため、その後、実施に向けての準備に着手した。

- (8) なお、年金記録回復委員会で示された年金局案は次の通りであるが、対応策の表現が「次の方向で検討する。」とされており、年金記録回復委員会の少なくとも一部の委員は、この3月29日の段階では検討の方向性が決まっただけで最終的な結論を得るまでにはまだ議論の余地があるとの認識が

あった。一方、年金局としては、年金局案で実施に移すことについて年金記録回復委員会の同意を得たとの認識であった。

「B. その背景

被扶養者でなくなった配偶者に対する種別変更の届出勧奨や種別変更の処理が徹底されていなかった。

C. 対応策

本来、第1号被保険者に種別変更すべき期間において第3号被保険者のままだなっている場合の取扱いは、次の方向で検討する。併せて、同様の状況が今後生じないように、届出勧奨や種別変更の処理を徹底する。

1) 受給者

既に裁定が行われていることから、現状のままとする。

2) 被保険者

将来に向けては、速やかに第1号被保険者に種別変更し、保険料の納付を求める。過去の期間については、保険料の時効が到来していない過去2年間を除き、現状のままとする。」

- (9) その後、12月9日の検討会、14日の年金記録回復委員会までの間は、年金記録回復委員会との間で本件に関する議論は行われていない。また、9月の政務三役交替時の引継資料には第3号被保険者不整合記録問題についての記載はない。
- (10) 年金局事業管理課は他の年金記録問題への対応、旧社会保険庁廃止に伴う新たな業務体制への対応等に追われていたほか、平成22年夏には、いわゆる「所在不明高齢者」問題への緊急の対応を迫られていたため、第3号被保険者不整合記録問題への対応に遅れが生じていた。同年秋以降、若干体制が強化されたことにより準備作業が進むようになった。11月12日には日本年金機構が開催した各ブロック本部や各県の代表年金事務所の職員を対象とした説明会で、いわゆる「運用3号」の取扱いについて説明を行った。その際、疑問等が多数寄せられたが、12月14日に年金記録回復委員会に通知発出を諮った時点でも、こうした現場の反応について同委員会に報告をしていない。
- (11) 平成22年の秋の時点で、年金局は、過去の3号記録に関する特例規定を含む「年金確保支援法案」が開会中の臨時国会において成立した場合は、同特例規定の施行と同時に運用3号の課長通知を実施する方針であったが、臨時国会における同法案の成立が困難となったことから、これ以上実施を遅ら

せるわけにはいかないとの判断の下、平成23年1月1日から実施することとし、平成22年12月14日の年金記録回復委員会に課長通知（12月15日発出予定）の案文を諮った。

- (12) 12月14日の年金記録回復委員会においては、「反対ではないが、（不整合記録が発生した）問題点を分析して、反省を込めた総括的なことを責任者の名でやる必要がある。」等の意見が一名の委員からあった。他の委員からは特段異論はなく、通知案は了承され、「運用3号」の通知は、平成22年12月15日付けで年金局事業管理課長等の通知として日本年金機構の担当理事宛に発出される。担当政務官は通知発出前に説明を受けていたが、大臣には通知発出後もしばらくの間説明が行われていない。事務方としては、3月29日に決定した対応策を既定方針通り粛々と実行に移したものであり改めての説明は要しないとの認識があった。

- (13) 以上が、いわゆる「運用3号」の通知が発出されるまでの経緯であるが、12月14日の年金記録回復委員会の直後に同委員会委員長が、いわゆる「運用3号」の取扱いに対する現場の反発を認識し、そうした現場の状況について年金記録回復委員会への説明が不十分であるとして、12月下旬から1月下旬までの間、「運用3号」の取扱いを中心に年金記録回復委員会検討会が5回開かれることとなった。その結果、説明資料等を作成し現場関係者の理解を求めること、それにより実務面の取扱いに遺漏なきを期することとされ、具体的には、現場の研修計画や職員向けQ&Aの改訂版等が作成された。同委員長の要請を受け、日本年金機構においては、1月中旬に職員向けQ&A等を発送するまでの間「運用3号」通知に基づく事務処理を留保していた。

平成23年1月31日の年金記録回復委員会において、改めてこの問題が議論され、一名の委員から「不整合期間がある者については保険料を遡及して支払えることとし、支払い不能者については合算対象期間（カラ期間）とするべき。必要なら法改正も行うべき。悪意のある人を保護して、善良な人を谷底に落とすこの制度はすぐにやめるべき。」との強い反対意見が述べられたが、これに対し委員長は「行政からの特別便や定期便を国民の信頼の基礎とするからこそ、受給者の分は訂正せず、減額該当分は訂正せず、という処理が行われてきているわけで、これまでも、そのように取りはかかってきたところである。従って今回の運用3号も、法改正もすぐにはできないことを含め、このような考え方に則ったものと理解した上で、不整合記録の現実的かつ緊急避難的な改善策であると判断したい。ただ、年金局及び日本年金機構からの現場の状況の説明が不十分であったことは遺憾である。」との所見を述べた上で、「研修を含む、今後の各種のフォローアップを確実に実施することを審議結果とする」とのとりまとめを行った。

- (14) なお、いわゆる「運用３号」の取扱いは、課長通知が発出された平成２２年１２月１５日以降の受付分に適用することが機構本部から別途年金事務所に対して指示されていた。しかしながら、年金事務所における職員対応が徹底されておらず、その後の調査により、１２月１４日以前の受付分について運用３号を適用していた事案が１５５名分あったことが判明した。日本年金機構においては、個別にお詫びするとともに記録を訂正し、年金支給額に過払いが生じた２３名の受給者に対しては返納をお願いした。この顛末については、日本年金機構より、事務処理誤り等として公表されているところである。

IV 事実関係の評価と問題点

1. 国民年金第3号被保険者制度の創設、その後の制度の運用、改善等について

(1) 第3号被保険者制度の発足当初は、チェックシステムの導入が必要であるとしながらも、国民年金は本人の届け出を基本とするものであるとの考えがあった。現に、大多数の被保険者は制度の趣旨に沿って適切に手続きを行っていた。その後、低年金、無年金防止の観点から、未届け者に対する行政側の取組が段階的に強化されるが、行政として対策を講じたにもかかわらず未届により不整合記録が残ることはやむをえないとの考え方はベースにあった。

(2) 年金局と日本年金機構が不整合記録（既に訂正されたものを含む）を発生年度別に推計した資料によれば、不整合記録は毎年一定数発生していたが、届出勧奨が現在の仕組みとなった平成10年度以降の12年間とそれ以前の12年間を比較すると前者が7割以上となっており、取り組みの強化とともに経年的に減少している。

また、既に訂正された不整合記録約118万人分の訂正時期を年度別に推計した資料によれば、上述2.(4)の第3号被保険者特例届出の措置に併せた第3号不整合記録保持者に対する届出勧奨を行った時期を含む平成7年度から平成9年度の間に、約62万人の記録訂正が行われたと推計されている。なお、この時期の勧奨は制度創設（昭和61年度）以降の不整合記録を相当数洗い出し訂正につなげたと思われるが、当時は職権適用が行われておらず、届出勧奨の効果は完全ではない。

その時点で残った不整合記録と、その後発生した不整合記録が累積して、結果的に97.4万人という大きな数字になったと言える。不整合記録保持者が増え続けた理由としては、①勧奨対象の抽出条件に不備があること、②住所不明者等が職権適用の対象となっていないこと等の問題がある。なお、保険料の負担を逃れるため市町村の努力にもかかわらず意図的に第1号被保険者への種別変更を回避している者についても職権適用の対象とならない限りは不整合記録保持者となる。

（注）平成21年度に発送されたねんきん定期便は122万人が住所不明等の理由で未着となっている。

(3) 昭和61年度以降の国民年金第3号被保険者制度の運用に関しての問題点としては、次のような点がある。

①施行準備段階に認識された課題に対応するための計画の欠如

- ・ 前述の通り、旧社会保険庁においては、第3号被保険者制度の事務処理上の困難さを認識し、法案成立直後から、第3号被保険者の不整合記録を把握するためのチェックシステムを検討している。しかしながら、昭和61年当時は社会保険オンラインシステムが稼働して間もない時期であり、基礎年金番号や住民基本台帳コードなどのデータ処理に必要なツールが存在しない時期であったこと等から、この時期においては検討に止まっていたのはやむを得ない。
- ・ 改正法施行初年度の保険料が徴収時効を迎える昭和63年度には第3号非該当者に対する種別変更の届出勧奨の仕組みが導入されるが、その後においては、事務処理上の問題について、その現状を詳細に把握し、コンピュータシステムの進歩や番号制度の整備等に合わせて中長期を見据えた改善計画が策定されていた形跡が見受けられない。

②勧奨対象の抽出条件の不備

- ・ 昭和63年度に開始された年一回の届出勧奨（平成3年度は年2回、平成4年度以降は年3回）は毎年特定の日付に本人と配偶者の記録が不整合であるものを抽出するため、当該日付より前に第2号被保険者への種別変更の届出がなされ不整合状態が解消されていると、前回の突合日以降たとえ数ヶ月の不整合期間があっても抽出対象とならない（例えば、10月1日に抽出する場合、7月30日に配偶者の離職により第3号非該当となったケースで9月15日に本人が厚生年金適用事業所に就職し第2号被保険者となった場合など）。
- ・ 平成7年9月以降は配偶者の第2号被保険者資格喪失情報に基づき、その都度月単位で勧奨する形に変更したが、この場合でも勧奨状発送時に直近の状態で届出が出て不整合状態となっていない場合には勧奨状の送付対象から外れるため、例えば、勧奨状発送の直前に第2号被保険者取得届等が提出されたような場合等で、第2号被保険者となる前の時期に数ヶ月の不整合期間が残されていたとしても勧奨対象とならない場合がある。
- ・ 平成7年以降は、政府管掌健康保険の扶養外れ情報も活用しているが同様の問題がある。なお、共済組合の情報が活用できるようになるのは基礎年金番号導入後の平成10年度以降であり、健康保険組合については、現在に至るまで扶養外れの情報が共有されていない。
- ・ このように届出勧奨の精度は段階的に向上してきたが、現状においても勧奨対象の抽出条件の不備は完全には解消されていない。

③職権適用の実施体制の遅れ

- ・ 上述の通り、職権適用の実施については、昭和60年の時点において

既にチェックシステムの一部として検討されていたところである。職権適用は、その適用時点で行政が管理している被保険者資格の情報に誤りがあるとトラブルになりかねないため、基礎年金番号導入前の時期に実施されなかったことについてはやむを得ない面もある。

- ・ 職権適用が通知上位置づけられるのは平成10年に基礎年金番号を活用した記録管理を示した時点であるが、この時点では市町村に職権適用の実施に努めるよう都道府県が指導をするという形となっており必ず実施することにはなっていない。総務省行政評価局から勧告を受けて、社会保険事務所が全国的に職権適用を行う体制を整備したのは平成17年度になってからである。
- ・ なお、平成17年度以降統一手順が示されたのは(2)で述べた月単位の届出勧奨に一定期間経過後も応じない場合についてのみであり、上述のような理由によりそもそも届出勧奨の対象から漏れた場合等、第2号又は第3号被保険者が過去の一時期に有する不整合期間(第1号被保険者期間)については職権適用の手順が示されていない。また、現行の手順では住所不明者についても、職権適用の対象となっていない。

④裁定請求審査時の問題

- ・ 審査事務のマニュアルの作成や審査事務の県単位での集約化といった体制整備が行われた平成18年度以前は、審査時にミスが発生しやすい事務処理体制であったことは否定できない。
- ・ 裁定請求書の審査時に被保険者資格の種別を判定するために、長期に遡って扶養関係の有無等の事実関係を確認することは実務上困難が伴うことから、裁定請求審査時に記録訂正を行うことは本来例外であるべきである。この点を踏まえれば、裁定請求審査時の不整合記録の見落としも看過できない問題ではあるが、むしろ被保険者期間における記録管理の問題をより重視すべきである。

⑤問題がある年金記録の存在を確認する仕組みの欠如

- ・ 年金記録は受給者になるまで長期間にわたり管理されるものであるが、現在の届出勧奨、職権適用等の取り組みは勧奨時点の直近の資格記録が不整合である状態に着目して勧奨等を行うものとなっており、何らかの理由でこうした取り組みから漏れた場合、一般的には裁定請求時まで不整合記録が顕在化することはなかった。
- ・ こうした放置されたままの不整合期間を是正するためには、後述するねんきん定期便等により被保険者本人に記録の正確性の確認を求めることに加え、日本年金機構は全被保険者期間を通じて問題がある記録の存在を把握するための方策をとる必要がある。今回は、刷新システムへの移行のた

めの作業の一環として記録全体について調査が行われたが、これまで、定期的にこのようなチェックが行われてきたわけではない。

- ・ 従って、平成22年1月に至るまで、全体としてどの程度の規模で第3号被保険者不整合記録問題が生じているかについて、旧社会保険庁において定量的に把握されることはなかったと考えられる。また、こうしたデータ分析がなされていないため、届出勧奨、職権適用、周知広報といった取り組みの政策効果の検証も十分に行われているとは言えない。

⑥長期間遡って記録訂正を行うことの問題

- ・ 2年後に年金制度間で拠出金の精算を行う基礎年金の財政面の仕組みに照らせば、2年以上遡って過去の記録を訂正してしまうという事務処理の方がむしろ制度の趣旨に反するのではないかと指摘もある。

(注) 第3号被保険者から第1号被保険者への種別変更届には、保険料納付や第3号被保険者該当届出提出のように法律上2年という期限の定めはない。

- ・ また、実際問題として長期間遡って扶養関係の有無等の事実を客観的な資料に基づいて確認することは必ずしも容易ではないこと等に鑑みれば、事務処理の運用としては、一定の期間の範囲内で記録の正確性を徹底的に追求することも考えられるが、そのような体制にはなっていない。

⑦問題の重要性に対する認識不足、本部と現場との乖離

- ・ 今回の書面調査において、ある社会保険庁長官経験者から「重要性の明確な認識が不十分なまま本人の責任という観念が長年続いていたと考えられるほかない」との反省の弁が述べられている。
- ・ 都市協の場合でも制度発足後早い段階から、市町村が本件問題の発生を指摘している。今回行った書面調査への回答によれば、市町村や社会保険事務所の現場ではより早い時期から認識されていたと考えられる。旧社会保険庁本庁において、現場職員からの指摘や現場で発生している問題を組織として恒常的に把握、分析、対処するためのマネジメントが不十分であったことは、これまでも度々指摘されてきたところであるが、第3号被保険者不整合記録問題においても、こうした旧社会保険庁の内部統制上の欠陥が結果的に問題を肥大化させることにつながったとも言える。

⑧ねんきん定期便等の記録確認のための取り組み

- ・ 平成19年12月から平成20年10月の間に送付されたねんきん特別便は、資格種別（1号と3号の区別）が示されず不整合記録が判別できなかったという問題があったが、この点は平成21年4月から送付が始まったねんきん定期便においては改善され、資格の種別が表示されている。しかしながら、旧社会保険庁がねんきん定期便を導入した当初は、配偶者

の退職等の場合に種別変更届が必要であること等に関しては、読み方の説明の一部にとどまっていた。

- ・ ねんきん定期便の送付の目的の一つはオンライン上の記録を被保険者に伝え、被保険者自身に正確性の確認を求めることにある。したがって、送付した記録が後に誤りと判明した場合であったとしても、そのような記録を送付したこと自体が行政の対応として問題である（ねんきん定期便に記載された記録を正しいものとして信頼した被保険者に事後的に不利益となる取扱いはすべきでない）との考え方は適当でない。逆に日本年金機構（旧社会保険庁）の管理している記録には誤りがある可能性及び本人によるチェックの必要性等について十分注意喚起すべきだったと言える。

（注）日本年金機構から送付されている現在のねんきん定期便のパフレットには、「日本年金機構からのお願い」として、遡って記録訂正した場合に年金額が減額される可能性も含めて注意喚起されているが、第1号への種別変更の届出先が市町村であることが明記されていない。

2. いわゆる「運用3号」の取扱いについて

- （1） 一連の経緯を検証した結果、局長以下関係者が参加して最初に本件を議論した平成22年2月17日の年金局内の会議において、いわゆる「運用3号」通知の方向性が形作られたことになる。その後、細部の検討や、年金記録回復委員会での検討、政務への説明が行われたが、受給者、被保険者ともに、その取扱いの基本は当初の年金局の案から変わっていない。
- （2） 同日の年金局内の議論に参加した者にほぼ共通していた発想として、①他の年金記録問題への対応と同様に、受給者及び被保険者の不利益にならない対応策とすること、②①と関連するが、迅速性を重視し、先延ばしをしないこと、③国会で審議できる法案の数には事実上制約があり、また、立法措置による対応では施行までに相当の時間が必要となることから、法改正せずに運用で対応できることは運用で対応すべきであること、という考えがあり、いわば暗黙の前提となっていた。こうした前提の下、今回の問題に対して法改正を前提に包括的な対応策を検討することについては具体的な議論はされていない。なお、明示的には議論されていないが、この時点での潜在的な意識として、立法による特例措置となると、第3号被保険者制度の在り方そのものの議論を誘発し、なお一層時間を要するとの懸念があったと思われる（この点は、平成23年1月下旬に作成される職員向けQ&Aに「特に、第3号被保険者制度を巡っては、制度発足以来、これまでの制度改正等の際

にも様々な議論がなされており、改正内容の調整は容易でないと考えられます」との記述がある)。

この年金局の会議においては、杜撰な管理に起因する他の年金記録問題と同様の受け止め方がされ、大量の不整合記録発生の責任の所在として、旧社会保険庁の不手際が大きく意識されたため、たとえ第3号被保険者としての資格要件を具備していない(実態としては第1号被保険者に該当する)ことが事後的に判明したとしても、古い記録について不利益が生じるような変更を行うことには信義誠実の原則から一定の制約があるとの一般的な法理を根拠にして、過去2年以前の記録は訂正せず、救済するとの方策が運用上許されるとの結論に達した。

- (3) また、平成23年1月以後、年金制度の運用に対する国民の信頼を損ないかねないとの批判を招いた、正規の届出等の手続きをとった者との公平性の問題に関しては、「運用3号」の対象者のうち被保険者については直近2年分に限り第1号被保険者に種別変更した上で保険料納付を求めるという点を除き、議論の過程で十分に考慮されなかった。むしろ、不整合期間の発生は行政側の長年にわたる対応の不十分さに起因するにもかかわらず、数十万人の年金額が減額される事態を招くことによって、年金事務所の窓口が混乱するとの懸念やかえって国民の年金制度に対する不信を招きかねないとの懸念があったことがうかがわれる。
- (4) 「運用3号」の取扱いの検討に関与した者に共通して、この問題は年金記録問題の一環として明らかになった問題であり、年金記録の不備については専ら行政に責任がある、という考え方がある。年金記録問題に関しては、平成19年に総務省に設置された年金記録問題検証委員会において「社会保険庁は被保険者等に関する記録の作成の過程全般にわたって、記録の正確性を常に確保する業務運営を行うべき」と指摘されたことに対する意識も見受けられた。
- (5) しかしながら、冷静に考察すれば、第3号記録の不整合問題は杜撰な記録管理を主な原因とする他の問題とは異なる性格を有していることがわかる。即ち、大量の不整合記録の存在は本人自らの届出に基づき被保険者資格の得喪を記録管理するという制度創設時の趣旨に沿った運用を行いつつも、記録の正確性を確認し種別届出の勧奨を行うこと等に関する行政の取り組みが不十分であったことに起因するものである。こうした第3号被保険者が行うべき届出の意義を考慮せず、行政の責任論のみを考慮して対応策を検討した

結果、種別変更の届出は法律上被保険者自身の義務であるという制度の根本に則って適正な手続きを行った者との間の公平性を失することになってしまったと言える。

- (6) こうしたことに加え、いわゆる「運用3号」の取扱いについて課長通知を出すに至った経緯においては次のような問題点を指摘できよう。

①省内の意思決定プロセスにおける問題

- ・ 年金局が政務に対して不整合記録問題に対する対応案の説明を行ったのは平成22年3月下旬であるが、この時期、年金局及び日本年金機構が政務に説明・相談する案件は相当数に上っており、土曜日にも会議を行うことが通例であったものの、一つの案件を議論する時間は限られていた。本件については、政務側は、旧社会保険庁に落ち度がある問題の類型の一つとして認識しており、事務方が年金記録問題の一環として迅速に救済に向けて対応することとした案については、特段異論は無かったと考えられる。こうした状況下で、省内の意思決定プロセスにおいて他の選択肢を比較検討するという発想がなかった、若しくは、仮にあったとしてもそれが組織的に共有されることはなかったと推測される。
- ・ 平成22年12月にいわゆる「運用3号」の通知を発出する際、既に3月末に意思決定がなされた事項を実施するものであるとの考え方により大臣に対する説明が行われていない。しかしながら、不整合記録の一斉抽出のためのシステム開発、再発防止策としての健康保険組合からの情報入手など対外的な関係で検討を要する事項が残されており、少なくとも通知発出に際して、作業工程表を含むその後の進め方と併せて、通知発出について、その時点で施策の実施に責任を有する政務に説明すべきであった。

②全体的な視点を欠いた判断と拙速な対応

- ・ いわゆる「運用3号」の取扱いは、年金記録問題に関する調査過程で露見した問題の一つとして迅速な救済を重視し、検討の早い段階で運用で解決できるとの判断に帰着した結果、法的措置が必要となる方策を無意識のうちに検討対象から排除し、それが故に、「法的に問題が無い範囲、即ち法改正を行わない範囲での対応」の考え方に縛られた対応策になってしまった、と考えられる。
- ・ 年金記録回復は迅速に取り組むべき課題だが、上述の2.(5)で述べたような公平性を考慮すれば、法律により不整合期間をカラ期間とする等の特例を設けることも含めて、より幅広い観点から丁寧な検討が行われるべきであった。
- ・ 一般的に言えば、運用として通知で対応策を講じること自体は、社会

保険行政に限らず他の行政分野でも行われているところである。行政上解決を迫られる課題が発生した際に、既存の法令の解釈運用で可能な対応策がある場合に立法措置を待つことなく運用で対応すること自体はその時々状況に応じた柔軟な行政運営を行う上で合理的な手法である。ただし、通知による対応について、行政は謙抑的な姿勢を心がけるべきである。特に国民の権利に影響を与える可能性がある取扱いについて、従前と異なる対応を要する場合は、公平性の問題を生じやすいことから、慎重を期すため、法令の明文の規定や制度の趣旨に照らして、それを逸脱した取扱いを導くような解釈となっていないか、十分検討を行う必要がある。さらに、このような場合には少なくとも、通知上で法令上の根拠及び解釈を明らかにするとともに、行政の透明性を確保し、説明責任を果たすためパブリックコメント等の手法を活用することが望ましい。

③多面的な情報分析の不足と現場の意識との乖離

- ・ 実質的に問題が顕在化してから3ヶ月以内に対応策がまとめられているが、約103万件の母集団に対してこの時点でのサンプル数は100件に過ぎず、かつ、受給者と被保険者の比率を考慮したものとは言えない。さらに、発生時期の分析もできていない。本件以外にも様々な年金記録問題の解決に向けて迅速な対応が求められていたという事情は理解できるところであるが、年金局において対策を講じる前提として不整合記録の実態や原因について十分な情報を得ていたとは言い難い。
- ・ 3月の方針決定から12月の通知発出時期まで9ヶ月弱経過しているが、上述のような状態にあり実際に準備に費やした期間はそれほど長くないと思料される。特に、秋以降の動きは慌ただしく、11月の説明会で現場から寄せられた疑問に対する回答がないまま通知が発出され、年金記録回復委員会の指摘により現場の質問・意見を踏まえた職員向けの説明資料やQ&Aが整備されるのは、通知が発出された後の段階であった。こうした経緯を見れば、9ヶ月間の準備段階において、年金記録回復委員会からも常々要請されていた年金事務所等の現場とのコミュニケーションやこれを踏まえた入念な準備が不足していたと言える。12月14日以前に受け付けた裁定請求書等の処理誤りも発生しており、機構本部の指示が必ずしも現場で消化できるものとなっていなかった証左となっている。
- ・ また、第3号被保険者不整合記録問題の背景等について市町村等に対する説明が行われていないこと、また、市町村の協力を得ながら適用促進を行ってきた現場レベルでの取り組みについて年金局や日本年金機構本部が不十分な認識のまま行政の対応が不十分との判断を示したことから、市町村等の関係者から不信感を抱かれることとなった。

④組織移行期における組織的問題

- ・ 平成22年1月に日本年金機構が発足し、年金局も現在の体制となった。決定から実施までに9ヶ月を要したことや現場との意思疎通の不十分さは、こうした新組織の立ち上げ時期という特殊な環境であったことが一つの要因と考えられるが、問題の重要性に鑑みれば特別の体制を組むことも考慮されるべきであった。

⑤施策実施時の公平性確保の問題

- ・ 「運用3号」の課長通知については、通知が発出された平成22年12月15日前における年金事務所の窓口での対応に関する指示が徹底されておらず、通知の適用対象者について一部不統一な取扱いがなされていた。こうした事態は「運用3号」の実施面における不公平を生じさせるものであった。今回のような適用対象者の要件が通知の適用日等によって規定される施策の実施に際しては、現場の対応にばらつきが生じないように、職員に対する周知と指導を徹底すべきである。

3. 共通する問題点

全体を通じて、本調査会議の検証作業により浮かび上がった共通する問題点として次のような事項が挙げられる。

①業務改善のためのマネジメントの不十分さ

- ・ 業務運営において、問題点の把握・分析や施策の効果測定の側面よりも施策の実施の側面が重視されている傾向がある。不整合記録の状況についても、平成23年4月になってから、不整合期間の長さや発生時期等のより詳しい推計値が提出されたところである。
- ・ 業務改善のサイクルとしてPDCA（計画－実行－評価－改善）の考え方をを用いれば、計画、実行面が重視され、事後的な評価の部分が不十分である。年金記録管理といった数十年間にわたる正確性の保持及びそのために不可欠な適時の確認が要求される事業運営に際しては、C（評価）を起点とする業務改善サイクルが機能すべきであるが、これが不十分であったと言える。

②企画立案、事業実施、システム開発等関係の各部門間の連携不足

- ・ 今回行われた旧社会保険庁におけるデータベースの調査は、システム刷新の準備として行われたものであり、国民年金制度の企画立案を担当する部門や適用・徴収・給付といった年金事業の実施を担当する現業部門の要請によるものではない。関係部門の連携の下で、制度創設当初において認

識されていた事務処理上の課題に対して戦略的に取り組み、より早い時期に不整合記録の悉皆的な抽出プログラムの開発に取り組んでいれば、不整合記録の累積件数はこれほど多くはならず、また個々人の不整合の期間も短くすることができたと考えられる。

- ・ 今回はシステム開発を担当する部門が問題情報を積極的に発信し、対応策を検討する契機となったことは評価できるが、その後、対応策を検討する前提としてデータベースを活用したより詳細な問題把握・分析のための取り組みが迅速に行われるべきであった。
- ・ また、本調査会議の調査では、平成14年度に地方分権一括法の施行により第3号被保険者資格の取得届が事業主経由に変更された際、第3号資格喪失届又は第3号から第1号への種別変更届も併せて事業主経由とされなかった理由は確認できなかったが、こうした届出制度の法改正の機会に、市町村や社会保険事務所等の現場において認識されていた適用事務や記録管理上生じている問題の改善方策について、より真剣な検討が望まれたところである。

4. 第3号不整合記録問題への対応に対する総括的な評価

- (1) 約97.4万件という膨大な数の不整合記録保持者が生じた原因は、届出を意図的に回避する者の存在等とともに、昭和61年以降の第3号記録の管理に様々な不備があったこと、問題の全体像が把握されることなく対応策の効果が限定的であったこと等旧社会保険庁の年金記録管理体制の不備にあることは確かである。一方、平成22年1月以降、年金局と日本年金機構は、不整合記録保持者の記録訂正に伴う不利益の回避や迅速な対応を重視するあまり、法律改正を必要とする措置を検討対象から除外し、正規の届出等の手続きをとった者との公平性について十分に考慮しなかった。その結果、いわゆる「運用3号」の取り扱いの実施により、かえって年金制度に対する信頼を問われかねない事態を招くこととなった。
- (2) 年金記録の正確性の確保は、国民一人一人の老後の生活設計や財産権に影響する問題であることから、年金行政・年金業務の企画立案に携わる者は、最善の解決策を導くために多面的に検討を尽くすことの必要性を再認識すべきである。具体的には個々の問題の本質を正しく把握し、関係者の多様な意見を聴取する機会を設けることにより、法律改正による対応も含め、考え得る複数の案のメリット・デメリットを熟慮した上で実施に移すという丁寧なプロセスが求められる。

V. 年金行政・年金業務の適正化に向けた今後の取り組み

厚生労働省及び日本年金機構においては、更なる不整合記録の発生を防止し、国民に信頼される年金制度運営を行うため、次の観点から改善策を講じていく必要がある。

- ① 前述の通り、国民年金第3号被保険者の不整合記録の発生の問題は、種別変更の届出は被保険者本人の義務であるという制度の趣旨に沿って市町村の協力を得ながら制度の運営を行ってきたなかで、年金記録の正確性の保持という要請に照らして行政の対応が十分ではなかったことを背景にして生じたものである。このような制度の趣旨と関わりがある問題に対する対応策については、制度面からの検討も十分行うべきであり、年金制度に関する問題を取り扱う社会保障審議会の関係部会にも諮ることやパブリックコメント制度を活用することなど、より幅広い関係者を含めた議論を行うことが必要である。
- ② 今回は、旧社会保険庁から日本年金機構への移行期において、現場の意見の吸い上げやデータベースの実態把握を行った結果として問題が顕在化したという側面もある。本来こうした現場の実態把握を起点とする業務改善サイクルは恒常的に稼働すべきであり、今後も継続していかなければならない。その際、厚生労働省及び日本年金機構の組織内だけでなく、国民年金制度の円滑な運営にその協力が欠かせない市町村、事業主、社会保険労務士等の現場の関係者との意見交換や情報共有が必要である。
- ③ また、昭和61年の第3号被保険者制度発足以来、根本的な対応策が講じられなかった要因の一つとして、企画立案、事業実施、システム開発等関係の各部門間の連携不足により不整合記録問題の共有が図られていなかったことが挙げられる。平成22年1月の組織改正により、事業実施を担当する部門が年金制度の企画立案を担当する年金局に編入されたところであり、今回の教訓の下、これらの関係部門間の連携を更に強化すべきである。
- ④ 財政面のサイクルを考慮すれば、第3号被保険者資格記録の誤りは2年以内に訂正していくことを基本とした運用が望ましい。裁定請求時の審査の厳格化も必要だが、被保険者期間における日常的な記録管理はより一層重要である。意図的に保険料の負担を避けるようなケースについては、適用を厳格に行うことにより「保険料逃れ」であることを明確にすべきである。
- ⑤ 資格記録の管理、裁定請求の審査等の事務処理上の問題については、年金局及び日本年金機構において常に精査し具体的な改善策を講じる体制を強化する必要がある。今回の調査過程で把握された問題についても、別紙に掲げるような方策を参考として、業務の改善を計画的に進めることが必要である。

《別紙》

資格記録の管理、裁定請求の審査等の事務処理上の問題に対する具体的な改善策として考えられること

(1) 記録管理に関すること

先般国会に提出された法案により、事業主経由での第3号被保険者非該当の届出や扶養外れに関する健康保険組合からの情報入手などの取組の点では前進するが、更なる取組として次の対応が必要である。

- ① 平成17年度以降行われている職権適用の手順において漏れが生じるケース（職権適用の対象となる最終勧奨リスト作成時に既に2号又は3号になっている場合で、その前に数か月の不整合記録が存在するケース）への対応をマニュアル等に明記すること。
- ② ①のケース及び住所不明のケースが不整合記録累積の原因と考えられるが、こうした場合への対応を含む通則的な職権適用の手順を作成すること。
- ③ また、ねんきん定期便において不整合記録の存在や、記録を訂正するための手続きについて丁寧に注意喚起することが重要である。例えば、職権適用を行った場合にはその事績を個人毎の年金記録と結びつけて管理し、ねんきん定期便に明示すること及び年金相談等の際に窓口装置で確認できるようにすること。
- ④ 現在行われている直近2年間の不整合記録に加え、より古い時期の不整合記録を抽出するシステムが開発されるが、今後、このシステムにより不整合記録の発生状況を定期的に把握するとともに、サンプル調査等により発生原因の把握と対応策の見直しを継続的に行うこと。

(2) 裁定請求審査に関すること

- ① 上記(1)④の抽出システムの応用により、不整合記録については審査時に警告サインを表示する仕組みを検討すること、
- ② 事前の警告が難しい場合でも、受給者について不整合記録の有無を定期的に把握するとともに、個別事例を調査し、発生原因の把握と対応策の見直しを継続的に行うこと。