

## ISSUE BRIEF

# 年金記録問題の経緯と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 654 (2009. 10. 29.)

はじめに

### I 年金記録問題の経緯

- 1 公的年金制度の分立と年金制度改正
- 2 年金記録の管理と基礎年金番号
- 3 年金記録問題の顕現

### II 年金記録問題への対応と課題

- 1 年金記録問題への対応
- 2 問題解決の進捗状況と残された課題

おわりに

平成 19 (2007) 年に大きな問題となった、いわゆる年金記録問題は、基礎年金番号に統合することができない (すなわち、年金支給に結びつかない) 年金記録の存在 (宙に浮いた年金)、保険料納付の事実が年金記録に残っていないこと (消えた年金)、厚生年金記録の改ざん (消された年金) から構成される。現時点で「宙に浮いた年金」の解明率は全体の 5 割強、「消えた年金」である旨の申立てに対して実際に年金記録が訂正されるのは約 4 割であり、また、「消された年金」の件数は、問題の解明にしたがって、更に増えることが見込まれている。

年金記録問題は、単に社会保険庁の組織・内部統制のみならず、年金制度自体にも起因する点が大きく、その解決のためには、年金制度全体の改革を踏まえた、迅速な対応が求められている。

社会労働調査室

ひぐち おさむ  
(樋口 修)

調査と情報

第 6 5 4 号

## はじめに

平成 19 (2007) 年に大きな問題となった、いわゆる年金記録問題は、公的年金制度に対する国民の信頼を揺るがし、その解決は喫緊の国政課題となっている。本稿では、この年金記録問題について、その経緯と課題を整理して提供する。

# I 年金記録問題の経緯

## 1 公的年金制度の分立と年金制度改革

公的年金とは、運営主体が公的部門であり、強制加入を前提とした年金制度のことである<sup>1</sup>。我が国の公的年金制度は、歴史的に、民間被用者、自営業者、公務員等の職域毎に形成されてきた。昭和 34 (1959) 年 4 月の国民年金法の制定 (施行は昭和 36 (1961) 年 4 月) によって、全国民が何らかの形で公的年金制度に加入する国民皆年金の体制が実現したが、このような経緯から、当該体制は、分立する 8 つの公的年金制度<sup>2</sup>と、転職等による被保険者類型の変化に対応して各制度を連結する、通算年金通則法 (昭和 36 年 11 月 1 日法律第 181 号) から成り立っていた<sup>3</sup>。

しかし、8 つの制度の間では、制度の規模、給付内容、保険料率 (掛金率) 等に大きな違いがあり、昭和 30 年代・40 年代に各制度が給付改善を行うと、制度間の格差や不均衡の問題が顕在化するようになった<sup>4</sup>。

こうした制度間の格差や不均衡を是正し、併せて、将来に向けて給付と負担の適正化を図り、また、被用者に扶養される配偶者 (サラリーマンの妻である専業主婦等) の年金権を確立する<sup>5</sup>こと等を主たる目的として、昭和 60 (1985) 年に、年金制度の抜本的な改正が行われ、昭和 61 (1986) 年 4 月 1 日から施行された。

この昭和 60 年の年金制度改革によって、従前の国民年金は、20 歳以上 60 歳未満の全国民が加入し、全国民共通の基礎的給付 (いわゆる一階部分。基礎年金という。) を行う制度に改められた。その他の厚生年金保険、共済組合は、国民年金 (基礎年金) に上乘せして (い

<sup>1</sup> 貝塚啓明『公的年金改革』(PRI Discussion Paper Series (No.04A-01)) , 2004.3, p.5. 財務省ホームページ <<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/ron081.pdf>>

<sup>2</sup> 国民年金法制定当時の、8 つの公的年金制度、及び各制度の主たる被保険者 (加入者のこと。カッコ内に記載) は、次のとおりである: 国民年金 (農林水産業者、自営業者、無業者等の既存制度への未加入者)、厚生年金保険 (民間被用者)、船員保険 (船員)、国家公務員共済組合 (国家公務員)、市町村職員共済組合その他地方公務員の退職年金制度 (地方公務員)、私立学校教職員共済組合 (私立学校の教職員)、公共企業体職員等共済組合 (公共企業体の職員)、農林漁業団体職員共済組合 (農業協同組合・水産業協同組合の職員)。その後、昭和 60 年の年金制度改革に伴い、昭和 61 (1986) 年 4 月 1 日に船員保険 (職務外年金部門) が厚生年金保険と統合され、平成 9 (1997) 年度に旧公共企業体共済組合、平成 14 (2002) 年度に農林漁業団体職員共済組合が、それぞれ厚生年金保険と統合されたほか、その他の制度でも改変が行われた。現在の公的年金制度は、国民年金、厚生年金保険、共済組合 (国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、私立学校教職員共済制度) の、3 種類 5 制度から成り立っている。

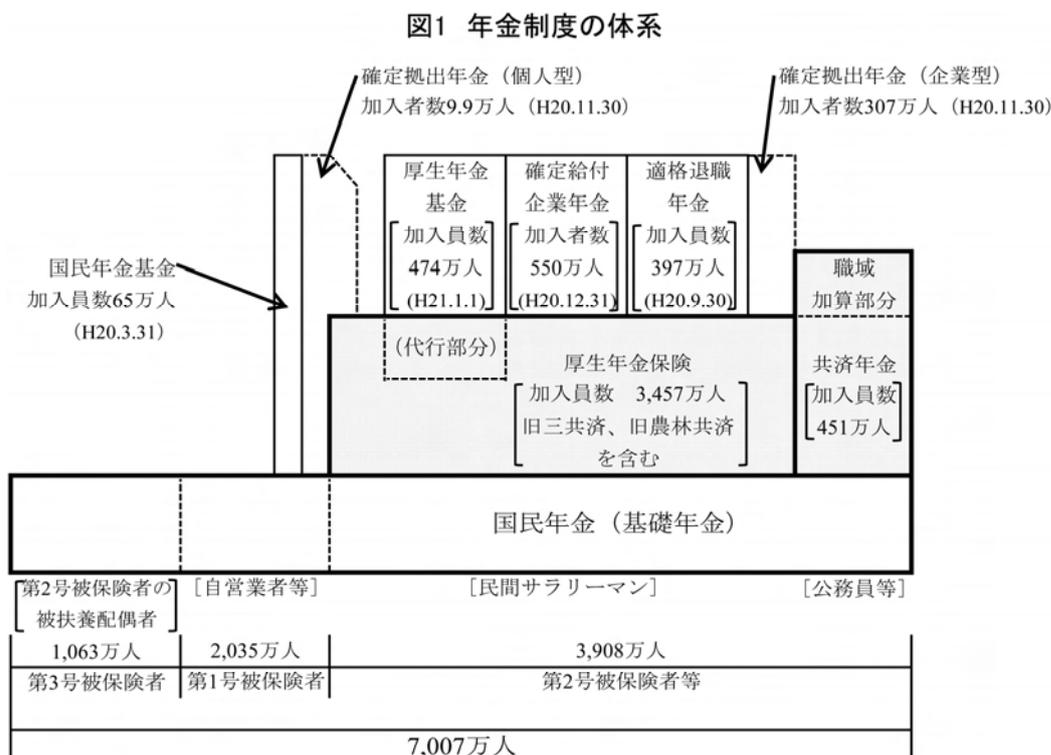
<sup>3</sup> 加藤智章ほか『社会保障法 (第 4 版)』有斐閣, 2009, p.78.

<sup>4</sup> 吉原健二『わが国の公的年金制度 その生い立ちと歩み』中央法規, 2004, pp.98-99.

<sup>5</sup> 昭和 60 年の年金制度改革の前には、厚生年金保険では、給付についても負担についても世帯単位の考え方がとられており、被扶養者である妻の老後は、夫の年金で対応することとされていた。このため、サラリーマンの妻である専業主婦は、国民年金への加入も任意であった。しかし、この制度の下では、夫と離別した妻は、国民年金に未加入であった場合、無年金になるという問題があり、その固有の年金権の確立が、当時の課題となっていた (『厚生白書 平成 10 年版』 p.116.)。

わゆる二階部分)、報酬比例の年金を給付する制度に再編成された<sup>6</sup>。

図1は、現在の我が国の年金制度の体系を示したものである。一階部分の国民年金(基礎年金)と、これに上乗せして給付を行う二階部分の厚生年金保険・共済年金は、公的年金制度として、現在の我が国の年金制度の骨格を形作っている<sup>7</sup>。



## 2 年金記録の管理と基礎年金番号

### (1) 基礎年金番号の導入

昭和60年の年金制度改革によって、全国民に共通の基礎年金制度が導入されたものの、国民年金、厚生年金保険、共済年金という公的年金制度が分立する状態は、そのまま今日まで継続している<sup>8</sup>。このため、年金制度の被保険者(加入者)の記録(年金記録)も、国民年金、厚生年金保険、共済年金のそれぞれの被保険者(保険料の徴収や保険給付を行う、年金保険

<sup>6</sup> このほか、昭和60年の年金制度改革では、年金給付額の抑制が行われた。また、国民年金の第3号被保険者の制度が設けられ、厚生年金又は共済組合の加入者(第2号被保険者)に扶養されている20歳以上60歳未満の配偶者(サラリーマンの妻である専業主婦等)にも、固有の年金権が確保された。

<sup>7</sup> 強制加入である一階部分と二階部分に加えて、個人や企業は、自己選択でこれに上乗せする年金に加入することができる。自営業者等に対する基礎年金の上乗せ年金としては、国民年金基金や確定拠出年金(個人型)がある。また、民間被用者に対する厚生年金保険の上乗せ年金としては、厚生年金基金、確定給付企業年金、適格退職年金(平成24(2012)年3月末で廃止)、確定拠出年金(個人型・企業型)がある。ただし、これら任意加入の上乗せ年金は、制度上は私的年金であり、公的年金には含まれない。

<sup>8</sup> 全国民共通の基礎的給付である基礎年金は、実際には、国民年金特別会計の中に基礎年金勘定を設置し、国民年金、厚生年金保険、共済組合の各年金制度が、加入者数等に応じた基礎年金拠出金を、当該勘定に拠出することによって、給付のための財源を賄うこととされた。したがって、昭和60年の年金制度改革によって、給付の面では基礎年金という形で一元化がなされたものの、年金制度自体の一元化は行われなかった。

制度の運営主体) 等により管理されている<sup>9</sup>。現行の各年金制度において、年金記録の管理を行っている保険者等は、それぞれ表 1 に示すとおりである。

表 1 現行の公的年金制度における被保険者（加入者）と保険者等

年金制度	加入者	保険者等
国民年金	自営業者、農業者など	社会保険庁（社会保険業務センター）
厚生年金保険	会社員、船員など	同上
国家公務員共済組合	国家公務員など	国家公務員共済組合連合会
地方公務員共済組合	①道府県の職員	地方職員共済組合
	②都の職員	都職員共済組合
	③指定都市職員	指定都市ごとの指定都市職員共済組合
	④都市職員	都市ごとの都市職員共済組合
	⑤市町村職員	都道府県の区域ごとの市町村職員共済組合
	⑥公立学校の職員	公立学校共済組合
	⑦都道府県の警察の職員	警察共済組合
私立学校教職員共済	私立学校の教職員	日本私立学校振興・共済事業団

（出典）社会保険庁『「年金加入記録のお知らせ」・「年金見込額のお知らせ」について』同庁ホームページ<[http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kiroku\\_ans01.htm](http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kiroku_ans01.htm)>（最終アクセス 2009.10.12.）

年金記録が制度毎に管理されているため、会社員から自営業への転職等によって、被保険者が加入する年金制度を移動した場合、一人の被保険者が複数の年金番号を持つことが多かった<sup>10</sup>。このため、各制度を横断して、個々の被保険者の生涯の年金記録を一括して把握することが難しくなり、年金裁定（支給）時等に問題が生じることがあった<sup>11</sup>。

この問題に対処するため、平成 9（1997）年 1 月から、個々人の年金記録を統一した共通の番号で管理し、制度間を移動する被保険者に関する情報を的確に把握する目的で、全ての年金制度間で共通に使用する、基礎年金番号が導入された。制度毎に年金番号が付与されている、それ以前の年金記録は、基礎年金番号への統合が進められた。

## （2）年金記録のオンライン化

社会保険庁が現在管理する年金記録のうち、国民年金の年金記録は、昭和 36（1961）年 4 月の制度発足以降、紙台帳により管理されてきたが、昭和 40（1965）年 4 月からは、紙台帳による管理に加えて、磁気テープ（電子計算システム）による中央一元管理が開始され、

<sup>9</sup> 「年金記録の管理のこれまでの経緯について」（平成 19 年 6 月 14 日 第 1 回 年金記録問題検証委員会 資料 1） p.3. 総務省行政評価局ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901\\_2-1.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901_2-1.pdf)>

<sup>10</sup> 社会保険庁「年金記録問題への対応等のあらまし及び進捗状況」同庁ホームページ<<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070831shintyoku.htm#aramasshi>>（最終アクセス 2009.10.12.）

<sup>11</sup> 同上

昭和 59 (1984) 年 2 月からは、オンラインシステムによる中央一元管理が開始された<sup>12</sup>。

また、厚生年金保険の年金記録は、昭和 17 (1942) 年 6 月に、同年金保険の前身である労働者年金保険が発足して以降、紙台帳により管理されてきたが、昭和 32 (1957) 年 10 月からは、紙台帳による管理に加えて、台帳カード (パンチカード) による中央一元管理が開始され、昭和 37 (1962) 年 3 月からは、台帳カードは、磁気テープ (電子計算システム) に移行した。更に、昭和 61 (1986) 年 2 月からは、オンラインシステムによる中央一元管理が開始された<sup>13</sup>。

オンラインシステムの下では、データが届出書等に基づき直接入力されるため、紙台帳は存在しない。社会保険庁では、国民年金、厚生年金保険の両制度に関して、磁気テープで保管されていた、オンライン化以前の年金記録についても、順次オンライン化を行った。

### 3 年金記録問題の顕現

#### (1) 宙に浮いた年金

しかし、複数の番号に分散した年金記録を一つの基礎年金番号に統合する作業と、オンライン化以前の年金記録をオンラインに入力する作業への、社会保険庁の取り組みは、必ずしも十分に正確なものではなかった。このため、平成 19 (2007) 年 2 月には、基礎年金番号に統合されていない年金記録 (すなわち、持ち主不明の年金記録) が、平成 18 (2006) 年 6 月 1 日現在で、約 5095 万件発生していることが明らかになった<sup>14</sup>。これがいわゆる「宙に浮いた年金 (記録)」である。

加えて、平成 19 年 6 月には、上記の約 5095 万件とは別に、オンライン化されていない厚生年金の年金記録が、最大で約 1430 万件あることも判明した<sup>15</sup>。

#### (2) 消えた年金

保険料の納付記録はあるが、加入者が特定できない「宙に浮いた年金」とは反対に、社会保険庁には保険料を納付した記録がないのに、加入者本人の手元に領収書等が残っていて、納付の事実が判明し、年金記録を訂正した事例が、平成 18 年 8 月 21 日から 12 月 28 日の間に、少なくとも約 55 件あることが、平成 19 年 4 月に明らかになった。これがいわ

<sup>12</sup> 「年金記録の管理のこれまでの経緯について (参考資料)」(平成 19 年 6 月 14 日 第 1 回 年金記録問題検証委員会 資料 2) から「2-6 年金記録管理の変遷 (全体像)」 総務省行政評価局ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901\\_2-2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901_2-2.pdf)>

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 衆議院調査局『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 (松本剛明君外 42 名提出、平成 18 年衆予調第 4 号) についての報告書 (平成 18 年 12 月 19 日 厚生労働委員会命令)』(平成 19 年 2 月 14 日提出) p.12. 同報告書は、第 1 回年金記録問題検証委員会 (平成 19 年 6 月 14 日) の資料として使用されたもの (資料 7) が、総務省行政評価局ホームページ< [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901\\_2-7.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/nenkinmondai-1901_2-7.pdf)>から入手可能である。

<sup>15</sup> 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 28 号 平成 19 年 6 月 6 日 pp.4-18; 「年金記録、最大 1430 万件入力せず」「マイクロフィルムの年金記録、明確に把握せず」『日本経済新聞』2007.6.7. 昭和 29 (1954) 年 4 月 1 日以前に厚生年金を脱退し、昭和 34 (1959) 年 3 月 31 日までに再加入していない者の年金記録 (昭和 62 (1987) 年時点で最大約 1430 万件) が、マイクロフィルムに収録されたまま、オンライン化されていない (すなわち、加入者が受給世代に達していても、年金受給に結びついていない可能性がある) ことが明らかになった。この 1430 万件とは別に、船員保険に関しても、昭和 25 (1950) 年 4 月 1 日以前に資格喪失していた者の年金記録約 36 万件が、マイクロフィルムに収録されたまま、オンライン化されていないことが明らかになった (「年金抽出調査 船員保険 36 万件未入力 氏名など不一致 4 件」『読売新聞』2007.6.14.)。

ゆる「消えた年金（記録）」である<sup>16</sup>。

### （3）消された年金（厚生年金記録の改ざん）

更に、平成 19 年 10 月には、社会保険庁職員が関与し、標準報酬月額を実際の額から大幅に引き下げたり、事業を続けているのに廃業と偽って厚生年金から脱退する（いわゆる偽装脱退）等の手法により、厚生年金記録の改ざんが行われていることが明らかになった<sup>17</sup>。この厚生年金記録の改ざんを、特に「消された年金（記録）」と呼ぶことがある。

平成 20 年 9 月 18 日、当時の舛添厚生労働大臣は、オンライン上の記録のうち、標準報酬月額が改ざんされた可能性の高い記録が、6 万 9000 件あることを明らかにした<sup>18</sup>。

厚生年金記録の改ざんの背景には、厚生年金の保険料負担（事業主負担）を減らしたい会社側と、滞納を減らし徴収率悪化を避けたい社会保険事務所側の利害と思惑の一致があったことが指摘されている<sup>19</sup>。

以上で挙げた、基礎年金番号に統合することができない（すなわち、年金支給に結びつかない）年金記録の存在（宙に浮いた年金）、保険料納付の事実が年金記録に残っていないこと（消えた年金）、厚生年金記録の改ざん（消された年金）が、年金記録問題の主な内容である。

## II 年金記録問題への対応と課題

### 1 年金記録問題への対応

#### （1）年金記録の照合と第三者委員会・検証委員会の設置

年金記録問題に対して、社会保険庁は、平成 19 年 5 月 25 日、基礎年金番号に統合されていない年金記録（宙に浮いた年金）のうち、年金受給年齢に到達（生年月日を特定できないものを含む）している約 2880 万件の記録を、年金受給権者約 3000 万人の記録と突合すること等を含む「年金記録への新対応策パッケージ」を公表した<sup>20</sup>。更に同年 6 月 4 日、厚生労働省・社会保険庁は、宙に浮いた年金約 5095 万件全件の照合作業を、期限を限って社会保険庁が自ら行うこと、納付記録がない場合に総合的に判断を示す第三者委員会と、今回の年金記録問題の経緯・原因・責任の検証等を行う外部有識者の検証委員会を設置すること等を含む「年金記録問題への新対応策の進め方」を公表した<sup>21</sup>。

これを受けて、総務省は、同年 6 月 14 日、年金記録問題発生の際の経緯、原因や責任の所在等についての調査・検証を早急に行う「年金記録問題検証委員会」を発足させた。また、

<sup>16</sup> 第 166 回国会衆議院決算行政監視委員会第三分科会議録第 1 号 平成 19 年 4 月 23 日 pp.16-19; 「社保庁、紛失の年金納付記録 31 人分発見 55 人分は手がかりなし」『読売新聞』2007.4.24.

<sup>17</sup> 「厚生年金、不当に減額、第三者委で判明、4 人の記録改ざん」『朝日新聞』2007.10.24. 標準報酬を実際の額から不正に引き下げたり、廃業と偽って厚生年金から脱退すると、受給者が将来受け取る年金額が減少する。

<sup>18</sup> 参議院厚生労働委員会（第 169 回国会閉会後）会議録第 1 号 平成 20 年 9 月 18 日 p.8; 「厚生年金記録、改ざん疑い 6 万 9000 件」『朝日新聞』2008.9.18, 夕刊.

<sup>19</sup> 「年金改ざん、明白な国民への裏切り」『東京新聞』2008.12.6. 事業主負担について解説した文献には、伊東雅之「社会保険料の事業主負担」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』652 号, 2009.10.27. がある。

<sup>20</sup> 「年金記録への新対応策パッケージ」（平成 19 年 5 月 25 日）社会保険庁ホームページ<<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2007/h070525kiroku.pdf>>

<sup>21</sup> 厚生労働省・社会保険庁「年金記録問題への新対応策の進め方」（平成 19 年 6 月 4 日）社会保険庁ホームページ<<http://www4.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070604.pdf>>

同年6月22日、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ため、同省に「年金記録確認第三者委員会」を設置した。

## （２）年金時効特例法の制定

平成19年6月30日、年金時効特例法（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）が国会で可決成立し、同年7月6日から施行された（平成19年7月6日法律第111号）。同法により、年金記録の訂正による年金の増額分は、消滅時効（5年）が完成した分を含めて、被保険者（またはその遺族）に全額が支払われることとなった。

## （３）政府・与党の対策

平成19年7月5日、政府・与党は、年金記録問題に関する対策として「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」を、とりまとめ公表した<sup>22</sup>。

当該対策の主な内容は、①同年6月4日の「年金記録問題への新対応策の進め方」で示された、「宙に浮いた年金」約5095万件全件の照合作業を前倒し実施、②照合の結果、記録が結び付くと思われる者に対する、その旨（記録が結び付くと思われること）及び年金加入履歴の通知を前倒し実施、③その他の全ての年金受給権者・今後年金を受ける予定の加入者に対する、年金加入履歴の通知を前倒し実施<sup>23</sup>、④コンピュータの記録と台帳等との計画的な突き合わせ、⑤「1430万件」「36万件」というオンライン未入力記録（注(15)参照）を磁気化した上で、オンライン上の全ての加入者の記録との照合を実施、⑥住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）との連携強化・「社会保障カード」（仮称）を導入、⑦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監理するため、総務省に「年金業務・社会保険庁監理委員会」（仮称）を設置<sup>24</sup>、等である。

## （４）ねんきん特別便

この対策で打ち出された方針に従って、社会保険庁は、平成19年11月2日から「宙に浮いた年金」約5095万件全件の照合作業（当該記録と、全ての年金受給権者・今後年金を受ける予定の加入者のオンライン上の記録との突き合わせ）を行い、平成20（2008）年3月6日に当該作業を完了した。また、平成19年12月17日から、記録が結び付くと思われる者（約1030万人）に対して、加入履歴の確認を求める「ねんきん特別便」の発送を開始し、平成20年3月21日

<sup>22</sup> 年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会「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」社会保険庁ホームページ< <http://www4.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/taisei1-2.pdf>>

<sup>23</sup> 平成19年5月の「年金記録への新対応策パッケージ」では、年金受給権者全員への加入履歴の通知（まず記録が結びつく可能性がある年金受給権者に通知を行い、次いでそれ以外の年金受給権者に通知を行う）の方針を明記した。同年6月の「年金記録問題への新対応策の進め方」では、記録が結びつく可能性がある年金受給権者に対して、平成20年6月から同年8月までに通知を行い、当該通知の終了後、平成21年3月までに、それ以外の年金受給権者に対して通知を行うこととした。また、今後年金を受ける予定の加入者に対して、平成20年6月から平成21年3月までに通知を行うこととした。平成19年7月の「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」では、年金加入履歴の通知対象を、今後年金を受ける予定の加入者全体にも拡大する（記録が結びつく可能性のある者に限らない）と共に、加入履歴の送付時期を、記録が結びつく可能性のある者については平成19年12月から平成20年3月まで、その他の年金受給権者に対しては平成20年4月から同年5月まで、その他の今後年金を受ける予定の加入者に対しては平成20年6月から同年10月までを目途として、それぞれ行うよう、期限の前倒しを行った。

<sup>24</sup> 平成19年7月20日、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と、業務の適正・確実な執行を図るため、総務省に「年金業務・社会保険庁監視等委員会」が設置された。

に発送を完了した。平成20年4月2日からは、その他の全ての年金受給権者・今後年金を受ける予定の加入者（約9500万人）に対して「ねんきん特別便」の発送を開始し、平成20年10月30日に発送を完了した。

### （５）厚生年金特例法

「消された年金」問題に対処し、厚生年金制度に対する国民の信頼を確保することを目的として、平成19年12月12日、「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」（厚生年金特例法）が国会で可決・成立し、同月19日に公布・施行された（平成19年12月19日法律第131号）。

同法では、従業員が給与から厚生年金保険料を天引きされていたにもかかわらず、事業主から保険料納付も被保険者の資格関係等の届出もなされていない（したがって、当該部分の年金を受け取ることができない）場合に、年金の保険給付の対象とするための年金記録訂正を行うことが規定された。その一方で、保険料の2年の時効（納付期限）が過ぎても、事業主が、納付すべきであった保険料を任意で納付することができる（社会保険庁は、その任意納付を勧奨する）ものとし、期限までに申出が行われない場合、納期限までに納付されない場合又は勧奨を行うことができない場合には、社会保険庁長官は、その事業主の氏名（役員の氏名）又は事業所の名称を公表しなければならないこととされた<sup>25</sup>。

### （６）年金遅延加算金法

平成21年4月24日に、「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付の支払の遅延に係る加算金の支給に関する法律」（年金遅延加算金法）が国会で可決・成立し（平成21年5月1日法律第37号）、平成22年4月30日までに施行される予定である。同法により、年金記録の誤りの訂正によって支給額が増えた場合、支給が遅れた年金の追加給付には、物価上昇分が上乗せして支給されることになる<sup>26</sup>。

## ２ 問題解決の進捗状況と残された課題

### （１）「宙に浮いた年金」の解明状況と課題

直近のデータ（平成21年2月13日現在、ただし統合済み件数は同年3月25日現在）によれば、約5095万件の「宙に浮いた年金」のうち、他の記録と統合された記録は約1010万件（全体の約19.8%）、一定の解明がなされた記録（死亡者の記録であることが判明したもの等）は約1616万件（全体の約31.7%）である。すなわち、解明された記録は全体の5割強に過ぎない。このほかに、「ねんきん特別便」を送付した（しかし、未だ解明には至らない）記録が約774万件（全体の約15.2%）あるが、解明作業中の記録が約533万件（全体の約10.5%）、今後解明を進める（すなわち、解明困難な）記録も約1162万件（全体の約22.8%）存在している<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> 広島社会保険事務局「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【平成19年法第131号】に基づく公表について」同事務局ホームページ<<http://www.sia.go.jp/~hiroshima/tokureihou2.html>>（最終アクセス 2009.10.12.）

<sup>26</sup> 「年金関連2法が成立」『毎日新聞』2009.4.24, 夕刊。

<sup>27</sup> 「未統合記録の全体像[平成21年3月]」社会保険庁ホームページ<[http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/pdf/mitougou\\_zentai090331.pdf](http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/pdf/mitougou_zentai090331.pdf)>; 「社説:消えた年金、期限決めて決着図れ」『毎日新聞』2009.8.30。

## (2) 「消えた年金」の解明状況と課題

他方、保険料を納付したにもかかわらず、社会保険庁に記録がない「消えた年金」は、年金記録問題への対応が進むにつれて、該当事例が増加している。

平成21年10月6日現在、社会保険庁等が受け付けた「年金記録に係る確認申立書」の件数は12万2933件、このうち、年金記録確認第三者委員会へ転送されたものは11万877件である。同委員会が年金記録の確認について結論を得たものは8万7547件であり、うち、年金記録の訂正が必要と判断し、あっせんを実施する旨決定したものは3万5596件である<sup>28</sup>。したがって、年金記録確認第三者委員会の処理件数に占めるあっせん決定件数の比率は、現時点で約4割（40.7%）に過ぎない<sup>29</sup>。

この記録訂正の停滞状況に対しては、年金記録確認第三者委員会の審査が厳格すぎるとの指摘がある<sup>30</sup>。現在、本人の申立てに明らかな不合理がない限り支給するよう、認定基準を大幅に緩和する方向で調整が進められており<sup>31</sup>、平成22（2010）年の通常国会に、認定基準の緩和を盛り込んだ「年金記録回復促進法案」を提出することも検討されている<sup>32</sup>。ただし、認定基準を緩和した場合、虚偽の申し立てによる不正受給のリスクが高まるといふ指摘があり、当該リスクをどのように回避するかが課題となる<sup>33</sup>。

このほか、社会保険庁が確認申立てを受け付けてから、年金記録確認第三者委員会が審査結果を出すまでの期間や、年金記録が訂正されてから、当該訂正を反映した年金が実際に支給されるまでの期間についても、長すぎるとの指摘がなされている<sup>34</sup>。また、同委員会における審査の処理スピードが、都市部を中心に遅れがちであるとの指摘もみられる<sup>35</sup>。こうした点にいかに対処していくかも、今後の課題として残されている。

## (3) 「消された年金」の解明状況と課題

平成20年9月に明らかにされた、標準報酬月額が改ざんされた可能性の高いオンライン上の記録6万9000件のうち、厚生年金受給者の記録（約2万件）に対しては、戸別訪問による記録確認作業が行われた。確認作業の結果、社会保険庁（社会保険事務所）職員が改ざんに関与した疑いのある事案が、1335件にのぼることが明らかになり、社会保険事務所は404

<sup>28</sup> 総務省「年金記録に係る苦情のあっせん等について」（平成21年10月7日）同省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000040123.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000040123.pdf)> ただし、あっせんの決定件数については、総務省年金記録確認第三者委員会『年金記録確認第三者委員会報告書－これまでの活動実績を振り返って－』2009.6, p.6.（総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000027826.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000027826.pdf)>）に記載された、平成21年6月16日現在の事案処理の実績値に、「年金記録に係る苦情のあっせん等について」（総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/snews\\_back.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/snews_back.html)>）各号に掲載された、あっせんの実施決定件数を加えて算出した。

<sup>29</sup> このほかに、平成21年8月31日現在で、社会保険庁段階で処理した申立件数が4635件、うち、同庁の職権で記録を訂正したものが1390件ある（総務省 同上）。この社会保険庁処理分を含めると、処理件数に占める記録訂正に結びついた件数の比率は、40.1%となる。

<sup>30</sup> 「民主、被害回復法案を提出へ 消えた年金記録、申告で訂正」『毎日新聞』2009.9.2.

<sup>31</sup> 「年金、申請通り救済、記録漏れ、基準を大幅緩和」『読売新聞』2009.9.19, 夕刊.

<sup>32</sup> 「年金記録、解明なるか、厚労相直属の委員会始動」『日本経済新聞』2009.10.17. なお、同趣旨の法案は、平成21年の通常国会にも提出されたが（「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の一部を改正する法律案」（第171回参第8号））、審議未了により廃案となった。

<sup>33</sup> 『「消えた年金」問題の救済、保険料納付認定緩和へ』『日本経済新聞』2009.9.23; 前掲注(31)

<sup>34</sup> 「年金記録進まぬ回復、確認委3年目、見直し論浮上」『日本経済新聞』2009.4.22; 「年金記録訂正、社保事務所段階で2カ月滞留」『産経新聞』2009.1.20.

<sup>35</sup> 「年金記録回復に地域差」『日本経済新聞』2009.7.22.

件の記録訂正を行った（平成21年6月26日現在）<sup>36</sup>。

しかし、この6万9000件は、標準報酬月額の変及訂正による改ざんに関する事案であり、偽装脱退等、他の手法による改ざんの事案を含んでいない。このため、「消された年金」の件数は、問題の解明にしたがって、更に増えることが見込まれている。

#### （４）無年金者と年金記録問題

平成21年7月1日、社会保険庁は、抽出調査の結果、同庁に年金記録のある62歳以上の無年金者のうち、実際には年金受給資格を満たしている者が1割以上いることを明らかにした。この中には、記録漏れ等の年金記録問題により、本人が気付かないまま無年金になっている者が、約3万人含まれていると推計されている<sup>37</sup>。

#### （５）オンライン記録と紙台帳記録との突合

社会保険庁の別の抽出調査をもとに単純推計すると、オンライン上の厚生年金記録のうち、約560万件に転記ミスがあるとされている<sup>38</sup>。このため、オンライン記録と紙台帳（マイクロフィルム、磁気媒体を含む）記録との突合の必要性については、早い段階から指摘されていた<sup>39</sup>。しかし、紙台帳記録は全部で約8億5000万件存在するため<sup>40</sup>、全件突合には、相当のコストと期間を要することが見込まれた<sup>41</sup>。

当初、厚生労働省・総務省は、平成21年度に紙台帳の電子画像データ検索システムの基盤整備を行った上で、平成22（2010）～23（2011）年度を集中受付期間として、受給者・加入者の申請に応じて突合を実施し、その状況を踏まえた上で、（平成24（2012）年度以降は、）受給者にかかる突合を計画的に実施するとしていた<sup>42</sup>。しかし、与野党からの批判を受けて、平成20年7月17日にはこの方針を転換し、基盤整備の上、全件を突合することとした<sup>43</sup>。この突合作業の作業期間は10年間、経費は1900億円～2300億円と試算されている<sup>44</sup>。

平成21年9月に成立した鳩山内閣の長妻厚生労働大臣は、平成22年度からの2年間で年金

<sup>36</sup> 「標準報酬等の変及訂正事案に対する取組み状況について」2009.7.1. 厚生労働省ホームページ<[http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h090701\\_02.pdf](http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h090701_02.pdf)>; 「政策転換へ-3 年金問題、証拠ハードル下げ救済」『朝日新聞』2009.9.11. なお、記録訂正の件数は、前述の「消えた年金」の訂正件数と重複する。

<sup>37</sup> 「無年金1割超、受給資格あり」『朝日新聞』2009.7.2. これとは別に、記録上問題がないのに無年金の70歳以上の者が、3万人前後いると推計されている（『記録あり』無年金、70歳以上で3万人』『毎日新聞』2009.9.6.）。

<sup>38</sup> 「年金記録、遠い解決」『朝日新聞』2008.11.27; 「厚生年金ミス、推計560万件 記録不一致1.4%/厚労省抽出調査」『読売新聞』2008.6.27, 夕刊. 同省の抽出調査によれば、厚生年金のマイクロフィルム化された記録のうち、1.4%が、オンライン上の記録と一致しなかった。当該記録は全部で約4億件あるため、その1.4%に当たる約560万件の記録に、入力ミスがあることになる。

<sup>39</sup> 例えば、平成19年5月の「年金記録への新対応策パッケージ」には、「社会保険庁内のマイクロフィルム記録及び市町村の保有する記録とオンライン記録との突合を計画的に実施し、その進捗状況を定期的に公表する」ことが明記されている。

<sup>40</sup> 8億5000万件の詳細については、「厚生年金保険等及び国民年金の台帳等の保管状況について」（第7回年金業務・社会保険庁監視等委員会 平成20年1月24日 配布資料6 参考2）総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/kanshi/pdf/080124\\_1-06.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/kanshi/pdf/080124_1-06.pdf)> に記載がある。

<sup>41</sup> 厚生労働省・総務省「年金記録問題への対応の今後の道筋」2008.6.27, p.4. 社会保険庁ホームページ<<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/pdf/shintyoku080718.pdf>>

<sup>42</sup> 同上。すなわち、申請を行わない加入者の記録についての突合は、当初、実施が言及されていなかった。

<sup>43</sup> 「年金8億5000万件照合、社保庁方針、全台帳、10年間で」『朝日新聞』2008.7.18; 「コンピューター上の記録、紙台帳と全件照合、8億5000万件、処理に10年超」『日本経済新聞』2008.7.18.

<sup>44</sup> 『朝日新聞』 同上; 「厚生年金保険被保険者名簿等及び市町村国民年金被保険者名簿とコンピュータ記録との突合せ作業（比較表）」（年金記録問題に関する関係閣僚会議 第6回会合 平成20年6月27日 配布資料2-4）首相官邸ホームページ<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nenkin/dai6/siryoku2\\_4.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nenkin/dai6/siryoku2_4.pdf)>

記録問題に集中的に対応する方針であり<sup>45</sup>、厚生労働省の平成22年度予算概算要求（平成21年10月15日提出）には、年金記録問題への対応経費として、1779億円が盛り込まれている。

しかし、このようなオンライン記録と紙台帳記録の全件突合については、費用対効果、高齢者の被害救済の緊急性、（年金記録問題処理要員による）組織の水ぶくれ等の観点から、実効性に疑問を呈する見解もある<sup>46</sup>。

#### （6）厚生労働省・社会保険庁の組織に起因する問題

総務省に設置された年金記録問題検証委員会は、平成19年10月の最終報告で、年金記録問題発生の本根にある問題として、厚生労働省及び社会保険庁には、年金記録を正確に作成・保管・管理する組織全体の使命感、責任感が、決定的に欠如していたこと等を挙げた。また、ガバナンスの欠如を含む社会保険庁の組織上の問題が、年金記録問題発生の間接的な要因になっていることを指摘した<sup>47</sup>。

舛添厚生労働大臣（当時）直属の組織として、平成20年12月に設置された年金記録問題拡大作業委員会は、平成21年9月にとりまとめた報告書で、不適正な年金記録の遡及訂正に関しては、現場職員等の不適正さと共に、監督する立場にある幹部職員が適切な対応をしなかったことに問題があり、「社会構造の変化に即応しようとせず、厚生年金制度の問題点を放置してきた制度改善への努力不足」と、その責任を指摘している<sup>48</sup>。

#### （7）公的年金制度自体に起因する問題

しかし、年金記録問題は、厚生労働省・社会保険庁の内部統制にのみ、その発生の原因が求められるわけではない。現在の公的年金制度それ自体にも、年金記録問題の原因は含まれており、問題解決のためには、制度の見直しも視野に入れた根本的検討が必要であると考えられている<sup>49</sup>。例えば、年金記録の改ざんの原因の一つには、社会保険事務所の職員が、差押え等による保険料滞納の解消と、事業所の倒産回避との板挟みになっていたことがあるが、その背景には、厚生年金保険制度が、適用と徴収の両面で、中小零細企業の経営実態に即した対応が十分でなかったことが指摘されている<sup>50</sup>。

## おわりに

年金記録問題は、財政方式等の、年金制度の本質的な課題とは次元の異なる問題である<sup>51</sup>。しかし、既に述べたように、この問題は年金制度自体と密接な関連を有しており、また、公的年金の受給者、加入者、無年金者等にとって死活的に重要な問題である。その解決のためには、年金制度全体の改革を見据えた、公正で迅速な対応が求められるところである。

<sup>45</sup> 前掲注(32)

<sup>46</sup> 野村修也『年金被害者を救えー消えた年金記録の解決策ー』岩波書店、2009、pp.93-97.

<sup>47</sup> 『年金記録問題検証委員会報告書』2007.10、pp.6、27-31。総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2007/pdf/071031\\_3\\_02.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/071031_3_02.pdf)>

<sup>48</sup> 年金記録問題（拡大）作業委員会『『年金記録の遡及訂正』に関する作業についてのまとめ』2009.9.3、p.14。同報告書は平成21年10月1日付厚生労働省プレスリリース（社会保険庁ホームページ<<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h091008.pdf>>）から入手可能である。

<sup>49</sup> 同上、pp.11-16.

<sup>50</sup> 同上

<sup>51</sup> 年金制度の本質的な課題について解説した資料としては、泉眞樹子「年金制度改革の論点一付:制度の概要一」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』414号、2003.2.14、及び伊東 前掲注(19)等がある。