

標準報酬遡及訂正事案等
に関する調査委員会報告書

平成20年11月28日

標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会報告書（目次）

第1部

第1 調査の前提

I 調査委員会の設置	1
II 本報告書の限界と社会保険庁への要請	1
III 不適正な遡及訂正の意義及び類型	
1. 厚生年金記録の不適正処理	2
2. 「不適正な遡及訂正」の行為類型	3
IV 「不適正な遡及訂正」の問題点と悪質性の判断基準	
1. 「不適正な遡及訂正」の問題点	4
2. 悪質性の判断基準	7
V 問題が表面化した経緯と先行する調査および対応策等の概要	
1. 齋藤春美氏による提訴	8
2. 総務省第三者委員会における斡旋	8
3. 事業主の具体的な証言	8
4. 社会保険庁自身による内部調査と中間報告	8
5. 「年金記録問題に関する特別チーム」による再調査の要請	9
6. 「年金記録問題に関する特別チーム」によるデータ分析	9
7. 民主党厚生労働部門会議における証言	9
8. 社会保険庁による不適正処理件数の公表	9
9. 社会保険庁による戸別訪問	10
VI 被害の状況	
1. 総務省第三者委員会による斡旋からみた被害の状況	10
2. 6.9万件の内訳及び滞納処分票から窺われる被害の状況	11
VII 調査の目的及び方法	
1. 調査の目的	11
2. 調査の方法	12

第2 調査結果と推論

I	データから見た傾向分析	
1.	6.9万件を分析する意義	14
2.	6.9万件の発生分布	17
3.	時系列的特徴が生じた理由	19
II	社会保険庁職員等に対する調査結果	
1.	幹部職員に対する書面調査結果	21
2.	元社会保険庁長官に対する書面調査結果	23
3.	社会保険庁等職員に対するアンケート調査結果	25
4.	各社会保険事務所における事務処理にかかるアンケート調査結果	27
5.	ヒアリング結果	28
III	社会保険事務所における滞納案件の処理の実態	32
IV	「不適正な遡及訂正」が行われた経緯等についての推論	
1.	職員の認識・関与を基準とした「不適正な遡及訂正」の類型	34
2.	上司の関与の状況（実態に合わない遡及訂正の放置）	39
3.	被害による類型－従業員の標準報酬月額の遡及訂正事案の発生	40
4.	その他の不適正手段	42
V	発生原因及び背景	
1.	厚生労働省について	44
2.	社会保険庁本庁について	47
3.	社会保険事務局及び社会保険事務所について	50
VI	刑事告発の可能性に関する検討	
1.	行為別の刑事告発の可能性	53
2.	本調査における刑事告発の要否	54
第3	評価	58

第2部

標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会報告書

平成 20 年 11 月 28 日

第 1 調査の前提

I 調査委員会の設置

本調査委員会は、平成 20（2008）年 10 月 6 日に、社会保険庁の標準報酬遡及訂正事案等（以下、本事案という）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、厚生労働大臣直轄の組織として設置された（第 2 部資料編の資料 1 参照。以下「資料」として引用されているものは、すべて第 2 部に収められている）。本調査委員会は 4 名の弁護士からなるが（委員長：野村修也、委員：國廣正、久保利英明、郷原信郎。詳細は資料 2 参照）、調査の充実を期するため、設置後直ちに 9 名の弁護士を調査員に選任し、調査体制を整えた（資料 3 参照）。

許された期間が約 1 ヶ月半という厳しい状況での調査ではあったが、その間、4 名の委員全員が出席する計 14 回の調査委員会（調査員もオブザーバーとして同席。資料 4 参照）と、調査員会議（必要に応じて委員も同席）を開催するとともに、後述のような調査手法を用いて多角的な調査を実施した（第 1 VII 参照）。その結果、一応の結論を得たのでここに報告する。

II 本報告書の限界と社会保険庁への要請

本調査委員会が主たる調査対象としたのは、後述する 6.9 万件の遡及訂正事案である。そこに含まれているのは、年金記録管理のオンライン化後のデータに限られるが¹、それだけでも昭和 60 年代から長期間にわたって連綿と件数が積み上がっている。また、本事案は、全国の多数の社会保険事務所において発生し、その態様も様々である。さらに、調査対象者も、標準報酬遡及訂正に現実に関わった社会保険事務所の担当者のみではなく、各都道府県に設置されている社会保険事務局（地方事務官制度の廃止前は、都道府県の保険主管課）、社会保険庁本庁、厚生労働省など各分野、各階層に及んでいる。

その中で、本調査委員会としては可能な限りの関係者ヒアリングと階層別の

¹ 首都圏の徴収課係長及び係員を複数回経験した職員（現在は、社会保険事務所職員）は、不適正な遡及全喪及び遡及訂正のいずれも、昭和 50 年代には存在した旨述べている。

アンケート調査を行い、ホットラインによる通報なども利用して発生原因に迫った。その結果、長期、多階層、多地域にわたる各種問題の総和として本事案が発生したことは確認された。また、標準報酬遡及訂正事案に係る社会保険庁職員の関与が確認され、現場レベルでの組織性も認められた。

しかし、個別具体的事案の関与者、関与自認者全てを網羅的にヒアリングし、回答を得るには至っておらず、また、本調査委員会がヒアリング対象とした社会保険事務所が、地域的に限定されていたことも否定できない。

そうした網羅的な調査を実施するには、厚生労働省や社会保険庁もしくは総務省等の多数の職員を調査に関与させることが必要となるが、これは本調査の客観性・中立性を損なわせる危険性を孕んでいる。むしろ本調査委員会は、行政組織からの独立性の確保を最優先としたのであり、調査の範囲と深度の限界はその代償という面も持つ。

その意味で、本報告書は、本調査委員会が膨大な数の疑わしい事実の全てについて裁判における証明の域に達するレベルの調査活動を行って、その個別立証の総体から本事案の全体像を帰納的に示したものではない。本報告書は、統計的・疫学的手法をベースにししながら、これに各種資料やヒアリング、アンケート等による深掘り調査の分析を加え、委員が経験則に基づいて本事案の実態及び原因についての考察を示したものである。言い換えれば、本報告書は、限定的な条件下で取りまとめられた「中間報告」的なものとどまる。

さらに言えば、今回の主たる調査対象は標準報酬月額等の遡及訂正事案であるが、これと同じ原因に根ざしながら異なる現象として現れる事案も複数想定できるのであり、不祥事の全貌を捕らえ切れていない面もある（第1Ⅲ1参照）。

そこで、本調査委員会としては、本報告を踏まえつつ、社会保険庁自身が今後速やかに、個別事案についての具体的調査並びに他の不適正処理をも含めた実態解明を行い、救済されるべき被害者への適切な対応を行うよう強く求める。

Ⅲ 不適正な遡及訂正の意義及び類型

1. 厚生年金記録の不適正処理

厚生年金記録の不適正処理とは、適用事業所の実態（被保険者の数、加入期間、標準報酬月額などの正しい状況）を反映しない年金記録の処理を行うことをいう²。そこには、いわゆる偽装脱退³、未適用事業所の放置⁴、標準報

² 不適正処理であるかどうかを判断する際には、中小零細企業の事業主の「報酬」が実務上明確には認定しにくいという点に留意する必要がある（第1Ⅳ1（3）参照）。

³ 偽装脱退とは、強制適用事業所が事業の廃止等を装って厚生年金から脱退することをいう。

⁴ 未適用事業所の放置とは、強制適用事業所であるにもかかわらず、その旨の届出を怠っ

酬月額を虚偽に引き下げる定時決定ないし随時改定、被保険者資格の不当な剥奪⁵などといった「将来に向けた不適正処理⁶」と、年金記録の遡及訂正を伴う不適正処理（以下、「不適正な遡及訂正」と称する）が含まれる。

本調査委員会は、限られた時間の中でその任務を遂行するには、平成 20 年 9 月 18 日に社会保険庁が「不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録」として抽出した 6.9 万件を手がかりとするのが効果的であるとの考えから、「将来に向けた不適正処理」の問題は射程の外に置いたが、両者は、現れ方が異なるだけで、共通の原因に根ざしたものである点に留意する必要がある。したがって、被害者救済を検討する際には、これら不適正事案の全体を見据えることが肝要であると思料する。

2. 「不適正な遡及訂正」の行為類型

不適正な遡及訂正は、標準報酬月額の遡及訂正と加入期間の遡及訂正とに大別される。

標準報酬月額の遡及訂正とは、厚生年金保険料を滞納している事業所の年金記録のうち、役職員の「標準報酬月額」を実際に支給していた給与等の額よりも低く遡及訂正することによって、当該事業所の滞納保険料を減額する行為を指す。厚生年金の適用を継続している事業所において、その全部または一部の役職員の標準報酬月額が遡及訂正される場合と、全喪処理⁷が行われた事業所において、その全部または一部の役職員の標準報酬月額が遡及訂正される場合とがある。

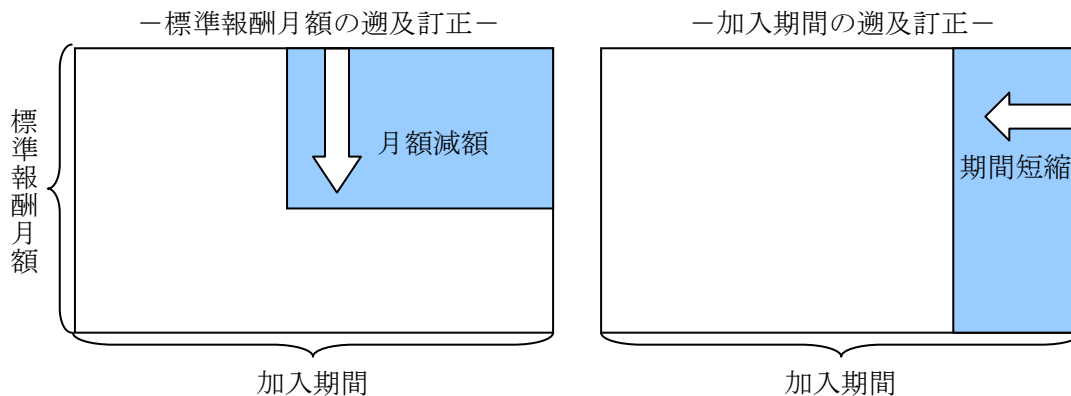
加入期間の遡及訂正とは、厚生年金保険料を滞納している事業所の年金記録のうち、役職員の在職期間が実際に勤務していた期間より短くなるよう遡って訂正することによって、当該事業所の延滞保険料を減額する行為を指す。一部の被保険者の加入期間だけを短縮する場合と、全ての被保険者の加入期間を短縮する場合（多くの場合、事業所の全喪の時期を遡及させることによって行うため「遡及全喪」と呼ばれる）とに分けられる。

ている事業所を、社会保険庁が黙認することをいう。

⁵ 被保険者資格の剥奪とは、被保険者資格を有すべき者があたかも退職したかのように装って、その被保険者資格を奪うことをいう。

⁶ 将来に向けた不適正処理のうち、いわゆる偽装脱退については平成 12 年度決算結果報告で会計検査院が、また、未適用事業所の放置については平成 18 年の行政評価・監視で総務省行政評価局が、それぞれ指摘と改善勧告を行っている。

⁷ 全喪処理とは、事業所からの届出を受け、政府管掌健康保険、厚生年金保険の適用事業所に該当しなくなったとの処理を行うことをいう。



IV 「不適正な遡及訂正」の問題点と悪質性の判断基準

1. 「不適正な遡及訂正」の問題点

(1) 滞納保険料の帳消し

資金繰りに窮した事業主⁸の中には、従業員の給与から天引きした厚生年金保険料の納付を怠る者がいる。これは厚生年金保険料の着服とも評価できるものであるが、不適正な遡及訂正は、こうした事業所の滞納保険料を、年金記録を訂正することによって帳消しにする効果を持つ。

(2) 加入期間の遡及訂正の問題点

厚生年金保険料の滞納期間に合わせて、被保険者の加入期間を全て遡及的に短縮する方法（事業所の全喪時期を遡及させることにより、被保険者の加入期間が短縮される方法。いわゆる遡及全喪）をとれば、それだけで滞納保険料を帳消しにすることができる。しかし、この短縮した期間中、当該事業所の役職員が本当は被保険者資格を有すべき状態にあり、実際に報酬（事業主の場合）や給与（従業員の場合）が支払われていたならば、この行為は、法律上認められない方法で国の保険料請求権を消滅させた不当な措置ということになる。その意味で、いわば国民全体に被害が及ぶ行為と言える。

また、この方法がとられると、事業主であれ、従業員であれ、将来受給できる年金額が短縮した期間分だけ少なくなるといった影響を受けるが、特に従業員の場合は、厚生年金保険料を滞納した事業主とは異なり、給料

⁸ 本報告書において「事業主」という用語は、特段の記載のない限り、個人である事業主については当該個人を、法人である事業主については当該法人の代表者その他の経営者をいう。

から厚生年金保険料が天引きされていた（自らの納付義務は果たしていた）にもかかわらず、それに見合った年金をもらえないといった点で被害が生ずる。

さらに、加入期間を遡及訂正した結果、事業主や従業員の年金加入期間が25年を下回る場合には、年金受給資格を喪失するといった深刻な被害をもたらす。その他、厚生年金の加入期間は健康保険の加入期間と一致するため、事業主や従業員が短縮された期間中に健康保険を利用していると、健康保険から支払われた診療費を事後的に返還するよう求められるといった事態に見舞われることになる⁹。

（3）標準報酬月額だけを遡及訂正した場合の問題点

被保険者の加入期間をそのままにして標準報酬月額だけを遡及的に引き下げる方法によっても、滞納保険料を減らすことができる。ただし、標準報酬月額には最低金額（現在は9万8,000円）があるため、滞納期間の標準報酬月額を遡及的に引き下げただけでは、滞納保険料を帳消しにできないことが多い。このような場合、すでに厚生年金保険料を支払っていた期間についても遡及的に標準報酬月額を引き下げることによって過払い保険料を発生させ、それを滞納保険料に充当することが行われることがある（本来ならば過払い保険料は、翌月以降に支払うべき厚生年金保険料について納期を繰り上げて納付したとみなして処理することになるが、全喪処理が行われている場合などのように翌月以降の保険料支払いが生じない場合には、滞納保険料に充当することになる）。

従業員のいる会社で、従業員の標準報酬月額が不適正に遡及的に引き下げられると、給与から天引きされた厚生年金保険料が事業主によって着服されたまま、社会保険庁には届けられない結果となるため、従業員は、天引きされた厚生年金保険料に照らして低い年金しかもらえないといった被害を被る。

それに対し、事業主の標準報酬月額のみを遡及的に引き下げる手法が用いられた場合には、一見すると、事業主が将来の年金給付の減額を承知の上で滞納保険料を帳消しにしてもらっただけであり、特に問題はないかのようにも見える。しかし、社会連帯・相互扶助の思想に基づく厚生年金保険制度の下では、何人といえども、将来の年金給付の減額を見返りとして、本来支払うべき厚生年金保険料を免除してもらうことは許されないのでは

⁹ これでは不適正な遡及訂正が従業員に発覚してしまうことから、社会保険事務所の中では、徴収課の職員が、診療報酬明細書または調剤報酬明細書（レセプト）の点検を行う部署（業務管理室）に働きかけて隠蔽工作が行われることがあったと報じられている。

るから、事業主であっても、実際に受け取っていた報酬額よりも低い標準報酬月額に遡及訂正し、保険料債務を減らしたり還付金を受けたりすることは決して許されるものではない。

もっとも、とりわけ中小零細企業の場合には、「実際に受け取っていた報酬額」をどのように認定するかは難しい問題である。実質的には事業主の資金と会社の資金とが混同し、事業主の報酬が未払いとなっていたり、会社に対する貸付金にすり替わっていたりすることは珍しくないからである。この場合、「取締役会議決議で定める額を、標準報酬月額を算定する基礎となる報酬として取り扱うのが原則」であり、「役員報酬の全部又は一部が支払われない状態が3ヶ月以上継続し、結果的にも会社に当該未払報酬を支払う資力がない場合であって、当該役員も会社の支払能力が厳しいことを認識し、その期間における当該未払報酬が支払われないことを了承した場合等には、既に支払われている役員報酬の額が、上述の標準報酬月額を算定する基礎となる報酬に当たる」というのが社会保険庁本庁の公式見解である（資料5参照）が、その事業主がその報酬請求権を過去に遡って放棄すると申し出た場合の取扱いは不明であり、また、正規の報酬支払手続きがとられないまま事実上報酬が支払われていた場合の取扱いも、明確ではなかった。

基準が不明確なケースの中には、事業主が未払分の報酬請求権を正式に放棄した場合のように、おそらく標準報酬月額を遡及訂正してもかまわない事例もある。ただし、例えば、会社の資産と事業主の資産とが混同していたため、報酬額が減額されていたとの「感覚」を事業主が持っていたが、正式な減額手続きを踏んでいなかった場合にまで、標準報酬月額を遡及訂正できるかどうかは難しい問題である。事業主の「感覚」というあいまいな基準に基づいて、現場ごとの主観的判断によって報酬額の遡及訂正を安易に行うことは、真実とは異なる遡及訂正の蔓延につながる点で許されるべきではない。また、税務申告との整合性にかんがみても、この種の遡及訂正は、適正な処理とは言い難い。

しかし、そもそもルールが明確になっていなかった以上（資料5から明らかかなように、社会保険庁は、この種の問題につき現時点でも明確な回答を用意できていない）、現場の職員の行為には情状酌量の余地がある。もっとも、事業主の感じていた実質的な報酬額が、例えば20万円であったにもかかわらず、滞納保険料を帳消しにするために、社会保険事務所の職員が、より低い報酬月額（例えば9万円）を届け出るよう事業主に促したり、かかる届出を黙認したりした場合には、どんなにルールが不明確だったとし

ても、情状酌量の余地はないだろう。

2. 悪質性の判断基準

「不適正な遡及訂正」の悪質性を評価する場合には、それに関与した職員の認識等に応じて、次の3つに分類するのが合理的である。

(1) 職員の行為が悪質であると評価できる類型

最も悪質なのは、社会保険事務所の職員が「不適正な遡及訂正」であることを認識した上で、例えば資格喪失届出書を自ら作成するなど、自ら積極的に「不適正な遡及訂正」に関与する場合である（以下、虚偽記載実行型という）。

次に悪質なのは、社会保険事務所の職員が不適正な遡及訂正であることを認識した上で、例えば滞納を解消できる標準報酬月額を引き下げ幅及び遡及期間を計算し、これを事業主に教えるなど、「不適正な遡及訂正」の仕方を指南する場合である（以下、虚偽記載指南型という）。

(2) 職員の行為が不当であると評価できる類型

社会保険事務所の職員が、実際の報酬月額と異なっていることを認識した上で、標準報酬月額の遡及訂正に応じ、その結果、実態に合わない遡及訂正が行われた場合には、当該職員の行為は不当であったと評価できる（以下、認識型という）。

例えば、遡及する月数が極端に多く、標準報酬月額を引き下げ幅（等級差）が極端に大きい場合には、そうした遡及訂正に応じた職員は、通常は不適正であるとの認識を有していたものと考えられる。

次に、社会保険事務所の職員の側が、実際の報酬月額と異なっていることを認識できたにもかかわらず、十分な確認等を行わないまま標準報酬月額の遡及訂正に応じ、その結果、実態に合わない遡及訂正が行われた場合も、当該職員の行為はやはり不当と評価できる（以下、認識可能型という）。

認識可能性の有無を検討する際には、次の点に留意する必要がある。後に述べるように、社会保険事務所に勤務する徴収課の職員は、厚生年金保険料の滞納事業所を訪問したり、呼び出したりして直接面談をするのであるから、その際、事業主の側が滞納保険料を帳消しにしたいという思惑を強く抱いていることを感じた場合には、詳しく説明を求め実態を確認するよう努めることが必要ははずである（第2Ⅲ参照）。にもかかわらず、社会保険事務所の職員の側が、そうした努力を怠っていた場合には、仮に実態に反することを具体的に認識していなかったとしても、当該職員の行為は

やはり不当と評価できる。

(3) 職員個人に落ち度はないが社会保険庁の管理に問題がある類型

最後に、事業主側の巧妙な手口によって、社会保険事務所の職員が騙されてしまった場合が問題になる。この場合には職員個人の責任は問えないのが前提であるが、事業主側の申し出が実態に合致しているかどうかの確認を欠いたまま遡及訂正に応じざるを得ないのであれば、その状況を放置した社会保険庁の組織としての管理責任が問題になる。かかる意味で、遡及訂正が実態に反していた場合は、少なくとも同庁の組織としての責任は問題になるのであり、また、社会保険事務所の職員側が実態に反することの認識を欠いていたとしても、それは、まったく「白」だということではなく、「グレー」の色彩を帯びていると言える（以下、管理責任型という）。

V 問題が表面化した経緯と先行する調査および対応策等の概要

1. 齋藤春美氏による提訴

記録照会によって自分の標準報酬月額が改ざんされていたことを知った齋藤春美氏が、平成 13 年に国と会社を相手取って提訴した。

2. 総務省第三者委員会における斡旋

被保険者自身の記憶と社会保険庁にある年金記録との間に齟齬がある場合には、総務省に設置された「第三者委員会」に申し出て権利を回復する仕組みになっているが、全喪後の遡及訂正を行うなど事務処理が不合理として斡旋された事例が、平成 20 年 2 月現在で 16 件みつかった（平成 20 年 11 月 19 日現在、その数は 91 件にのぼっている）。

3. 事業主の具体的な証言

平成 20 年 3 月 16 日に、東京都千代田区所在の設計コンサルタント会社の事業主（相馬稔氏）が、滞納した厚生年金保険料を圧縮するために、社会保険事務所の職員の主導で、標準報酬月額の遡及訂正と全喪処理を行ったという報道がなされた（毎日新聞 3 月 16 日朝刊 31 面）。

4. 社会保険庁自身による内部調査と中間報告

社会保険庁は、平成 20 年 1 月 11 日、総務省第三者委員会での斡旋事例（10 件）を対象に内部調査を開始した。その後、同年 2 月末日までに新たに斡旋された 6 件と民主党の部会での告発事例（1 件）を対象に加えて調査を実施

した。同年4月30日に中間報告を公表した。

5. 「年金記録問題に関する特別チーム」による再調査の要請

そこで、平成20年3月10日に舛添要一厚生労働大臣の下に設置された「年金記録問題に関する特別チーム」（室長：野村修也中央大学法科大学院教授・弁護士）が調査方法等の改善を促したところ、社会保険庁は、追加調査を実施し、平成20年9月9日に最終報告を公表した。社会保険事務所の職員が関与した事例と認定されたのは、1件であった。

6. 「年金記録問題に関する特別チーム」によるデータ分析

「年金記録問題に関する特別チーム」は、日本アイ・ビー・エム株式会社に協力を依頼し、社会保険オンライン・システム上のデータから不適正な遡及処理の疑いのあるものを抽出する作業（特定の条件による絞り込み作業）に着手した。具体的には、総務省第三者委員会の斡旋事案のうち標準報酬月額
の遡及訂正事案に該当するものが網羅的に含まれる条件を模索する作業を行ったが、条件の効果的な抽出には至らなかった。

7. 民主党厚生労働部門会議における証言

平成20年8月19日、滋賀県の天津社会保険事務所の元徴収課長（尾崎孝雄氏）が、厚生年金記録の改ざんに社会保険事務所が関与していた旨の証言を行った。

8. 社会保険庁による不適正処理件数の公表

平成20年8月2日に福田改造内閣が発足した後は、「年金記録問題に関する特別チーム」は解散し、厚生労働省改革推進室がこの業務を引き継いだ。その後、抽出条件の精査を行った結果、総務省第三者委員会の斡旋事案のうち標準報酬月額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の記録75件（合計88件）について、それらができる限り網羅的に含まれる条件で、かつ範囲を最も狭く絞り込むことが可能な条件を探したところ、事案の約9割（88件中の78件）が、以下の3条件全てに該当することが判明した。

- (1) 標準報酬月額の引き下げ処理と同日もしくは翌日に資格喪失処理が行われている
- (2) 標準報酬月額が5等級以上遡及して引き下げられている
- (3) 6ヶ月以上遡及して記録が訂正されている

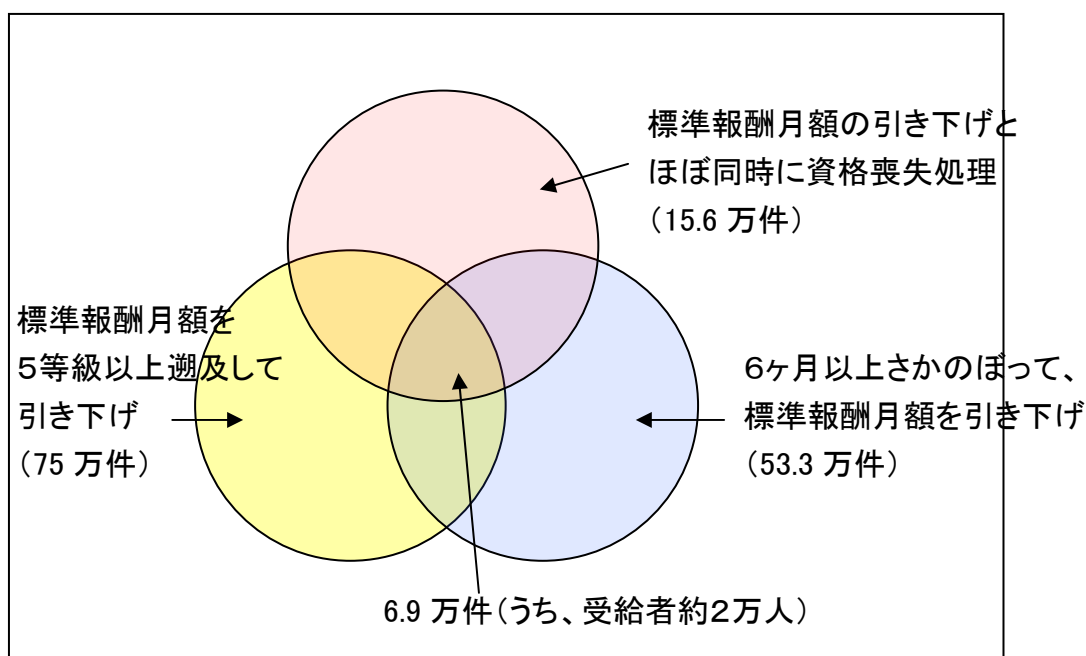
そこで、社会保険庁は、平成20年9月18日に、上の3条件を全て満たす

6.9 万件を「不適正な遡及訂正処理の可能性がある記録」として公表した。また、平成 20 年 10 月 3 日には、上の 3 条件のいずれかに該当するデータの単純合計が約 144 万件であることも公表された。

9. 社会保険庁による戸別訪問

厚生年金保険における不適正な遡及訂正処理の可能性がある 6.9 万件的記録のうち、すでに年金を受給している人の分について、社会保険庁は、平成 20 年 10 月 16 日より戸別訪問を開始した。

(参考) 不適正な遡及訂正処理の可能性がある記録



VI 被害の状況

1. 総務省第三者委員会による斡旋からみた被害の状況

標準報酬月額全喪後の遡及訂正が不合理であるとして総務省第三者委員会によって斡旋されたものは、平成 20 年 11 月 19 日現在、19 件ののぼっている(資料 6 参照)。斡旋を受けた申立人はいずれも、自分の知らないところで標準報酬月額が不適正に遡及訂正されており、そのうち 7 件については、同様の処理がなされたと思われる他の従業員の存在が確認されている。中でも被害に遭ったと思われる従業員の数が多いのは 51 人のケースである。19

件の中には、27～29 等級の引き下げ（29 等級の場合は、標準報酬月額の高額（現在では 62 万円）から最低額（現在では 9 万 8,000 円）への引き下げとなる）が 80 ヶ月間も遡って行われているなど、等級差が極めて大きく遡及期間が長期間に及ぶケースも存在する。なお、等級差の平均は 20 等級程度で、遡及月数の平均は 30 ヶ月程度である。

2. 6.9 万件の内訳及び滞納処分票から窺われる被害の状況

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」として公表した 6.9 万件の記録は、事業所単位で見た場合には約 4.2 万事業所の記録である。そのうち遡及訂正の対象となった人数が 2 名以上いる事業所は約 1.3 万事業所で、人数にして約 4.1 万人に上ることが、今回の調査で明らかになった。このうち、遡及訂正の対象者が 4 名以上の事業所は 2,782 事業所で、さらに 10 名以上の事業所に絞ると 766 事業所となる。これら全てが、事業主と家計を異にする従業員の記録とは言えないし、全てが不適正な遡及訂正とも限らないが、これらの数字は、相当数の従業員が不適正な遡及訂正事案に巻き込まれている可能性を示唆している（資料 7～8 参照）。

また、今回のヒアリングの際、調査員が、ある社会保険事務所で、過去の滞納処分票を複数抜き取って調査したところ、従業員の年金記録が遡及訂正されることによって厚生年金保険料の滞納額がほぼぴったりと帳消しになっている事案が散見された。これらが不適正なものであるかどうか、訂正の過程に社会保険庁職員がどの程度関与しているかは不明であるが、総務省第三者委員会が斡旋した事案以外にも従業員の年金記録が不自然に遡及訂正されているものが存在していることが明らかになった。なお、総務省第三者委員会が、全喪後の遡及訂正を行うなど事務処理が不合理として斡旋した事例のうち、滞納処分票が確認された 6 件中 2 件は、遡及訂正によって、厚生年金保険料の滞納額がぴったりと帳消しにされた事案であった¹⁰。

VII 調査の目的及び方法

1. 調査の目的

本調査委員会は、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ことを目的とする。そのためには、たまたま目についた個別案件を調査す

¹⁰ 標準報酬月額の高額後の遡及訂正が不合理であるとして総務省第三者委員会によって斡旋されたものは、19 件の中で滞納処分票など関係書類が保存されていたのは、6 件であった。そのうち、2 件は遡及訂正処理により滞納額がゼロとなっていた。

るのではなく、不適正な遡及訂正が行われるメカニズムを解明し、社会保険庁（場合によっては厚生労働省）の組織的関与の有無を検証し、そうした構造的問題と現場職員の関与との関係を究明することが必要である。こうした観点から、本調査委員会は、次の二点を目的として調査を実施した。

第一に、社会保険庁における厚生年金保険の記録管理において、標準報酬月額等の不適正な遡及訂正が行われた原因を究明することを目的とした。その際には、関与した職員の動機を解明するとともに、厚生年金制度に内在する制度上の問題点や、社会保険庁の組織上の問題点などについても検討を行った。

第二に、不適正な遡及訂正について、社会保険庁職員の側に、どの程度の悪質性が認められるのかを検討することを目的とした。具体的には、いくつかの事案を分析することによって、上述Ⅳ 2 の類型に該当する事例がなかったかどうかを検討した。また、刑法犯に該当するような事例がなかったかどうかについても検討を加えた。

2. 調査の方法

本調査委員会は、以下のような多角的な調査を実施した。

(1) データの分析

社会保険庁が平成 20 年 9 月 18 日に公表した「不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録 (6.9 万件)」について、様々な角度からデータ分析を行った (第 2 I 参照)。

(2) ホットラインを通じた情報収集

平成 20 年 10 月 14 日から 11 月 6 日までホットラインを開設して情報の収集を行った (資料 9 参照)。その結果、電話 450 件、ファックス 111 件、電子メール 122 件の情報が寄せられた。

(3) ヒアリングの実施

厚生労働省・社会保険庁幹部 (10 名)、現・元社会保険庁職員 (54 名)、その他 (5 名) から事情を聴取した (第 2 II 5 参照)。

(4) 厚生労働省幹部及び社会保険庁幹部に対するレポート (陳述書) の提出要求

平成 20 年 10 月 24 日に、厚生労働省幹部及び社会保険庁幹部 (計 176 名) に対して陳述書の提出を求めた (第 2 II 1 参照)。

(5) 元社会保険庁長官に対するレポート（陳述書）の提出要求

平成 20 年 10 月 30 日に、元社会保険庁長官（合計 21 名）に対して陳述書の提出を求めた（第 2 II 2 参照）。

(6) 社会保険庁本庁等・社会保険事務局・社会保険事務所の職員に対するアンケート

平成 20 年 10 月 24 日に、社会保険庁本庁等・社会保険事務局及び社会保険事務所の職員（計 13,133 名）に対して、アンケートを実施した。また、同年 11 月 4 日には、同年 10 月に発足した全国健康保険協会に移籍した元社会保険事務所の職員（計 1,786 名）に対しても同様のアンケートを実施した（第 2 II 3 参照）。

(7) 全社会保険事務所に対する遡及訂正方法等（事務フロー等）の確認

平成 20 年 10 月 28 日に、全国の社会保険事務所（309 ヶ所）に対して、遡及訂正にかかる事務処理の流れを問い合わせた（第 2 II 4 参照）。

第2 調査結果と推論

I データから見た傾向分析

1. 6.9万件を分析する意義

(1) 6.9万件とは何か

社会保険庁は、平成20年9月18日に、「不適正な遡及訂正処理の可能性がある記録」が6.9万件あると発表した。これは、総務省第三者委員会の幹旋事案のうち標準報酬月額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の記録75件（合計88件）について、それらができる限り網羅的に含まれる条件で、かつ範囲を最も狭く絞り込むことが可能な条件を探したところ、事案の約9割（88件中の78件）が、以下の3条件全てに該当することが判明したことから、これら3つの要件を同時に満たす記録として、オンライン化以降の記録から抽出されたものである。

- ①標準報酬月額の引き下げ処理と同日もしくは翌日に資格喪失処理が行われている
- ②標準報酬月額が5等級以上遡及して引き下げられている
- ③6ヶ月以上遡及して記録が訂正されている

(2) 6.9万件に不適正処理が含まれている可能性

既に述べたように、不適正な遡及訂正は、年金記録の不適正処理の一形態にすぎない（第1Ⅲ参照）。また、不適正な遡及訂正は、この6.9万件以外にも存在しうるし、実際のところ、記録管理のオンライン化が行われた昭和61年以前にも散見されるところである¹¹。さらに、その6.9万件の中に不適正な遡及訂正が含まれていたとしても、それが第1Ⅳ2で整理したどの類型に当たるのかは一概に言えない。

この意味で、本調査委員会の主たる調査対象である6.9万件のデータのみを分析したとしても、その意義は限定的であり、厚生年金記録の不適正処理の全容が明らかになるわけではない。

しかし、この6.9万件は、総務省第三者委員会が不合理な処理と認定したものを手がかりに抽出したものであるところ、それを導いた3条件の各々について検討すれば、以下のとおり程度の差こそはあるものの少なくともいづれも一般的に多く見られるということまでは言えず、これらの3条件のいずれもが充足される事例は、自ずと稀な場合であると言うことが

¹¹ 脚注1参照。

できる。

- ①「標準報酬月額を引き下げ処理と同日もしくは翌日に資格喪失処理が行われている」という条件の発生頻度

実務上、この条件に該当するような処理が行われることが想定される場合は、事業を廃業したため資格喪失手続を遅滞なく行った際に賃金台帳をも確認したところ、以前から役職員の給与が引き下げられていたことが判明し、当該引き下げについては「月額変更届」が提出されていなかった場合などに限られる。したがって、この条件に該当する場合は一般的には稀であると言うことができる。

- ②「標準報酬月額が5等級以上遡及して引き下げられている」という条件¹²の発生頻度（資料10参照）

この条件については、遡及する場合に限らず考えてみると、例えば月給50万円の者は月給が36万円以下に下がらなければ、標準報酬月額は5等級以上引き下げられない。

事業主についてみれば、経営悪化の際には役員報酬を大幅に引き下げる場合があり得ることは想像に難くない。したがって、事業主については、5等級以上引き下げることは稀であると言うことはできない。他方で、従業員については労働法による保護もある関係で5等級以上を引き下げる場合として想定されるのは定年退職した者を再雇用する場合など極めて限定される¹³。

したがって、この条件は、事業主の場合とはもかくとして、少なくとも従業員の場合には極めて稀な場合であると言うことができる。しかも、遡及する場合であるから、さらに限定されてくると言える。

- ③「6ヶ月以上遡及して記録が訂正されている」という条件の発生頻度

この条件について、遡及訂正が必要となるケースとしては、次の3つが考えられる。

第一に、定時改定後に随時改定の要件を満たす給与の変更があったにもかかわらず、「月額変更届」の提出が遅れていた場合が考えられる。

¹² 厚生年金保険法23条は、報酬月額に「著しく高低を生じた場合」を随時改定の要件としているが、これは2等級以上変更になった場合を指すものとされている（昭和44年6月13日保険発67号、平成6年11月9日保発124号）。

¹³ なお、定年退職者の再雇用時に被保険者報酬月額変更届により処理していたのは平成7年度までであって、平成8年度からは資格喪失届及び資格取得届により処理しているため、平成8年度以降は益々稀有な場合であることが指摘できる。

随時改定は事業主が自発的に「月額変更届」を提出することにより行われるものであるから、事業主においてかかる制度の不知、その他の理由によりその提出がなされない場合は比較的多いのではないかと容易に想定される場所である。その意味では6ヶ月以上遡及すること自体が一般的に稀な場合であるということとはできない。しかし、本当に忘れていた場合は、遅くとも次の定時改定の際には気付くのが通常であるから、定時の被保険者月額報酬算定基礎届が提出されていれば1年以上遡及することは一般的ではないと考えられる。他方で、滞納事業所の中には、そもそも定時の被保険者月額報酬算定基礎届を提出しない者も多いようであり、そのような滞納事業所の場合には1年以上遡及することもあり得るようである。ただし、その場合であっても、複数の職員のヒアリング結果によれば、2年以上遡及することは稀であるというのが現場の感覚のようである。以上の観点からすれば、6.9万件に含まれる事案には、1年以上遡及して訂正されている記録が66.1%あり、2年以上遡及して訂正されている記録が26.7%あることは注目に値する(資料11参照)。

第二に、被保険者資格の取得時に給与が確定していなかったため給与確定後に「資格取得時報酬月額訂正届」を出す場合であるが、新規採用者の給与は遅くとも1ヵ月後には決まるはずなので、6ヶ月以上遡及する事例は考えにくい。

第三に、定時改定又は随時改定時に届け出た月額報酬が過誤により誤っていたことが後々判明した場合が考えられるが、かかる場合はその性質上頻繁にあるとも考えにくい。

以上からすれば、6ヶ月以上遡及することは稀であると一概に言うことはできない。しかしながら、遡及期間が長期に亘れば亘るほど当該遡及は不自然性を増し、特に2年以上の遡及は一般的には稀であるということができよう。

④ 3条件を満たす事案の発生頻度

以上からすれば、3つの条件を全て満たす6.9万件は、不自然な遡及訂正事案ということが出来る。この全てが不適正であると断定することはできないが、総務省第三者委員会の斡旋事案との関連性にかんがみれば、この6.9万件には、比較的多くの不適正処理が含まれているものと考えられる。

したがって、6.9万件を一つの塊として取り出し、その地域的ないし時間的な発生分布を調べることは、不適正な処理が多発した地域や時期及び

その原因を把握するための手がかりを得るという点で一定の意義を持つものである。もちろん、6.9万件に該当する事例が発生していなかった社会保険事務所であっても、標準報酬月額の遡及訂正以外の手法によって不適正な処理を行っていた可能性が否定できないため、常に適正な処理を行っていたと断定することはできない点に留意すべきである。

2. 6.9万件の発生分布

(1) 地域別の発生分布¹⁴

6.9万件の発生場所には地域差が見られ、極めて頻発している地域もあれば、1件も発生していない地域もある。全期間を通じて頻度が高く発生しているのは、埼玉県、東京都、愛媛県である。発生件数の多い社会保険事務所は、東京都内の渋谷、新宿、港で、年間の処理件数に占める割合の高さで目を引く社会保険事務所は、長野県の小諸と愛媛県の松山西及び松山東である（資料12～15参照）。

(2) 時系列的な発生分布

次のグラフに示した6.9万件の時系列的な発生分布には、明らかに一定の特徴が認められる。すなわち、平成元年ごろに発生したものが、平成3年ごろより増え始め、平成5年から平成7年までの間に大量発生した。その後、平成8年に一旦減少するが、平成10年に急増し、単年で最大の件数を記録する。しかし、翌11年には大幅に件数が減り、その後数年間は平成4年頃の水準で推移した。再度件数が大幅に減ったのは平成16年で、以後徐々に件数が減り続けている（資料16～17参照）。

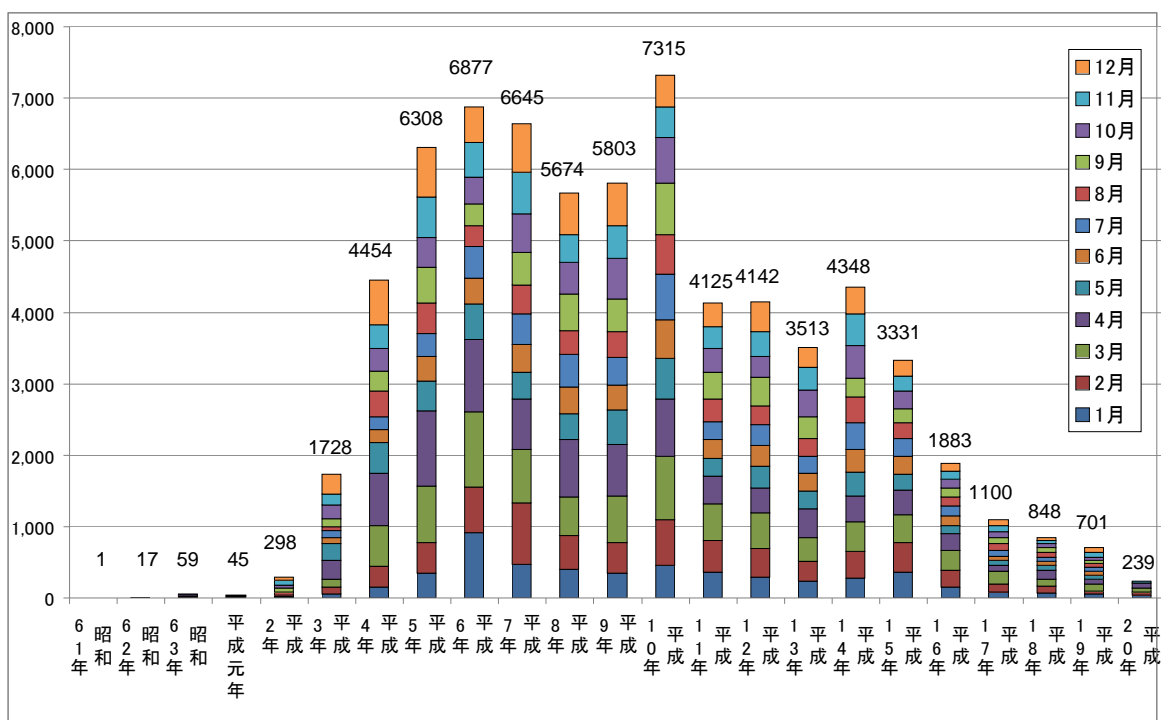
(グラフ) 6.9万件の発生前年別分布

¹⁴ ①6.9万件のデータには同一事業所の複数の従業員の記録が含まれているため、事業所の数では、4.2万件となる。

②オンライン化がなされた初期の段階で、複数の件数を遡及訂正している社会保険事務所は、〈S62.5〉都城、〈S62.11〉港、〈S62.12〉名古屋西、〈S63.2〉渋谷、〈S63.4〉港、荒川、〈S63.8〉墨田、〈S63.10〉足立、〈S63.11〉千代田、〈H1.3〉中央、〈H2.1〉中央、〈H2.7〉葛飾、天王寺、〈H2.8〉神田、江東、新宿、渋谷、広島東、〈H2.9〉前橋、足立、江戸川、新宿、渋谷、世田谷、京都南、佐世保、〈H2.10〉港、江東、小田原、新潟東、長野北、松山西、〈H2.11〉川越、所沢、千代田、港、中央、新宿、杉並、品川、練馬、港北、甲府、〈H2.12〉千代田、港、新宿、品川、横浜西、小諸、中村である。

③発生頻度の高い社会保険事務所は、港、新宿、渋谷であり、年間処理件数に占める割合からすれば、小諸、松山西、松山東である。

④年別の絶対数の多い事務所は、港、渋谷、品川（500件/年以上）である。



(3) 他の資料との整合性

標準報酬月額や加入期間について遡及訂正を行った場合には、厚生年金保険料の徴収に関するデータに反映される。

まず、徴収決定済額については、社会保険庁の資料（資料18参照）によれば、毎年4月には、前年度分の出納整理期間の徴収決定済額と、当年度分のものが別々に表示されている。このうち、前者は、基本的に、前年度分の徴収決定済額を訂正することにより現れる値と言うことができる。この値を都道府県毎に過去10年間にわたって並べてみると、そこには、「平成15年度において金額が急激に減少すること」、「東京都が相当な割合を占めていること」、「長野県、愛媛県などは、経済規模に比べて大きな金額が継続して記録されていること」がわかる。このようなデータからは個別事案の適否は判断できないのは確かであるが、これら3つの特徴は、6.9万件に関する分析結果と一致している。

次に、毎年度の不納欠損額を見てみると、「平成13年度において金額が急激に増加すること」、「(とりわけ平成12年度までにおいては) 東京都が経済規模に比べて金額が小さいこと」などが分かる。このデータからも個別事案の適否は判断できないものの、6.9万件のデータとは、時間差はあるものの、負の相関関係を有しているものと見ることはできるだろう（資料19～20参照）。

3. 時系列的特徴が生じた理由

(1) はじめに

平成8年、平成11年、平成16年に件数が減少した理由は必ずしも明らかではないが、本調査委員会としては、いずれの時期も、直前に横領等の大規模な不祥事が発生していることから、それを受けて、社会保険事務所における業務の方法や職員の意識に何らかの変化が生じたことが原因の1つではないかと考えている¹⁵。

①平成11年の件数減少について

平成11年に件数が減少したきっかけについて、本調査委員会は、平成10年11月に蒲田社会保険事務所で巨額の横領事件¹⁶が発覚したことにあるのではないかと考えている。この事件は世論からの厳しい指弾を受けただけでなく、行為者が自殺したこともあって、社会保険庁全体にとって衝撃的な事件であった。社会保険庁本庁は、この事件の原因を究明し、再発防止対策として平成11年11月22日より磁気カードの管理

¹⁵ 平成8年の件数減少については、原因を推論できなかった。この点、平成8年6月5日の直方社会保険事務所の横領事件（直方社会保険事務所国民年金業務課長であった被処分者は、平成7年3月28日、飲食代の借金の返済にあてるため、国民年金保険料現金領収書を改ざんすることにより、被保険者が納付した国民年金追納保険料834,780円を国庫に払い込むことなく、これを横領した）と、同年7月1日の茨城県福祉部保険課の横領事件（茨城県福祉部保険課会計係員であった被処分者は、平成6年7月8日から平成7年12月22日までの間、仕事上によるストレスなどから気分がむしゃくしゃしていたため周囲の人を困らせてやろうと思い、船員保険傷病手当金等の請求書をねつ造し、また国庫金振込明細表を不正に作成して、6回にわたり船員保険傷病手当金及び家族葬祭料総額5,778,014円を友人名義の口座に振り込み、友人から預かっていたキャッシュカードでこれを引き出し詐取した）を受けて、社会保険庁は、「不正事故防止のための点検事項について」という文書（平成8年9月6日庁文発第2661号社会保険庁総務部地方課長通知）を発出しており、そこには、「被保険者資格記録の取得、喪失年月日又は標準報酬月額を長期間そ及して訂正又は取消しを要するもの・・・については、被保険者原票との照合のほか、出勤簿、賃金台帳、戸籍謄本等との照合を行う等、訂正又は取消の理由の確認をしているか。」と記述されていたことを突き止めたが、この通達だけで件数が大幅に減少したとは考えにくい。

¹⁶ 蒲田社会保険事務所年金専門官であった行為者は、分任収入官吏として保険料収入を行っていた平成6年8月31日から平成8年6月28日までの間、被保険者に交付する領収証書を改ざんし、当該領収した国民年金保険料133件、総額12,661,360円を国庫に払い込むことなく横領した。また、平成8年8月20日から平成10年8月21日までの間、国民年金被保険者の納付記録を改ざんする見返りとして、同被保険者から金員を受領し、もって、19名の国民年金保険料納付記録の改ざんを行い、総額26,447,337円の老齢基礎年金等を不当に支給した。

なお、行為者に対しては平成10年11月2日付けで免職処分を行い、本人行方不明のため、その旨を官報掲載した。しかしながら、後日、処分日前の死亡が確認されたため、当該処分は無効となっている。

を厳しくする措置¹⁷を講じたため、本来適用課の職員が実行すべき遡及訂正データの入力事務を徴収課の職員が代行するといった手口が使いにくくなったと考えられる。さらに、社会保険庁は、同日より、不正の生じやすい「届出書」の点検体制を強化し、翌年4月1日からは、社会保険オンライン・システムに不適正な処理が疑われる訂正届が入力された場合、処理結果リストが一般の届出書とは別に出力され、その妥当性についてシステム運用管理官が確認する仕組みを導入したことから、不適正処理が水際では是正される形になった可能性がある。

②平成16年の件数減少について

平成16年に件数が減少したきっかけについて、本調査委員会では、偽装脱退（偽装全喪）問題に関する平成12年の会計検査院の指摘を受けて平成15年2月25日に健康保険法施行規則等が改正¹⁸され、これを受けて同年11月12日に社会保険庁が全喪届の様式と添付書類に関する通達¹⁹を出したこと、平成16年の年金記録の目的外閲覧事件（いわゆる覗き見事件）²⁰により磁気カードの管理がさらに厳しくなったことにあると考えている。また、職員の中には、いわゆる覗き見事件で多くの仲間が処分されるのを目の当たりにして、不適正処理への警戒感を強めた者もいたと推測される。

③まとめ

このように、本調査委員会では、平成11年と平成16年の件数の減少は、直前に横領等の不祥事が発覚したことを受けて、業務方法や意識の改革を通じて不適正処理がしにくくなった点と無関係ではないと考えている。裏を返せば、社会保険庁には、これまで何度か「不適正な遡及訂正」を是正するチャンスがあり、その都度、ある程度の効果を伴う措置は講じられてきたものの、抜本的な対策には至っていなかったということもできる。

¹⁷ 平成11年11月12日庁文発第2467号社会保険庁総務部地方課長通知「現金詐取及び記録改竄等の不正行為防止対策について」

¹⁸ 平成15年2月25日保発第0225001号保険局長通知、庁保発第1号運営部長通知「健康保険法施行規則等の一部を改正する省令の施行について」

¹⁹ 平成15年11月12日庁保発第1112001号運営部医療保険課長通知、年金保険課長通知「政府管掌健康保険、船員保険及び厚生年金保険の適用事業所の全喪届について」

²⁰ 平成17年12月27日社会保険庁「業務目的外閲覧行為者に対する処分について」

<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2005/h051227.pdf>

II 社会保険庁職員等に対する調査結果

1. 幹部職員に対する書面調査結果

(1) 調査の目的及び調査項目

年金行政等の企画立案を行う厚生労働省及び実施に当たる社会保険庁の幹部職員に対して、年金記録の不適正な遡及訂正問題について、当該幹部のこれまでの経験に基づくものを含め、現在の認識等を明らかにしてもらうことにより、本件発生の原因の分析等に役立てるために実施した。

対象者は、次のとおりである（調査項目は、資料2-1参照）。

- ・本省課長相当職以上の者（旧労働部局を除く）
- ・地方厚生局長
- ・社会保険庁課長相当職以上の者
- ・都道府県社会保険事務局長

(2) 提出状況等

提出状況は以下のとおりであり、1名を除き、提出された。

	対象者	回収数
厚生労働省本省	103	102
地方厚生局	8	8
社会保険庁本庁	18	18
都道府県社会保険事務局	47	47
(合計)	176	175

(3) 回答の概要

主な質問事項に対する回答の傾向については、次のとおりである（回答状況の整理は、資料2-2参照。なお、当該資料に記した分類は、それぞれの回答内容から、本調査委員会において整理したものである）。

①不適正な遡及訂正が行われていることについての認識

年金記録問題に直接関係のない部局の者を中心に、多くの者は知らない（または回答できない）旨の回答を行っている。

知っているとの回答をしている者も、ほとんどが、社会保険庁における調査報告が公表されていることや、報道内容から間接的に知っていることをもって、知っているとして回答しているものである。また、社会保険庁に勤務した者及び勤務している者の中には、不適正な遡及訂正に係る調査を担当したことにより、知っている旨の回答を行っている者もいる。

なお、不適正な遡及訂正に関与したと回答している者はいない。

②社会保険庁職員から事業主等への働きかけについての認識

①とほぼ同傾向であり、大部分は、問にあるような働きかけについては知らない（または事実関係を知らないために回答できない）、報道等により知っているというものであった。

③不適正な遡及訂正があったと考えるか否か

①とほぼ同傾向であり、大部分は、事実を知らないために回答できない、報道等されている内容からするとあったと考えざるをえないとの回答であった。

④不適正な遡及訂正について、組織的な行為によるものか否かについての認識

「組織的な行為」をどの範囲と考えるかによって回答が異なっていた。

「組織的な行為」を、社会保険庁本庁が何らかの指示を行い、全国的に行われていることと捉えたと、このような「組織的な行為」を行っていると考えると回答する者はなかった。

しかしながら、社会保険事務所内の関係者が知っている場合を「組織的」と捉えた場合は、報道されていることが実際にあったのであれば「組織的な行為」と考えられるとの回答も相当数にのぼった。その理由としては、決裁が行われることから上司は何らかの認識があったはずであることや、不適正な遡及訂正が行われるのは徴収が困難な案件であり、担当者は周りの者と相談するはずであることなどがあげられていた。

一方、「組織的な行為」であることを否定する意見も多数存在していた。このような回答は、社会保険事務局長の中に多く見られた。このように考える理由として挙げられていたものは、公務員である限り、法令に反する行為をするわけではないことや、明らかに不正行為であることを組織的に行うことはないことなどであった。

⑤不適正な遡及訂正が行われた原因

不適正な遡及訂正が行われた原因と考えられるものとして挙げられているものは、次のようなものがあつた。

- ・ 収納率対策
- ・ 事業主からの懇願
- ・ 職員の法令遵守意識の低さ

⑥厚生労働省、社会保険庁としての不正防止策

全体としては、十分な防止策がとられてこなかったとの認識を持つ者が多数ではあるが、社会保険事務局長を中心に、特段の問題はなかったとの認識を示す者も相当数見られた。

⑦厚生労働省、社会保険庁の内部管理体制

全体としては、いわゆる「三層構造」などにより不十分なものの認識を持つ者が多数ではあるが、社会保険事務局長を中心に、特段の問題はなかったとの認識を示す者も相当数見られた。

2. 元社会保険庁長官に対する書面調査結果

(1) 調査の目的及び調査項目

年金行政の実施に当たる社会保険庁の長官を務めた者に対して、年金記録の不適正な遡及訂正問題について、当時の経験に基づくものを含め、現在の認識等を明らかにしてもらうことにより、本件発生の原因の分析等に役立てるために実施した（調査項目は、資料23参照）。

(2) 提出状況等

提出状況等は次のとおりであった。

・調査票の送付先	21
・回答のあった者	15
・面談により回答した者	1

(3) 回答の概要

主な質問事項に対する回答の傾向については、次のとおりである（回答状況の整理は、資料24参照のこと。なお、当該資料に記した分類は、それぞれの回答内容から、本調査委員会において整理したものである）。

①不適正な遡及訂正が行われていることについての認識

多くの者は、知らない旨の回答を行っている。また、知っているとの回答をしている者も、今回マスコミで報道されたことなどにより知っているとのことである。自らが社会保険庁長官であった際に知っていたとの回答を行っている者はいない。

②社会保険庁職員から事業主等への働きかけについての認識

①と同様に、知らない（事実関係が分からないため回答できない）、今回報道されていることからするとあったと考えているという回答が多かった。一方で、社会保険庁職員からの働きかけがあったとは信じられない旨の回答も見られた。

③不適正な遡及訂正があったと考えるか否か

①と同様に、知らない（事実関係が分からないため回答できない）、今回報道されていることからするとあったと考えているという回答が大部分であった。

④不適正な遡及訂正について、組織的な行為によるものか否かについての認識

仮に不適正な遡及訂正があったとしても、「組織的な行為」によるものとは考えられないとの回答が大部分であった。そのように考える理由としてあげられているものは、公の組織がそのようなことをすることは考えられない等というものであった。

⑤不適正な遡及訂正が行われた原因

不適正な遡及訂正が行われた原因と考えられるものとしてあげられているものは、次のようなものがあつた。

- ・事業主からの要請
- ・零細企業への適用に無理があつたこと

⑥厚生労働省、社会保険庁としての不正防止策

不正防止策については、回答が分かれたが、不正防止策をとってきたとする者は全般的・一般的な不正防止策（例えば、内部監査や会計検査があげられている）はとられてきたことを記述している。一方、不正防止策をとってこなかったとする者は、標準報酬の不適正な遡及訂正事案への対策について記述しているものであつた。つまり、その時点においては、標準報酬の不適正な遡及訂正という問題を認識していなかったのであるから、不正防止策をとりようがないというものである。

⑦厚生労働省、社会保険庁の内部管理体制

厚生労働省及び社会保険庁の内部管理体制の問題点として、社会保険事務所、社会保険庁本庁及び厚生労働省のいわゆる「三層構造」を指摘する者が数多く見られた。

3. 社会保険庁等職員に対するアンケート調査結果

(1) 調査の目的及び調査項目

年金行政の実務を担う（または担ってきた）職員に対して、不適正な遡及訂正に関する本人の関与・認識等を明らかにしてもらうことにより、全国的な状況の把握に努めるとともに、本件発生の原因の分析等に役立てるために実施した。

(2) 提出状況等

提出状況等は次のとおりであった。

	対象者数	提出数
社会保険庁本庁等	987	951
社会保険事務局及び事務所	12,146	11,794
全国健康保険協会	1,786	1,759
(合計)	14,919	14,504

(3) 回答の概要

年金記録の遡及訂正につき、実態を反映していないなどの不適正処理に関与したことがある旨の回答を行った者（以下「関与と回答した者」という）、他の職員が不適正処理を行っていたことを知っている旨の回答を行った者（以下「認識と回答した者」という）は、それぞれ、153名、190名で、のべ343名であった（資料25～27参照）。これは、提出数に対する割合は、全体としては、2.4%であるが、社会保険事務局及び社会保険事務所の職員の中では、2.6%（それぞれ137名（1.2%）、171名（1.4%））となっている。

しかし、この数字を額面どおり受け取ることは早計のそしりを免れないものと考えられる（本報告書を引用する者は、この点に特に留意されたい）。なぜなら、アンケート調査の宿命ではあるが、回答者による質問の意味の理解はまちまちであり、それゆえ「ある」という回答の意味も多種多様だからである。

例えば、「関与と回答した者」に対してその具体的な関与の内容を尋ねた質問項目を精査してみると、自らの職歴を尋ねられているものと理解し、徴収課や適用課といった遡及訂正業務に関与する職務に従事したことがあるという意味で「ある」と答えた者も少なからず存在している。また、「認識と回答した者」の中にも、個別具体的な認識ではなく、新聞報道等で承

知しているという意味で答えている者も存在している。

そこで、本調査委員会は、まず関与と回答した者の中から、①6.9 万件に属する案件の発生頻度が高い事務所に勤務しており、②経験年数 20 年以上で、③徴収業務に従事したことがあり、④現在、社会保険事務所内で一定以上の役職に就いている者 5 名を選び、直接ヒアリングを行った。しかしながら、そうした調査をもってしても、本調査委員会が念頭に置いている非難可能な諸類型（虚偽記載実行型、虚偽記載指南型、認識型、認識可能型。第 1 IV 2 参照）に該当する事例は見出せなかった。

そのため、本調査委員会は、この関与と回答した者や認識と回答した者に対する網羅的なヒアリングは不要と考え、このアンケート調査からは、社会保険事務所における遡及訂正業務の実態や、それを取り巻く職場環境を把握するための材料を抽出するに留めることにした。

そうした周辺情報という限度で注目すべき回答としては、次のようなものが指摘できる。

- ①実態を反映していないと思われる取締役会議事録及び賃金台帳等に基づき報酬月額の遡及訂正を行ったことがある。
- ②徴収課職員なら、誰もが遡及訂正処理を行ったことがあると思われるが、それが不適正処理であったかは各担当者でないと分からない。
- ③不適正な遡及訂正が社会保険料を滞納している事業所に対して行われることがあることは知っていた。
- ④不適正な遡及訂正は、徴収課の先輩職員から受け継いだ方法であると聞いている。また、分任官会議や上司から指導されたこともあると聞いている。
- ⑤遡及訂正を個人の判断で行い、決裁時に報告しても、慎重な対応を求める上司と、特に何も関与しない上司とがいた。上司からの暗黙の指示と了解があったように思われる。
- ⑥不適正な遡及訂正は必ずわかることなので、課内でそのような処理を行わないようにとの話があった。

社会保険事務局及び社会保険事務所について、都道府県別に見ると、34 の都道府県において、少なくとも関与と回答した者、認識と回答した者のいずれかは存在していた。また、6.9 万件の発生分布との関係で見ると、発生頻度が高い社会保険事務所が存在する東京都、長野県、愛媛県では次のとおりで、全国平均を大きく上回っている（資料 2 6 参照）。

- ・東京都 5.5%
- ・長野県 15.8%
- ・愛媛県 5.0%

4. 各社会保険事務所における事務処理にかかるアンケート調査結果

(1) 調査の目的及び調査項目

社会保険事務所においては、平成18年10月に社会保険業務処理マニュアル「健康保険・厚生年金保険適用」が策定されるまでは、全国統一的な事務処理の方法等が示されておらず、適切な業務を行うための共通ルールが整備されていなかった。このため、社会保険事務所によって事業所への対応が異なるなどの弊害が認められたため、その具体的内容について全国的な実態の把握を目的として実施した。

(2) 提出状況等

提出状況については、対象とした社会保険事務所（309事務所）全てから回答があった。なお、平成19年に設置された新設事務所（市川、越谷及び青梅）については対象外とした。

①回答の概要

事務取扱いが異なる特徴的な事項としては、(i)届出書の受理に当たって、事業主の代わりに、職員が代筆することは、やむを得ない場合を除き許可されていないことが一般的であったものの、特に禁止されていなかったとする回答が7.1%（22事務所）認められた。また、全喪届の受理に当たっては、確認書類の添付を求めていなかったとする回答が17.8%（55事務所）認められた。

(ii)社会保険料の納付督促については、督促状送付後、督促指定期日までの間に納付がなされない場合に特別な対応をしていなかったとする回答が15.5%（48事務所）認められた。また、新規に未納となった事業所と、恒常的な滞納事業所とにおける納付指導の方法について、特に違いを設けていなかったとする回答が25.6%（79事務所）認められた（資料28参照）。

また、(iii)納付指導については、滞納が発生してから直ちに実施することなく、1か月以上経過してから対応したとする回答が2.9%（9事務所）認められたほか、(iv)滞納整理に当たっては、差押予告通知を送付してから差押えをするまでの期限に定めがないなどとする回答が15.5%（48事務所）認められた。

効率的かつ効果的な滞納整理事務の実施に当たっては、初期対応に迅速性や的確性が求められていた。このため、平成 19 年 4 月に全国統一的な初期手順要領が策定されることとなった。

5. ヒアリング結果

(1) ヒアリング対象者の選別基準

本調査委員会では、以下の観点からヒアリング対象者を選別した。

①地域的発生分布の観点からの選別

6.9 万件の発生分布の地域的特徴の背景事情を調査するため、6.9 万件該当件数の多い社会保険事務所（3 事務所）、比較的該当件数の少ない社会保険事務所（1 事務所）、両者の中間的な件数の社会保険事務所（1 事務所）、業務の年間処理件数に比べて 6.9 万件該当件数の多い社会保険事務所（2 事務所）をヒアリング対象として選別した。

②時系列的発生分布の観点からの選別

6.9 万件の発生分布の時系列的特徴の背景事情を調査するため、記録管理がオンライン化された当時（昭和 60 年代）から 6.9 万件該当事例が散見され、その後も同事例が継続して発生している社会保険事務所（1 事務所）をヒアリング対象として選別した。

③事業主・従業員（対象者）の観点からの選別

6.9 万件の該当事例のうちで、事業主が対象となっている事例（以下、事業主案件という）の事業主（元事業主を含む。以下同じ）や社会保険事務所職員（元職員を含む。以下同じ）をヒアリング対象とした。また、従業員が対象となっている事例（以下、従業員案件という）の発生原因等を調査するため、1 事業所において 3 名以上の被保険者の標準報酬月額を遡及して訂正している事例につき、処理を行った社会保険事務所職員をヒアリング対象として選別した。

④組織的関与の観点からの選別

社会保険事務所内でどの範囲の者が関与したかについては、①から③及び⑤における社会保険事務所職員に対するヒアリングにおいて調査した。また、社会保険事務局等上部組織の関与を調査するため、社会保険事務局（1 事務局）をヒアリング対象として選別した。

⑤ホットライン情報からの選別

本調査委員会では、平成20年10月14日から11月6日までホットラインを設置したところ、多くの情報が本調査委員会に寄せられた。その中には、事業主（元事業主を含む）、従業員（元従業員を含む）及び社会保険事務所職員（元職員を含む）等からの有意な情報提供が含まれており、これらをヒアリング対象として選別した。具体的には、以下のとおりである。

（i）事業主からの情報提供に基づくもの

社会保険事務所職員からの働きかけに基づき、不適正な遡及訂正を行ったとの情報提供があったもののうち、実際の報酬月額を証明する資料（過去の給与明細、銀行取引履歴など）を事業主が保管していた事案（4件）について、事業主及び当時の担当徴収課職員等をヒアリング対象として選別した。

（ii）従業員からの情報提供に基づくもの

従業員が、自らが認識しない間に標準報酬月額が引き下げられていたことが判明したとの情報提供があった事案のうち、実際の報酬月額を証明する資料（過去の給与明細、銀行取引履歴など）が残存している事案（3件）について、従業員及び当時の担当徴収課職員等をヒアリング対象として選別した。

（iii）社会保険事務所職員からの情報提供に基づくもの

不適正な遡及訂正について情報を有すると思われる情報提供者をヒアリング対象として選別した。

⑥社会保険庁等職員に対するアンケート調査結果からのヒアリング

社会保険庁等職員に対するアンケート調査により、標準報酬月額の不適正な遡及訂正処理に関与した旨、または、認識があった旨回答した者のうち、（i）6.9万件に属する案件の発生頻度が高い社会保険事務所で勤務していること、（ii）勤続年数が長期であること（20年以上を目安とした）、（iii）徴収業務の経験があること、（iv）一定以上の役職に就いていること等を勘案してヒアリング対象者を選別した（5名）。

⑦幹部職員に対するヒアリング

厚生労働省、社会保険庁等で現在幹部職にあるもの（9名）及び元社

会保険庁長官（1名）をヒアリング対象として選別し、主に厚生年金保険制度の問題点や不適正な遡及訂正の発生原因、厚生年金保険制度の歴史認識などについての認識・見解を求めた。

（2）ヒアリングの概要

前項の基準により対象者を選別して行なったヒアリング結果の概要は以下のとおりである。なお、ヒアリング対象者の具体的供述内容については、後述の第2Ⅲ～Ⅳの該当部分を参照されたい。

①地域的特徴の背景事情について

6.9万件の地域的特徴については、わからない旨述べる職員が多数であり、ヒアリングにおいては解明できなかった。この点について、社会保険事務所は都道府県単位での運用が基本であり、他の都道府県における運用はわからない旨述べる職員が多数みられた。

②時系列的特徴の背景事情について

6.9万件の時系列的特徴については、わからない旨述べる職員が多数であり、ヒアリングにおいては解明できなかった。

もともと、平成元年頃から、6.9万件該当事案が増加傾向にあることについては、昭和60年より段階的に適用対象事業所の範囲が拡大したことに原因があると考えられる旨供述した職員が複数認められた。また、平成16年頃から減少傾向にあることについては、平成16年に全喪届の添付書類が厳しくなったことに言及する職員がみられた。

③事業主案件について

社会保険事務所職員の関与が疑われる具体的事案を示してヒアリングを行なっても、大部分の職員は、不適正な遡及訂正に関与したことを明確には認めなかった。

もともと、一部ではあるが、「職員の行為が不当であると評価できる類型」（第2Ⅳ1（2）参照）に該当する処理を行ったことを認めた職員がみられた。また、ごく一部ではあるが、「職員の行為が悪質であると評価できる類型」（第2Ⅳ1（1）参照）に該当する処理を行ったことを認めた職員もみられた。

④従業員案件について

事業主の協力を得ることが困難であったことから、従業員案件の発生

原因等を解明するには至らなかった。すなわち、滞納処分票の記載から従業員が巻き込まれている疑いが強い具体的事案を示してヒアリングを行う等したものの、不適正な遡及訂正に関与したことを明確に認めた職員はいなかった。

一方で、自らが担当者であった滞納処分票の記載等から、不適正な遡及訂正を従業員についても行ったと認めざるを得ない旨供述した職員は認められた。

⑤組織的関与について

徴収課長は案件の報告を受ける中で、不適正な遡及訂正処理を知り得た旨述べる者もあり、社会保険事務所の関係者の関与を認める者は複数みられたが、社会保険事務局や社会保険庁が関与している旨述べた者はいなかった。

(3) 今後の調査にあたって留意すべきこと

本調査では、標準報酬月額の不適正な遡及訂正について以下のような点が伺われた。

まず、複数の職員が述べるところでは、6.9万件の3条件に加えて、①滞納額がゼロ(ないしほぼゼロ)になるように標準報酬月額の遡及訂正が行われている場合は、社会保険事務所職員が積極的に関与している事例(職員の行為が悪質であると評価できる類型。第2IV1参照)が多いことがわかった。また、このような事例では、同時に、②全喪処理を行う旨の職員の供述も複数みられた。

このように、標準報酬月額の不適正な遡及訂正事案の調査にあたっては、①及び②の点も着眼点となり得ることに留意されたい。

また、一部の職員の述べるところでは、本来事業主が記入して適用課に提出される届出を、徴収課職員が虚偽の内容により作成している事例(虚偽記載実行型。第2IV1(1)参照)もうかがわれた。

本調査の過程で、不適正な遡及訂正当時の当該職員の認識を裏付ける資料として、滞納処分票の存在は最も重要であった。すなわち、滞納処分票は、滞納があった事業所ごとに作成され、督促、差押え等の状況を、時系列に従って記載することとされており、具体的な事業主とのやり取りが記載されている。また、担当者の押印があるのみならず、課長、所長も進行ごとに押印しており、物的裏付けとして非常に有用な資料であると認められた。この滞納処分票の記載により、遡及訂正を行うまでの処理状況を確

認でき、遡及訂正に至った経緯が不自然である場合も判明するものと思われる。

したがって、今後の具体的調査並びに他の不適正処理を含めた実態解明を行っていくために、現存する滞納処分票の廃棄を延期し、保持しておく必要がある。また、届出書も、不適正な遡及訂正を行った職員の認識の手がかりとなる重要な資料となり得ることにあわせて留意されたい。

Ⅲ 社会保険事務所における滞納案件の処理の実態

1. 厚生年金の適用事業所が、厚生年金保険料の納付期限を過ぎても支払わない場合に、社会保険事務所が行う徴収事務は、通常、以下のフローで行われることとなる。

- (1) 厚生年金保険料の納付期限に、厚生年金保険料が事業所の口座から引き落とされない場合には、社会保険事務所の徴収課の担当職員は、電話で督促し、納付がなければ、面談等により事業所と折衝を行なう。
- (2) それでも納付がなければ、事業所に、指定期限内の納付を求める督促状を発布し納付を求める。
- (3) その後、事業所に連絡して、呼び出し、面談の上、納付を求める。
- (4) これらの一連の手続をとっても納付されない場合には、財産調査を行なう。
- (5) 把握できた事業所の財産に対して差押えを行ない、これを換価して、滞納額への充当を行う。

2. 社会保険事務所の徴収課の職員（分任官）は、このようなフローの（1）～（3）において、厚生年金保険料を滞納している事業主に対して、「納付指導」を行なうことが通常である²¹。指導の結果、納付計画が作成され、それに従った納付が行われれば滞納は解消するのであるが、事業主の側から滞納保険料の支払いが困難である旨の申し出がなされる場合も少なくないと考えられる。そのような場合、厚生年金保険法が予定している正規の手続きは、速やかに、財産調査を実施した上で、毅然とした態度で差押えの手続きに進むことである。

²¹ （1）～（3）が納付指導に向けられた手続であるが、（4）や（5）の手続を進めながらも、同時並行で、納付指導は継続されることになるのが通常である。滞納後は、滞納額が完済されない限り、納付指導は行なわれることになる。

3. もっとも、社会保険事務所や全国健康保険協会に勤務する職員に対して実施したアンケート結果や、ホットラインに寄せられた情報、並びに本調査委員会の調査員による聞き取り調査の結果などを総合的に勘案すると、差押えを行うと当該事業所が倒産することが予想される場合には、それを躊躇する雰囲気は徴収課の中にはあったとのことである。徴収課の職員の中には、着手できないまま関係書類を机の奥にしまい込み、時期を逸してしまう者もいたようで、いつの間にか「大口・長期」の滞納案件と呼ばれるものが積み残される場合もあったことをうかがわせる職員の供述もある。こうした事態に陥った背景には、業務のマニュアル化が行われていないばかりか、滞納処分に関する研修等も不十分であったという事実があると推測される。

- ・平成3年から5年当時、地方の徴収課係長であった職員（現在、社会保険事務所課長）は、差押えによって会社を倒産させることより、経営状況を見て猶予を与えるなどして会社を立ち直らせることが重要と考えられていた旨を供述している。
- ・平成7年から平成10年まで首都圏の徴収課長であった職員（現在、社会保険事務所所長）は、当時部下に対しては積極的に差押えをするように言っていたとするものの、差押えをすれば事業所がつぶれてしまうケースについては、事業主と話をし、事業主に（差押をされることでよいのか）判断させるように指示していた旨の供述をしている。
- ・平成7年頃、首都圏で徴収課の係長であった職員（現在も、社会保険事務所職員）は、徴収業務の適性のない職員（部下）の中には、長期滞納案件の資料を机の上には出さずに、引き出しの奥にしまいこんでいる者もいたとの供述をしている。

4. 他方、年1回、厚生年金保険料の基礎となる標準報酬月額を決定するため、算定基礎届の提出が行なわれることになるが、これらの届出を受理し、オンライン上のデータへの入力（オンライン入力はウインドウ・マシン（窓口装置）を利用して行われる）にかかる業務を行うのは、適用課又は業務課などと呼ばれる適用関係の職員である。6.9万件は、既述の第2 I 1（1）の3条件を満たすものであるが、このうち、標準報酬月額は、通常は、毎年1回の定時決定により決定されるものであり、標準報酬月額を引き下げるには、その旨の届出が行われる。客観的にも、実態に合っていれば、届出により、標準報酬月額を引き下げることは適法な処理である。

IV 「不適正な遡及訂正」が行われた経緯等についての推論

1. 職員の認識・関与を基準とした「不適正な遡及訂正」の類型

職員の関与や認識を基準とすると、「不適正な遡及訂正」が次のように分類されることはすでに述べた（第1 IV 2 参照）。

- (1) 職員の行為が悪質であると評価できる類型
 - ①虚偽の内容の届出書を自ら作成する虚偽記載実行型
 - ②事業主に届出方法等を教える虚偽記載指南型
- (2) 職員の行為が不当であると評価できる類型
 - ①不適正な遡及訂正であることを認識していた認識型
 - ②そのことについて認識可能性があったが見逃した認識可能型
- (3) 職員個人に落ち度はないが社会保険庁の管理に問題がある管理責任型

そこで、以下では、社会保険事務所や全国健康保険協会に勤務する職員に対して実施したアンケート結果や、ホットラインに寄せられた情報、並びに調査員による聞き取り調査の結果などから、こうした「不適正な遡及訂正」の諸類型に該当する行為が、それぞれどのような形で行われていたのかを推論する。

(1) ①虚偽の内容の届出書を自ら作成する虚偽記載実行型

調査員が調査した事案の中には、標準報酬月額を遡及訂正した結果、滞納保険料が限りなくゼロ近くまで減少していること、あるいは、遡及訂正の結果、少額の還付金が発生していることを読み取ることができる滞納処分票が少なからず見られた。標準報酬月額を実態に合うよう遡及的に訂正した結果、滞納保険料の額が偶然にもほぼ帳消しになるケースは一般的には稀であると考えられ、その旨の供述を行う社会保険事務所職員もみられた。そうであるにもかかわらず、このようなケースが相当数確認されたという事実は、当該ケースは偶然の結果ではなく、滞納保険料を帳消しにする目的で社会保険事務所職員が積極的に関与したことを疑わせるものである。

社会保険事務所職員の中には、不適正な遡及訂正を行ったことは否認するものの、事業主に頼まれて届出書を代筆したこと自体は認める者が多数みられる。

これらを勘案すると、社会保険事務所職員の中には、事業主の届出書を代筆するという名目の下、滞納保険料が帳消しになるように遡及期間及び標準報酬月額の訂正幅を計算の上、自ら届出書を作成するようなケースの

存在が推認される。また、この計算²²は、日々社会保険実務を行なっている社会保険事務所職員には容易であるが、年金業務に関する専門的知識を持たない事業主にとっては面倒であると考えられることも、こうした事実の存在をうかがわせる。

事実、この点については、滞納額を帳消しにするために標準報酬月額の下げ幅及び訂正期間を計算し、これを記入した届出書を作成し、これに事業主から代表者印をもらっていた旨の供述も得ている。

さらには、社会保険事務所職員の中には、適用課が受理すべき書類を徴収課が受け取った上で、適用課の職員に目こぼしするよう伝えたり、徴収課の職員自身が直接ウインドウ・マシンに入力したりすることで、適用課のチェックを免れていた例がある旨の供述、出産手当金や高額療養費などの標準報酬月額との関係で調整が必要な支給²³が遡及期間になされていると後々面倒なので、事前に給付関係の書類をチェックして問題が生じないか確認してから遡及訂正を受け付けていた旨の供述をする者がいたが、これらもまた上述のような社会保険事務所職員による不適正な遡及訂正への積極的関与をうかがわせるものであるといえよう。

加えて、不適正な遡及訂正の届出を受理した場合、通常はその副本は事業主に交付されるものの、事業主に物証が渡り後々問題にされることを避けるために、副本はシュレッダーで破棄していた旨を供述する社会保険事務所職員もいたことを特に指摘しておきたい。これは、社会保険事務所職員が、不適正な遡及処理の発覚を防ぐべくして、予め一定の措置を講じて

²² 社会保険庁職員によれば、標準報酬月額の引き下げによる滞納保険料の減少は、以下の処理に基づき行われるとのことであった。

①事業所について全喪処理が行われていない場合は、保険料を支払っていた期間について過払い保険料が発生し、翌月以降に支払うべき保険料（6ヶ月以内に限る。）に充当されることになる（厚生年金保険法第83条第2項）。

②全喪処理が行われる場合などのように、翌月以降の保険料支払いが生じない場合には、厚生年金保険法第83条第2項の適用はなく、この場合は、標準報酬月額の引き下げにより発生した過払い保険料は、滞納月の保険料に充当される。なお、滞納月の保険料に充当された結果、当該月の保険料がゼロになった場合には「調定取消」の手続が行われ、他方、当該月の保険料が減額されるがゼロにならず、残存する場合には「更正減」の手続が行われることになる。

²³ 出産手当金や傷病手当金は、出産、病気やけがのため会社を休み事業主から十分な報酬が得られない場合に、一日につき、標準報酬日額（月額の1/30）の2/3が支給されるものであり、この手当金を受け取っている方が、遡及訂正されれば、その変更額に応じて返還や追加給付を受けることになる。

また、高額療養費は医療費が高額となる場合に、一定の金額（自己負担限度額）を超えた部分を払い戻す制度である。上位所得者（標準報酬月額53万以上）、一般、低所得者（住民税非課税世帯）の3区分があり、遡及訂正によりその区分を横断した場合には、自己負担額が変わるため、返還や追加支給を受けることになる。

いたことを物語るものであって、悪質性が高いというべきである。

- 地方の徴収課長職経験を有する複数の職員（現在、社会保険事務所課長等）が、全喪時の標準報酬月額の変及訂正が行われた結果、滞納額がほぼゼロとなるケースについて、滞納額を帳消しにするための計算を行わなければ通常はかかるケースが生じない旨を供述している。
- 首都圏で複数回徴収課に勤務したことのある社会保険事務所職員によれば、徴収課の同僚等から、徴収の見込みが立たない案件の処理方法として、標準報酬月額の変及変更を行えば良いこと、標準報酬月額の変更額及び変更期間に係る計算方法を教わるとのことである。
- 昭和 50 年代から徴収課の分任官として業務を行ってきた職員（現在も、社会保険事務所職員）は、変及期間や標準報酬額の変更の幅について、滞納保険料が残らないように調整を行っていたが、滞納額がきれいにゼロになるよう調整を行うことは困難であった旨、この際に滞納保険料が残らないようにすることを重視して調整したため、還付金がわずかに発生してしまうことが多かった旨を供述している（なお、そのような計算の都合上生じる還付金は、事業主には返還しなかったとのことである）。
- 平成 5 年頃に首都圏の社会保険事務所で徴収課長を務めていた者（現在、社会保険事務所次長）によれば、保険料率が記載された計算書を用いて、手計算にて、標準報酬月額の変更額及び変更期間に応じて、帳消しとなる滞納保険料を計算していたとのことである（参考資料 3 参照）。
- 昭和時代から徴収課勤務経験がある首都圏の社会保険事務所の職員（現在も、社会保険事務所職員）は、出産手当金や高額療養費などの、標準報酬月額との関係で調整が必要な支給が変及期間になされると後々面倒なので、事前に給付関係の書類をチェックして問題が生じないか確認してから、変及訂正を受け付けていた旨を述べている。
- 首都圏で複数回徴収課に勤務したことのある社会保険事務所職員によれば、標準報酬月額の変及訂正に関する届出を受理しても、その副本は事業主の手元に証拠が残らないようシュレッダーで破棄していた旨を供述している。
- 平成 8 年から複数回、首都圏で徴収業務に携わっていた職員（現在、社会保険事務所職員）は、当該職員の積極的な関与を認めるものではないが、徴収課員が、事業主から白紙の届出書に事前に社判と代表印を押印させて取得しておき、事後的に徴収課員等が届出書を代筆する例があった旨述べている（参考資料 3 参照）。
- 倒産の際など、事業主が行方不明になってしまった場合は、三文判を買ってきて全喪届を偽造することもあった旨供述した社会保険事務所職員もいた。
- 首都圏の社会保険事務所で徴収業務に携わった経験がある職員（現在も、社会保険事務所職員）は、不適正な変及訂正の具体的な方法について、①滞納額が消えるように厚生年金保険料を計算し直し（さらに期間を調整）、訂正後の未納額（場合によっては還付金額）がいくらになるかを計算する、②かかる計算により算出した厚生年金保険料に

基づき標準報酬月額及び訂正期間を出し、それに当てはまるような報酬を記載した届出書を作成し、これに事業主から代表者印をもらう旨供述している。

- ・元事業主の中には、社会保険事務所徴収課職員から滞納額を支払わなくてもよい方法があることを説明された旨、当該徴収職員が元事業主の面前で、標準報酬月額の遡及訂正に係る書類を作成した旨を供述している（ただし、当該職員は、代筆した旨は認めているものの、実態に合う内容を記載した旨を供述している）。

②事業主に届出方法等を教える虚偽記載指南型

社会保険事務所職員が自ら届出書を作成するのではなく、遡及期間及び標準報酬月額の訂正幅を計算の上、事業主に対して届出書の記載内容を指南し、事業主がこれに沿って実際に届け出を行ったケースについては、これを正面から認める社会保険事務所職員の供述を得ることはできなかったが、前項①のように社会保険事務所職員自らが虚偽の内容の届出書を作成する事例が認められることからすれば、このようなケースも当然に存在するものと推認される。

(2) ①不適正な遡及訂正であるとの認識があったといえる認識型

複数の社会保険事務所職員の供述からすると、徴収課の職員の中には、滞納保険料を支払うのが困難となっている事業主に対して、「実際に社会保険事務所に申告したとおりの額の報酬をもらっていたのか。」と問いかける者もいた。

今回のヒアリングでは、実態に合わない訂正であると知りながら、事業主がこの問いかけに反応することを期待していたとの証言が見られた。平成18年10月までは、標準報酬月額の遡及訂正を行う際に提出を求める確認資料が統一されておらず、賃金台帳等の提出を求める事務所もあれば、事業主が訂正届を出しさえすれば安易に訂正に応じる事務所もあった。本調査委員会では、とりわけ後者のような事務処理を行っていた事務所においては、「実際に社会保険事務所に申告したとおりの額の報酬をもらっていたのか。」と問いかけた職員の中に、少なからず同様の期待を持っていた者がいたと考えている。

- ・地方で徴収課に勤務した複数の職員（平成11年から平成13年まで地方の徴収課長であった職員、平成14年から平成16年まで地方の徴収課長であった職員等。なお、現在、社会保険事務所所長、社会保険事務局職員等）は、事業主に対して、①実際に受領している額が届出額より低いのであれば届け出るべきであること、②標準報酬月額の遡

及訂正を行えば滞納額が減少すること、③標準報酬月額の変及訂正を行えば将来の年金給付額は減少すること、を説明していたが、その説明の際には、事業主が標準報酬月額の変及訂正が滞納額を減らす効果を持つことに気づき、実額より低い報酬額を述べることを期待する気持ちがあった旨供述している。

- ・平成18年10月には、添付書類が統一され（社会保険庁「社会保険業務処理マニュアルー健康保険・厚生年金保険適用」）、60日以上遡って標準報酬月額を訂正する場合には、賃金台帳の写しの添付が求められることになった。この点の取扱いは、首都圏においては、大きく変わっていないとする事務所もあったが、他方で、首都圏においても、一定期間（3ヶ月ないし6か月）以上遡って標準報酬月額を訂正する場合でも、遅延理由書及び取締役会議事録の確認を行なうのみとしたり、訂正理由の確認を行うのみで、訂正理由書、取締役会議事録、賃金台帳等の特段の資料の提出は不要としている事務所もあった。
- ・平成4年頃に首都圏の社会保険事務所にて徴収課長を務めた者（現在、社会保険事務局職員）は、事業主からの届出が形式的に整ってさえいれば実態を反映しているか疑わしいものであっても受理していた旨、事業主から賃金台帳や取締役会議事録がないと言われた際にはそれらの書類を確認することなく届出のみをもらって処理していた旨供述している。

(2) ②認識可能性があったが見逃した認識可能型

前述のように、6.9万件を導いた3条件を満たすケースは稀であり、かかる3条件に該当するケースの届出がなされた場合、社会保険実務に携わる社会保険事務所職員は、実態に合わない可能性が高いとの認識を持ったはずである。しかし、今回のヒアリングでは、そのような場合について特に注意をしていた形跡は見当たらなかった。むしろ、疑問を持たずに届出をそのまま受理していたというのが実情のようである。

なお、事業主の報酬については、取締役会議事録が確認手段とされるのが原則であったが、中小企業の場合、取締役会が開催されていないところも多く、仮に開催されたとしても議事録を整えていない場合も少なくないことから、社会保険事務所の職員との間で議事録が存在しないことが話題になることもあったようである。しかし、議事録等の提出書類について、その信憑性に注意を払っていたと供述した職員（元職員を含む）はいなかった。

- ・首都圏において徴収課係員職の経験を複数回有する職員（現在、社会保険事務所課長）は、標準報酬月額を長期間遡及して著しく低額に減額するような場合には、実態に合っていない遡及訂正であることは認識していた旨述べている。
- ・地方の社会保険事務所で徴収課勤務経験がある職員は、6.9万件の3

条件を全て充足するケースについては、全くないとは思わないが稀だと思ふ旨述べており、平成4年頃に首都圏の社会保険事務所にて徴収課長を務め、その後複数の事務所で所長を務めた職員（現在は、社会保険事務局職員）もこれに沿う供述をしている。

- ・平成4年頃に、首都圏の社会保険事務所にて徴収課長を務めた者（現在、社会保険事務局職員）は、事業主からの届出が形式的に整ってさえいれば実態を反映しているか疑わしいものであっても受理していた旨、事業主から賃金台帳や取締役会議事録がないと言われた際にはそれらの書類を確認することなく届出をそのまま処理していた旨供述している。
- ・首都圏の社会保険事務所職員によれば、首都圏のある社会保険事務所では、事業主が賃金台帳を提出することができない場合には、例外措置として、代表者から状況説明書なるものを提出してもらい、代替することがあったとのことである。
- ・昭和57年から平成4年まで首都圏で徴収課に勤務していた職員（現在、社会保険事務所課長）は、徴収課に勤務していた当時、標準報酬月額を遡及的に訂正するための届出及び添付資料を受領することがあったが、その際、取締役会議事録の記載について、決議日のバックデート（遡及）を行なったものも、行なわなかったものも、特に区別せずに受領していた旨供述している。

2. 上司の関与の状況（実態に合わない遡及訂正の放置）

前項（第2Ⅳ1）の遡及訂正に対する上司の関わり方に関しては、本調査委員会では、決裁や部下に対する指示を通じて関与し、その際、実態に合わない遡及訂正や実態に合わない可能性がある遡及訂正を知った、ないしは知り得た場合も多かったものと考えている。

標準報酬月額の遡及訂正にあたっての添付書類は社会保険事務所ごとにまちまちではあったものの、社会保険事務所では、所長、次長、徴収課長を含む徴収課職員による分任官会議を通じて、定期的に滞納案件が把握されており、かつ、滞納案件の処理にあたっては、一般的に、所長まで（次長、徴収課長を含む）の決裁を経ることとされていた（さらに、標準報酬月額を遡及して訂正する旨の被保険者報酬月額変更届により滞納額が解消したことについては、課長に報告していたとの供述もある）。また、標準報酬月額を遡及訂正するための届出は、本来適用課が提出を受けるもので、適用課長の決裁を経ることとされているのが一般的であった。このような社会保険事務所における滞納案件の把握状況からすれば、不適正な遡及訂正が行なわれ、滞納額（の全部ないし一部）が帳消しになった場合、所長、次長、徴収課長及び適用課長は、決裁の際や部下からの報告の際に、実態に合わない可能性がある事案を相当数認識し得たものと考えられる。

なお、特に複雑な案件については、各都道府県の社会保険事務局（地方事

務官制度が廃止されるまでは、都道府県の保険主管課)に配属されていた特別徴収専門官の指示を仰いで処理をする場合もあったようであり、社会保険事務局についても特別徴収官が個別相談を受けることを通じて、実態に合わない可能性がある事案を認識し得たと考えられる。

- ・本調査委員会の調査に対し不適正な遡及訂正の存在を認める職員の多くは、所長や徴収課長は不適正な遡及訂正を認識していたはずである旨述べている。
- ・首都圏のある社会保険事務所によれば、滞納処分にあたって、滞納処分票を作成するとともに、事業者との交渉の経緯等(督促状の送付、財産調査の実施、事業所への訪問、架電を含む)については、全て滞納処分票に記載し、所長までの決裁を経る必要があるとのことである。また、標準報酬月額を遡及訂正にあたっての届出書も所長までの決裁を経る必要があるとのことであった。
- ・平成7年頃、首都圏の徴収課の係長であった職員(現在、社会保険事務所職員)は、社保事務所では、毎月、所長、次長、徴収課長以下の課員で、分任官会議が開催されていた旨の供述をしている。
- ・平成7年から平成10年まで、首都圏の徴収課長であった職員(現在、社会保険事務所所長)は、不適正処理への積極的な関与自体を認めるものではないが、特段の確認等は行わずルーティン的に処理しており、全喪や標準報酬月額を遡及訂正する届出についてなんとなくおかしいと思っても見逃していたというのが実態だと思ふ旨の供述をしている。
- ・平成11年から平成13年にかけて地方の徴収課長であった職員(現在、社会保険事務所職員)は、所長及び徴収課長が滞納処分票を決裁しているので、不適正な遡及訂正が行われれば気付くはずである旨述べている。
- ・平成8年から平成13年まで、地方の徴収課に勤務していた職員(現在も、社会保険事務所職員)は、標準報酬月額を遡及訂正を行う結果、滞納額が減少する場合には、通常は方針を課長に相談する旨供述している。なお、これは、当該遡及訂正が実態に合うか合わないかを問わないとのことであるが、当該職員は、実態に合わない遡及訂正が行われることは課長も知っていたはずである旨も述べている(当該職員は、自ら実態に合わない遡及訂正を行ったことを認めている者である)。
- ・首都圏の社会保険事務局職員によれば、社会保険事務局の特別徴収専門官は、社会保険事務所からの相談を受け付け、法令の一般的な解釈だけではなく、個別案件の相談も受け、アドバイスを行なうとともに、各社会保険事務所を巡回して、行き詰っている案件等について、滞納処分票を目の前にしてアドバイスをを行うなど徴収対策の指導等を行なっていたとのことである。

3. 被害による類型－従業員の標準報酬月額の遡及訂正事案の発生

(1) 事業主のみを対象とした類型－仕事として定着

社会保険事務所の職員にとって、滞納保険料を帳消しにするために、滞納に陥っている事業所の事業主の加入期間や標準報酬月額を遡及訂正することは、少なくとも一部の社会保険事務所では、一般的手法として確立しており、いわば「仕事の仕方」として定着していたものと考えられる。

この点、社会保険事務所の職員は、遡及訂正について、実態に合わせただけでなく、不適正な遡及訂正は行っていないと供述する者や、不適正である可能性があっても確認することなく遡及訂正していたと供述する者などがあり、必ずしも同様の供述を行うわけではない。これに対し、従業員の年金記録もあわせて遡及訂正することについては、それは御法度であって、自分はそのようなことは一切行っていないと供述するものが多数である。

もしも事業主について、実態に合った処理しかしていないのであれば、従業員を対象とした標準報酬月額の遡及訂正についても同様に実態にあったもののみを行えばよいのであって、「御法度」と考える必要はないはずである。

にもかかわらず、従業員の記録について遡及訂正をしないよう細心の注意を払っていたというのであるから、逆に言えば、事業主案件については、不適正処理が紛れ込んでいることを認識し、かつ認容していたものと考えることができる。

- ・昭和 57 年から平成 4 年当時の首都圏の徴収課職員（現在、社会保険事務所課長）は、滞納している事業主の標準報酬月額を遡及訂正するという話になった場合でも、特に上司に相談せず、担当者レベルで処理しており、当該処理が特別な処理との認識はなかったとのことであった。
- ・平成 7 年から平成 10 年まで、首都圏の徴収課長であった職員（現在、社会保険事務所所長）は、不適正処理への積極的な関与自体を認めるものではないが、徴収課職員から、事業主や家族、役員についての標準報酬月額の遡及訂正を行うことの報告等が上がってきた場合もスルーしていた（部下に対して特段の指示、確認等はせず了承していた）旨の供述をしている。
- ・首都圏で徴収課勤務経験のある複数の社会保険事務所職員が、実態に合わない遡及訂正処理を行うのは、事業主とその家族、役員の範囲であり、従業員については行わない旨を供述している。
- ・平成 13 年から平成 15 年まで、地方の徴収課係員であった職員（現在も、社会保険事務所職員）は、滞納事業所の事業主については、標準報酬月額どおりに報酬をもらっていない可能性が高いが、従業員については、必ずしもそうではないと考えていたため、従業員については、標準報酬月額の遡及訂正を出すように指導しなかった旨供述している。

- ・徴収課勤務経験のある複数の社会保険事務所職員（首都圏と地方のいずれについても含む）が、従業員から厚生年金保険料を預かっている立場である事業主と、厚生年金保険料を天引きされているであろう従業員の立場の違い等を強調し、従業員については行なわない旨を述べていた。
- ・平成11年から平成13年まで、地方の徴収課長であった職員（現在、社会保険事務所所長）は、従業員は厚生年金保険料を天引きされているため、従業員については遡及訂正してはならないと考えていた旨供述している。

（2）従業員を巻き込んだ類型

前述のような意識があったにもかかわらず、現実には、従業員の記録を遡及訂正する職員もいた。なお、今回の聞き取り調査では、事業主の年金記録を遡及訂正しただけでは滞納保険料を帳消しにできない場合などに、やむを得ず従業員の記録についても遡及訂正することになるといった、職員の供述も見られた。

- ・平成13年頃、徴収業務に従事していた職員（現在も、社会保険事務所職員）は、当時勤務していた首都圏のある社会保険事務所では、従業員分についても、標準報酬月額を遡及訂正が行われていた旨供述している。
- ・首都圏の徴収課係長職及び係員職を複数回経験した職員（現在も、社会保険事務所職員）は、自分自身は部下や後輩に対して従業員の記録の遡及訂正は行わないように指導していたが、不適正な遡及訂正の方法は、特段文書化されておらず、口頭で伝えられていたため、趣旨が十分伝わらなかった場合がありうる旨述べている。
- ・平成5年頃に首都圏の社会保険事務所で徴収課長を務めていた者（現在、社会保険事務所次長）は、役員は会社の執行機関であって責任があるという考えから、基本的には役員のみについて標準報酬月額を遡及訂正を行い、従業員分についてはなるべく行わないが、滞納額がどうしても減らない場合は従業員分についても行うことがあった旨述べている。
- ・地方の職員の中には、自分が徴収係長だった当時、担当していた滞納案件について、従業員についても20～30万円の報酬を、約1年間遡って最低等級に引き下げる届出を受け取ったことがあること、これが実態に合わない可能性がかなり高い旨供述した（もっとも、そのような届出に至った経緯は、自らが事業主に指南したのか、事業主から申告してきたのかは記憶が定かでない旨述べていた）。

4. その他の不適正手段

その他の不適正手段については、以下のような供述が見られた。

(1) 偽装全喪

- 平成 13 年から平成 15 年まで地方の徴収課勤務であった職員（現在も、社会保険事務所職員）や、平成 14 年から平成 16 年まで地方の徴収課長であった職員（現在、社会保険事務局職員）は、滞納事業所の事業主に対して、全喪をすれば今後滞納額が増加しないことを説明した上で、いつまで事業を続けるのかを問いかけることがあり、これに対して事業主が全喪届を提出してくれば、仮に事業が継続しているとの疑いがあっても届出を受理していた旨を供述している。また、問いかげの際には、事業主が全喪届を提出してくることを期待している面があったとのことであった。
- 調査の中で、事業継続中の会社について全喪届が提出され、滞納保険料が完済された後に、同一の会社について新規適用届が提出されている例が確認された。当該会社の事業主によれば、かかる全喪届については、社会保険事務所職員の求めに応じて提出したとのことであった。
- 平成 3 年から平成 5 年まで、地方の徴収課係長であった職員（現在は、社会保険事務所課長）は、標準報酬月額の変及訂正により滞納額を解消しても、当該滞納事業所の資格を存続させれば、当該滞納事業所は、再び厚生年金保険料を滞納することが見込まれるため、全喪させるべきとの考えを持っており、なかなか納得しない（同職員によれば、保険証を使用できるメリット等を受用するため等とのことである）事業主を説得して、全喪届を提出させていたことを供述している。
- 平成 5 年頃に、首都圏の社会保険事務所にて徴収課長を務めた職員（現在は、社会保険事務所次長）は、必ず全喪を先に行ったうえで、その後滞納保険料を消すべく標準報酬月額の変及訂正を行っていた旨供述している。

(2) 遡及全喪

- 昭和 57 年から平成 4 年までの間、首都圏の徴収課に複数回勤務した職員（現在、社会保険事務所課長）は、徴収課職員であった当時、遡及全喪を行って、レセプトの抜き取りを行っていたことがある旨を述べている。
- 平成 4 年から平成 6 年頃まで、地方で健康保険関係の業務を担当していた元職員は、適用課から「この会社については資格喪失になっていますが、見逃して下さい。」という趣旨の依頼が入ることがあり、そうした依頼があった場合には、当該事業所の従業員のレセプトはチェックしないという処理を行っていた旨の供述をしている。
- 徴収課勤務経験が長い首都圏の職員（現在も、社会保険事務所職員）は、特別な処理を要するレセプトを管理するために、特別な管理表を作成していた業務管理室職員がいた旨を述べていた。
- 平成 5 年頃に首都圏の社会保険事務所の徴収課長であった職員（現在、社会保険事務所次長）によれば、健康保険の被保険者資格を失う

ので遡及全喪ではなく標準報酬月額の上乗せ訂正を行うよう上司や前任者から指導を受けたと供述している。

V 発生原因及び背景

標準報酬月額等の不適正な遡及訂正が蔓延した原因及び背景事情を考える際には、①厚生労働省、②社会保険庁、③社会保険事務局及び社会保険事務所のそれぞれについて分析を行うことが必要である。

1. 厚生労働省について

厚生労働省（旧厚生省）が所管する厚生年金保険法は、以下で述べるような幾つかの点において、不適正な処理を蔓延させる危険性を内包している。

（1）厚生年金保険料を納めなくても年金がもらえる仕組み

厚生年金保険の場合には、適用事業所の事業主が被保険者の資格等について届出をしていれば、破産や時効消滅によって厚生年金保険料が支払われなくなったとしても（不納欠損処理をしても）、当該被保険者に対して年金は支給される、という仕組みが大前提とされている²⁴。

このように厚生年金保険料の納付がなくても年金がもらえるという仕組みは、社会連帯の思想に基づくものであり、あながち不当とは言えない。ただし、真面目に厚生年金保険料を支払っている事業所との公平性を維持するためには、滞納事業所に対する滞納整理事務を円滑に行い、毅然とした態度で滞納処分を行うことによって、保険料未納者が年金をもらう事態を必要最小限度に食い止めることが不可欠の前提となる。

しかし、社会保険事務所の現場は、滞納整理や滞納処分に消極的であり、昭和60年改正による適用事業所の拡大とあいまって、長期間にわたり多額の厚生年金保険料を滞納する事業所を増大させてしまった。このような事態になると、単純に当該事業所を全喪させ、差押等を通じて滞納保険料の

²⁴ 厚生年金保険法第75条本文によれば、年金保険料の支払いが時効によって消滅した場合には厚生年金は支払わないこととされている。しかし、同条但し書きによれば、一旦届出をして厚生年金の適用事業所となり被保険者の資格等について届出を行うと、仮に年金保険料を滞納し、それが時効にかかった場合（不納欠損処理をした場合）であったとしても、当該事業所の被保険者に対し厚生年金が給付されるのであり、適用事業所にとっては、やはり上述の原則に変わりはない（ちなみに、同法第75条本文は、例えば、未適用事業所を遡及的に適用事業所とする場合、適用時にすでに時効にかかっている保険料（2年以上前の部分）については、はじめから強制徴収の機会が与えられていなかったのであって、社会保険庁側の責任で時効にかかったわけではないことから、その部分については年金を支払わないということを定めたに過ぎないものと解釈されている）。

強制徴収をただけでは収納率（徴収率）の低下は避けられず、他方で、従業員分の厚生年金保険料を着服したに違いない事業主に対してまで、厚生年金保険料を収めなくても年金がもらえるといった恩典を与えてしまうことになる。そこで、こうした不公平感が、不適正な遡及訂正の原因であったと供述する者もいる。

- ・徴収課勤務経験のある地方の複数の職員（平成14年から16年当時の徴収課長で、現在、社会保険事務局職員である者等）は、かかる不公平感は、社会保険事務所の第一線職員に共有されており、不適正な遡及訂正を行った背景の一つである旨述べている。
- ・平成3年から平成5年まで、地方の徴収課係長であった職員（現在、社会保険事務所課長）は、納付を促すべく最大限努力しても解消しない場合には、①厚生年金の場合、厚生年金保険料は支払われ、正規に厚生年金保険料を支払っている事業主との公平性を保てないため、事業主は、標準報酬月額を遡及訂正することにより責任をとるべき、②標準報酬月額の遡及訂正により滞納額を解消しても、当該滞納事業所の資格を存続させれば、当該滞納事業所は、再び厚生年金保険料を滞納することが見込まれ、他の事業所との公平性が保てなくなることが見込まれるため、全喪させるべきとの考えを持って、全喪と標準報酬月額の遡及訂正による滞納額の解消を事業主に働きかけていた旨を供述している。
- ・首都圏の社会保険事務所で徴収業務に携わった経験がある職員（現在も、社会保険事務所職員）は、厚生年金保険料を払わない事業主が年金を受給することができるのはおかしい、といった気持ちは確かに誰でも持つが、そういった正義感みたいなものは、不適正な遡及訂正を行うことに関しては、後付けの理由だろうと供述している。

（2）要求すべき添付書類の不十分性

厚生年金保険法施行規則第18条は、厚生年金保険法第21条に基づく標準報酬月額の定時決定に際し、如何なる届出をすべきかについて規定している。また、同規則第19条は、厚生年金保険法第23条に基づく標準報酬月額の随時改定に際し、如何なる届出をすべきかについて規定している。しかし、これらによれば、いずれの場合も、賃金台帳等の証拠書類を届出に添付することは求められていない。このことが、社会保険事務所ごとにまちまちな対応を許すとともに、安易な遡及訂正を可能とする土壌を作ってしまった。仮に、一定の証拠書類を法令上要求しておけば、本件不適正処理を未然に防止する可能性があったと思われる。

- ・複数の地域の徴収課勤務経験のある職員の述べるところによれば、（平成18年の統一マニュアル制定前には）、定時決定時に添付書類を

要求する地域と一切要求しない地域が存在した。また、遡及訂正時に添付書類を要求するとして、訂正理由書まで要求する地域と要求しない地域が存在した。

(3) 遡及訂正後の従業員に事業主が連絡する仕組みの不合理性

従業員の標準報酬月額等の不適正な遡及訂正の発生については、従業員に対する通知の仕組みに問題があったことが指摘できる。厚生年金保険法第29条は、全喪処理や標準報酬月額の変更等を行った場合でも、社会保険庁長官は事業所に通知するだけで、被保険者に対する通知は「事業主」に任せる旨を規定している。厚生年金保険料の支払いに窮した事業主が不正の申告をすることは容易に想像できる事柄であるが、その後の被保険者への通知を当該事業主に任せただけでは、通知の履行はほとんど期待できず、不正の発覚は難しい。社会保険庁が被保険者に直接通知する仕組み（来年4月から実施予定の「ねんきん定期便」のような制度）を整えておけば、不適正処理及びそれに起因する被害は一定程度防げたものと思われる。

(4) 従業員の権利確保および不服申し立ての機会の不十分さ

従業員の標準報酬月額等の不適正な遡及訂正の発生については、従業員の権利確保のための仕組みが不十分であったことも指摘できる。厚生年金保険法第31条第1項は、事業主が正しい届出をしない場合に備えて、被保険者による確認の道を用意しているが、前項(3)で述べたように、事業主がどのような届出をしたかは、当該事業主から連絡を受けるまで被保険者は知り得ない仕組みになっているため、実質上、この条文は機能し得ない可能性が高い。

その他、厚生年金保険法第90条は、被保険者資格や標準報酬月額をめぐる不服申し立ての制度を用意しているが、この不服申し立ては、正当な事由がない限り、社会保険庁長官による決定等の処分を知ってから60日以内にならなければならない。また、社会保険審査官及び社会保険審査会法第4条第2項によれば、その処分のあった日から2年を経過すれば、どんな理由があっても申し立ては絶対にできないものとされている。前項(3)で述べたように、事業主からの連絡が期待できない以上、ほとんどの場合が2年の期限にかかってしまい、被保険者には不服申し立ての機会がほとんど与えられない結果となる。このような制度になっていることは、不適正な処理が発覚し、是正される機会を狭める点で、大いに問題があると言わなければならない。

(5) 昭和 60 年改正に基づく適用事業所の拡大と現場任せの対応

このように様々な矛盾をはらんだ厚生年金保険法が現場の混乱を招いているにもかかわらず、厚生省（現・厚生労働省）は、昭和 60 年の厚生年金保険法改正を通じて、従業員 5 名以下の零細企業に対しても「法人」でありさえすれば厚生年金保険を強制適用することとした。このことは、社会党（当時）から長年に亘って提案されてきたものであるが、当初は、社会保険庁本庁は強く抵抗していた。しかし、その抵抗の理由は、厚生年金保険料の収納率（徴収率）が下がることへの懸念であって、社会保険事務所の実情を踏まえたものではなかった。

結果として、立法を担当する厚生省が諸外国との制度比較を根拠に適用事業所の拡大に舵を切ったため、最終的には社会保険庁本庁も、段階的な適用を条件に、この改正を受け入れた。かくして、零細企業への強制適用が始まったが、その結果、厚生年金保険料を滞納する事業所が増大するようになった。こうした中で、「厚生年金保険料を納めなくても年金がもらえる」仕組みが持つ「不公平感」を顕在化させないためには、社会保険事務所の徴収課の職員が大量かつ迅速に滞納処分を行うことが必要であり、そこに極端な負荷がかかることは容易に想像できたにもかかわらず、厚生省は、何ら対策を検討することなく、現場任せの対応に終始した。

特に、中小零細企業にまで適用事業所を拡大すると、事業主に支払われる「報酬」の意義が重要になることは容易に想像できたにもかかわらず、厚生年金保険法第 3 条第 1 項第 3 号、第 21 条第 1 項、第 23 条第 1 項にいう「報酬」及び第 27 条にいう「報酬月額」の意義を明確にする努力を怠ったことは、不適正な遡及訂正を蔓延させる温床となったと考えられる。

- ・ 首都圏において徴収課係員職の経験を複数回有する職員（現在、社会保険事務所課長）は、適用事業所の拡大により加入した小規模事業所は厚生年金保険料を滞納することが多く、そのような滞納事業所については、法人としての実態がないと考え、事業が継続していたとしても、全喪を指導していた旨述べている。
- ・ 首都圏の徴収課係長職及び係員職を複数回経験した職員（現在も、社会保険事務所職員）は、適用事業所の拡大により滞納事業所が増加したとは感じていない旨述べている。

2. 社会保険庁本庁について

(1) 監督の不備、報告の不備

昭和 60 年の厚生年金保険法改正の結果、零細企業に対する強制適用が始まったが、社会保険庁本庁は、これを契機として社会保険事務所の現場に

混乱が生じる恐れがあることを容易に予測できたはずである。したがって、社会保険庁本庁としては、社会保険事務所の現場で生じている混乱を把握し、マニュアルの整備や研修の充実等を通じて適正化を図るとともに、場合によっては、実情を厚生労働省に伝え、何らかの対応を促すことが必要であった。

社会保険庁本庁の幹部は、各地の社会保険事務所で不適正な遡及訂正が行われていたことを知らなかったと口を揃える。しかも、いわゆる三層構造、地方事務官制度、職員団体（労働組合）の問題が、適正な管理監督を不可能としていたのであって、自分たちには責任がないと主張する。

しかし、前述のとおり、社会保険庁本庁は、昭和 58 年の段階から「被保険者資格記録の取得、喪失年月日又は標準報酬月額を長期間そ及して訂正又は取消す」ことへの注意喚起を行っており²⁵、平成 8 年には再度それを通達している（第 2 I 3 参照）。また、社会保険庁の幹部は、本調査委員会のアンケートに対し、平成 12 年ごろに実施した不正防止策が不適正な遡及訂正の防止にも奏功したのではないかと回答している。これらの点からすれば、社会保険庁本庁は、不適正な遡及訂正の存在をある程度把握していたにもかかわらず、ごく最近に至るまで本格的な対応策を講じずに見ていたと見ることもできる。

仮に、社会保険庁本庁が明確な認識を持っていなかったとしても、その理由を、いわゆる三層構造、地方事務官制度、職員団体の問題に帰着させることはできない。これらは全て本庁として解決すべきテーマであり、免責の事由には該当しないからである。その意味で社会保険庁本庁は、社会保険事務所の監督不十分という点について責任を免れない。

（２）「報酬」定義の不明確さ

既に述べたように、社会保険事務所の現場で混乱が生じた原因の 1 つは、中小零細企業における事業主の報酬をどのように決めるのかという考え

²⁵ この文言は、昭和 57 年に福島県いわき市の平社会保険事務所で発生した横領事件（平社会保険事務所適用係長であった被処分者は、昭和 54 年 12 月、自己の借金返済にあてるため、国民年金の特例納付に係る保険料 121,060 円を年金相談来訪者から預かり、国庫に払い込むことなく横領した。また、昭和 53 年 3 月から 6 月までの間、死亡した者の妻の名を使用し、厚生年金保険遺族年金の受給資格を捏造する等して裁定請求し、昭和 53 年 6 月から昭和 57 年 2 月までの間に、同年金 2 件、4,815,569 円を詐取した。このほか、54 年 9 月、健康保険任意継続被保険者である相談者から現金 20,000 円を受け取り、不正に健康保険の任意継続被保険者の資格取得処理を行い、同額を詐取した。さらに、昭和 44 年 8 月、不正に自分の妻を健康保険の被保険者に仕立てて、昭和 45 年 2 月から 3 月にかけて分娩給付費請求書を偽造し、55,600 円を詐取した）を受けて、昭和 58 年に作成された点検項目（昭和 58 年 8 月 31 日庁文発第 2598 号社会保険庁長官官房地方課長通知）に挿入されていた。

方が整理されていなかった点に求められる（第1Ⅳ1（3））。法律上事業主が会社に対する報酬請求権を有していると解される限り、事業主の報酬は減額されていないというのが、社会保険庁本庁の公式見解であるが、それを現場に浸透させる努力は図られていなかった。また、事業主がその報酬請求権を過去に遡って放棄すると申し出た場合の取扱いは明確に定まっておらず、また、正規の報酬支払手続きがとられないまま事実上報酬が支払われていた場合に、何を基準に役員報酬の額を決めるべきかという点についても、明確化が図られた形跡は無い。このことは、現場の混乱を招いたばかりか、不適正な遡及訂正が容易に紛れ込む環境を提供していたと考えられる。

（3）収納率（徴収率）維持のプレッシャー

それどころか、社会保険庁本庁は、収納率（徴収率）が下がらないように現場に対するプレッシャーを強めた。そもそも、厚生年金保険料の収納率（徴収率）は、90%台後半という高い数字で推移しており、適用事業所が多いために収納が難しいはずの東京地区においても、昭和40年代半ばに100%近い数字になって以来、その数字が維持されていた（資料29参照）。

調査員の聞き取り調査では、東京周辺の事務所では、母集団が大きいいため、いくら不適正な遡及訂正を行っても、ほとんど収納率（徴収率）は上がらないといった供述がみられたが、現場に生じていたプレッシャーは、収納率（徴収率）をアップさせることなく、収納率（徴収率）を下げないことにあつたと考えられる。

平成13年の中央省庁等改革によって社会保険庁が実施庁として位置付けられ、厚生労働省が社会保険庁の達成すべき目標を設定するようになって以降、厚生労働省は、前年度の収納率（徴収率）を維持すべきことを求め続けている。このことは、こうした制度化が行われる前から、社会保険庁自身の中に収納率（徴収率）維持の発想が存在していたことを推認させる。事実、この改正前から、各都道府県単位で（機関委任事務の時代は都道府県庁、それ以後は社会保険事務局において）徴収課長を集めた会議が行われており、そこでは収納率（徴収率）の維持が目指されていた。また、各都道府県事務局に配置された特別徴収専門官が、各事務所の徴収状況に目を光らせる体制が整えられた。

社会保険庁本庁として収納率（徴収率）を維持、強化することは年金制度維持のために当然とも言えるが、社会保険庁本庁は、昭和60年の厚生年金保険法改正の際に収納率（徴収率）の低下を懸念していたのであるか

ら、その後の状況をきめ細やかな現場に対するモニタリングによって、事態を正確に把握し、不適正な方法が存在すれば、素早い対策を導入すべきであった。それなしに、現場に無理な目標を強いることは適正な業務管理とは言い難い。

- ・首都圏で複数回徴収業務を経験した社会保険事務所職員は、職員一人が必死に改ざんを行っても徴収率を向上させることは困難であると述べている。
- ・徴収率アップないし徴収率維持についてプレッシャーを感じている旨述べる社会保険事務所職員は多数にのぼった。
- ・複数回、首都圏で徴収課勤務を経験した社会保険事務所職員の中には、年度内に滞納件数を減少させなければならないとのプレッシャーから、2月から4月は遡及訂正が増加すると述べる者もいる。
- ・地方の徴収課長職経験を有する者を含む複数の社会保険事務所職員が、極めて高い水準を保ってきた徴収率を(特にバブル崩壊の後、下がり始めたために)いかに下げないかという意識が強かった旨、そこには自分が課長(ないし所長)となった時代に自分の能力のために数字が下がったと思われまいという意識があった旨を述べている。
- ・現在、首都圏の適用給付課長(なお、昭和61年頃から1年程度徴収課分任官としての勤務経験があるのみとのことであり、不適正処理を行った事実は認めていない)、地方の徴収課長(平成17年4月当時から徴収課勤務。なお、当該職員も、自分自身が、不適正処理を行なったことは認めていない)は、徴収率を「上げる」というよりも、「下げてはいけない」という感覚であろうと供述している。

3. 社会保険事務局及び社会保険事務所について

厚生年金保険料を滞納している事業主は、不適正な遡及訂正により、滞納保険料を帳消しにする動機を持ちうる。しかし、これを実現するためには、社会保険事務所の職員が記録の訂正に応じてくれることが不可欠である。では、なぜ社会保険事務所の職員がこれに関与するケースが発生したのか。

(1) 事業主側の懇願

原因として、社会保険事務所の徴収課の職員が、事業主側の懇願(時には、地元の有力者を通じた陳情もあった)や、いわゆる「社会保険倒産」を疑問視する世間の風潮もあったため、差押手続きを通じて自ら倒産の引き金を引くことに躊躇した点をあげることができる。

(2) 滞納整理業務・強制徴収業務に対する消極的態度

一見すると、倒産の憂慮から行政の大原則（法律に基づかない手続きを禁止する原則）を曲げざるを得なかったとの評価もありえないではないが、調査員が社会保険事務所の現場で聞き取り調査をした限りでは、そうした止むに止まれぬ状況というよりは、むしろ、滞納事業所を訪問し、財産調査の上で差押えを行うといった煩雑な手続きをなるべく回避しようとする職員側の「甘え」に起因している面が大きかった。こうした滞納処分に対する消極的態度は、平成 18 年に総務省による行政評価・監視によっても指摘されているところであり、また、総務省第三者委員会による斡旋事例に関する社会保険庁の内部調査でも自ら指摘しているところである。さらに社会保険庁長官の中にも、職員に対して甘え、内向き、もたれ合いを厳しく戒めるメッセージを発信した者がいたことを付け加えておく。

- ・複数の徴収課職員が、財産調査手続の煩雑さに言及し、なるべくなら敬遠したい手続である旨を述べている。
- ・平成 3 年から平成 5 年まで、地方の徴収課係長であった職員（現在、社会保険事務所課長）は、全喪と標準報酬月額の遡及訂正による滞納額の解消の正当性を主張しているが、他方で、職員が楽をしようと思えば、手間が省ける楽な方法であることを指摘するとともに、自己の担当時にも、徴収課員の人数が限られた中で、滞納案件を完結させていく方法であったことを供述している。
- ・元社会保険庁長官は、退任に際し、社会保険庁にある甘え、内向き、もたれ合いの組織風土の一掃を指摘するとともに、職員自身の意識改革、現場を預かる立場からの制度の在り方に対する積極的な発言を求めた。

（３）バブル崩壊による滞納事業所の増大

零細な適用事業所の中には厚生年金保険料を滞納するところが少なくなく、平成 2 年度以降は、バブル経済の崩壊によって、中小企業も含めて滞納事業所の数は増大した。こうした傾向は、適用事業所の数が多い東京周辺で顕著で、社会保険事務所はその対応に苦慮した。

（４）案件抱え込みへのプレッシャー

社会保険事務所では、毎月、所長、次長、徴収課長以下の課員で、分任官会議が開催されていた。分任官会議では、滞納案件のリストが配布され、長期滞納案件などについて担当者が説明を求められていた。

こうした管理手法は、一様に非難されるものではないが、案件を抱え込むことに対するプレッシャーを感じていた職員もいた。大口・長期の滞納案件と呼ばれるものが積み残されることは、かなりの心理的プレッシャー

であったはずである（第2Ⅲ3参照）。不適正な遡及訂正は、事業所の滞納保険料を帳消しにするばかりではなく、徴収課の職員が抱え込んでしまった案件を帳消しにできるといった効果を持つ。バブル崩壊後の社会保険事務所で、不適正な遡及訂正が多用される背景には、こうした動機があったものと考えられる。

- ・平成8年頃、首都圏で徴収業務に従事していた職員（現在も、社会保険事務所職員）は、分任官会議において、資料として繰越事業者一覧（提出を受けた分任官会議資料の写しには、同一覧表が添付されており、同一覧表の「月分」には前年度以前の月が記載されているため、年度を越した案件に関するものと思われる）が配布された旨を供述している。
- ・平成7年頃、首都圏の徴収課の係長であった職員（現在も、社会保険事務所職員）は、社保事務所では、毎月、所長、次長、徴収課長以下の課員で、分任官会議が開催されており、この会議では、長期滞納案件等について担当者が説明を求められることもあったとの供述をしている。

（5）「仕事の仕方」として定着

前述のとおり、社会保険事務所の徴収業務の基盤は脆弱であったため、バブル崩壊以後の回収困難案件に対して、かつてから存在していた不適正な処理を用いるケースが増大したものと判断される。事業主分の標準報酬月額を引き下げる手法は一種の回収困難事案についての「仕事の仕方」として定着するようになり、現場の職員は、特に疑問を感じることなくこの作業を進めるようになっていった。

このように事業主について標準報酬月額の遡及訂正が日常的に行われるようになったことで、従業員にも波及していった。

- ・首都圏の徴収課係長職及び係員職を複数回経験した職員（現在も、社会保険事務所職員）は、不適正な遡及全喪及び遡及訂正のいずれも、昭和50年には存在していた旨述べている。
- ・平成7年頃、首都圏で徴収課の係長であった職員（現在も、社会保険事務所職員）は、平成7年当時、不適正に標準報酬月額を引き下げる手法は「事務処理の一環」として行われていたと思うと述べている。
- ・平成13年から14年にかけて首都圏の徴収課に勤務していた複数の者（元職員及び現在も社会保険事務所職員である者の双方を含む）によれば、当該社会保険事務所においては従業員分についても標準報酬月額の遡及訂正は行われていたとのことである。
- ・平成4年から6年にかけて首都圏の社会保険事務所にて徴収課長を

務め、その後複数の事務所で所長を務めた者（現在、社会保険事務局職員）は、事業主からの届出に従って事務を処理する以上、社会保険事務所職員の側で認めるか否かの判断を行うことはないのであるから、事業主だけでなく従業員についても標準報酬月額の遡及訂正の手続を行う旨供述している。

- ・地方の社会保険事務所職員（徴収係員職、徴収課長職の経験がある。現在、社会保険事務所課長）は、ここ数年のように年金関係の不祥事がマスコミに取り上げられるようになる前は、自らの厚生年金の加入状況について意識的な従業員は少なかったため、従業員の記録が不自然な形で訂正されても、従業員から確認が来ることなど無かったと述べている。

VI 刑事告発の可能性に関する検討

今回の調査では、次のような観点から刑法犯に該当する行為を検討したが、刑事告発できる事件は見つからなかった。社会保険庁自身による調査の過程で、刑法犯に該当する行為が伏在していることを発見した場合には、次の判断基準に従って、刑事告発を行うことが必要である。

1. 行為別の刑事告発の可能性

- (1) 社会保険事務所職員が実態と異なる被保険者標準報酬改定通知書を作成してこれを発出する行為

虚偽公文書作成罪、同行使罪（刑法第 156 条、同法第 158 条）が問題となる。オンライン入力した場合は、さらに公電磁的記録不正作出罪、同供与罪が加わる。

→実態に合致した届出を行うことは、第一次的には事業主の義務である。

従って、事業主の届出内容が実態と異なることについて職員が明確な認識を有していない場合は、同罪は成立しない（参照判例：大審院・大正 7 年 7 月 26 日）。

→職員が積極的に指示し、または虚偽であることを明確に認識していた場合のみ、同罪が成立する。

- (2) 本来為すべき徴収業務を怠り、国の有する保険料債権を回収不能にさせた行為

背任罪（刑法第 247 条）が問題となる。

→遡及訂正により本来回収できなかった未納分を消滅させたに過ぎない場合、本来不納欠損処理により消滅させるべき債務を遡及処理によ

り消滅させたに過ぎないため、同罪の要件である損害の発生がない可能性が高い。

→なお、当該行為は、事業主、従業員の将来の年金受取額を低減させる面もあるが、社会保険事務所職員と国民との間には雇用関係がなく、背任罪の要件である「他人のためにその事務を処理する者」ではないため、やはり同罪は成立しない。

(3) 実態と異なる低い報酬月額にすることにより、本来支払うべきであった厚生年金保険料納付義務を免れる行為

詐欺利得罪（刑法第 246 条第 2 項）が問題となる。

→遡及訂正の場合、これにより消滅した未納額相当が損害となる。被害者は債権者である国である。

→詐欺行為の主体は利得を得る事業主であり、社会保険庁は従たる存在にすぎない。

(4) 従業員から天引きされている厚生年金保険料すら未納としている事業所につき、従業員の報酬月額まで引き下げる行為

天引きされている厚生年金保険料について、業務上横領罪（刑法第 253 条）が問題となる。

→事業主について、業務上横領罪が成立。

→社会保険事務所職員側について、実態と異なるとの認識を持ちつつ遡及訂正したとしても、この時点では事業主の横領行為が既遂に達した後であることから、共犯関係も成立しない。

2. 本調査における刑事告発の要否

(1) 具体的事例で時効の壁等で阻まれた例

① 事例 1

平成 14 年 4 月頃、滞納事業所が合併を行うに際し、実態は、吸収合併であって実質的に事業継続しているにもかかわらず、新会社名を変更することに乗じ、旧会社二社の経営者につき、報酬月額の遡及訂正及び全喪を行った。なお、新会社については新たに適用事務所としている。

事業主からの情報提供により発覚し、上述のとおり、実態と異なる遡及処理がなされていることが判明した。

事業主は、ヒアリングに対し、当時の担当者であった社会保険事務所職員から、「残っているものは払えないので、額を減らしたほうがよい。他の会社もやっていることだ。」と言われて、これに従った届出を行っ

たと答えた。遡及訂正を行った当時の社会保険事務所職員は、ヒアリングに対し、客観的に不適正であることは自認したが、実態確認を疎かにしていたため、実態と明らかに違うとの確信を持って行ったものではなかったと答えた。

■刑事告発の要否

(i) 虚偽公文書作成罪等

職員が明確に実態に反することを意識して行ったことを否定しており、これを覆すに足る証拠がないため、成立するとは言い難い。

(ii) 背任罪

国に損害が発生していること、滞納額を数字上消すことを意識していたこと、事業継続後も取り立て可能であった事案であるので、犯罪としては成立する事案であるが、時効が成立している。

(iii) 詐欺利得罪

主犯となりうる事業主が欺罔の意図を否定しており、職員についても成立しない。

② 事例2

平成13年6月頃、事業主の標準報酬月額を、8年分遡って訂正した。

事業主からの情報提供により発覚し、賃金台帳等の裏付け証拠により、実態と異なる遡及処理がなされていることが判明した。

事業主は、ヒアリングに対し、当時の担当者であった社会保険事務所職員から、「滞納分を支払わなくて済む方法がある。」と言われて、同職員が作成した届出書類に押印して届出を行ったと答えた。遡及処理を行った当時の社会保険事務所職員は、ヒアリングに対し、客観的に不適正であることは自認したが、実態確認をすることなく、事業主の届出内容が正しいものとして取り扱っていたなどと答えた。

■刑事告発の要否

職員自身は、明確な認識を否定しており、その弁解を覆すに足る証拠はなく、犯罪の成立は困難である。また、成立したとしても、いずれの犯罪類型も時効が成立している。

③ 事例3

平成14年5月頃、事例2と同じ事業主が、同一の事業所について、事業主の標準報酬月額を6年分遡って訂正した。

本事例により遡及した年度が、事例2で遡及した期間も含んでおり、同じ時期について二度にわたって遡及訂正をするなど、極めて不自然な遡及訂正を行っている。

事業主は、ヒアリングに対し、事例2と同様のやり取りが行われ、社会保険事務所職員の指示に従った届出を行ったと答えた。遡及処理を行った当時の社会保険事務所職員は、ヒアリングに対し、客観的に不適正であり、二度にわたる遡及訂正自体、相当不自然であることは自認したが、やはり、実態確認をすることなく、事業主の届出内容が正しいものとして取り扱っていたなどと答えた。

■刑事告発の要否

(i) 虚偽公文書作成罪等

訂正の経緯からみて、実態と異なるとの認識を有していたと疑う事情はあったが、職員はこれを否定しており、他にこれを覆すに足る証拠がなく、成立は困難である。

(ii) 背任罪

客観的には国に損害が発生しているおそれがあるが、職員は図利・加害意図を否定しており、これを覆すに足る証拠がなく、成立は困難である。また、成立したとしても、既に時効が成立している。

(iii) 詐欺利得罪

主犯となりうる事業主が詐欺の意図を否定しており、職員についても成立は困難である。

④ 事例4

平成12年11月頃、事業主及び従業員の標準報酬月額を3ヶ月分遡って訂正した。

事業主からの情報提供により発覚し、賃金台帳等の裏付け証拠により、実態と異なる遡及処理がなされていることが判明した。しかも、本事例は事業主及び従業員が元社会保険事務所勤務経験があり、本遡及訂正を行った職員とは元同僚の関係にあることから、職員、事業主、従業員の三者とも不正な遡及訂正である旨理解した上で行った処理であった。

したがって、当時の担当職員のヒアリングをするまでも無く、不適正な遡及訂正が行われた事例であると認められた。

■刑事告発の要否

事業主が元職員であり、関与した職員も元同僚であるので、公文書偽造等、背任、詐欺利得について、いずれも認識は明確だった。しかしながら、いずれの犯罪類型も時効が成立している。

⑤ 事例5

平成18年12月頃、事業主の標準報酬月額を3ヶ月分遡って訂正した。事業主からの情報提供により発覚し、賃金台帳等の裏付け証拠により、実態と異なる遡及処理がなされていることが判明した。

事業主は、ヒアリングに対し、当時の担当者であった社会保険事務所職員から、「経営が苦しいのだから、本当はこんなに給料もらっていなかったんでしょ。支払を免除する方法があるんだけど。」などと言われて、これに従った届出を行ったと答えた。遡及処理を行った当時の社会保険事務所職員は、ヒアリングに対し、客観的に不適正であることは自認したが、実態確認をすることなく、事業主の届出内容が正しいものとして取り扱っていたなどと答えた。

■刑事告発の要否

(i) 虚偽公文書作成罪等

疎明資料などを要求していないため、見て見ぬ振りをしていた事例であるので、未必的な認識はあるが、明確な認識とまではいえず、成立は困難である。

(ii) 背任罪

役員報酬の事案であり、必ずしも標準報酬月額どおりの報酬をもらっておらず、国の損害が不明な事案であり、成立は困難である。

(iii) 詐欺利得罪

主犯となりうる事業主が詐欺の意図を否定しており、職員についても成立は困難である。

第3 評価

- (1) 公的年金制度は、私たちの生活基盤を支えるものとして安心の源である。その安心を得るために、国民は、将来の年金支給に対する国家の約束を信じて、長期間に亘り厚生年金保険料を払い続けている。社会保険庁が担っている年金記録の管理は、まさにこの将来に向けた国家の約束を永続的に実現するための根幹を為す業務であり、年度単位で遂行される他の行政庁の仕事とは全く異なるものと言わなければならない。その意味で、社会保険庁は、その任務の特殊性を常に念頭に置きながら、それにふさわしい姿勢で業務に取り組むことが強く求められる。

すなわち、国民の信頼を裏切らないよう細心の注意を払いながら、透明かつ正確に記録を管理するとともに、いかなる時代の、いかなる場所においても、すべての国民が公平に取り扱われるように、ルールに従った統一的な業務運営に努めることが求められるわけである。

- (2) 一方、厚生労働省（旧厚生省）は、政府が管掌する厚生年金保険事業及び国民年金保険事業に関する事務を司る役所として位置付けられる（厚生労働省設置法第4条第1項第98号、99号）。すなわち、同省は、年金事業に関する企画・立案を行い、社会保険庁を通じてそれを実施させることを任務としているわけである。

したがって、厚生労働省にとって、まずもって大切なことは、社会保険庁が（1）で述べたミッションを果たすことができるように適切かつ合理的な制度を作り上げることであり、また、現場の状況をモニターしながら、制度の適正性を維持すべく不断にそれを見直し続けることであると言わなければならない。

- (3) 厚生労働省（旧厚生省）には、経営が不安定で厚生年金保険料の支払いに困難をきたすこともめずらしくない中小零細企業を相手に、どうすれば社会保険庁が（1）のミッションを果たすことができるかについて、現場の実態を把握した上で検討することが求められていた。こうした観点から見た場合、昭和60年改正で零細企業にまで適用範囲が拡大され、保険料の徴収困難な事例が多発することが予想された時点で、厚生年金制度の混乱があっても国民年金の下支えにより最低限の年金給付が確保される基礎年金制度の導入など、制度面で一定の配慮が行われたことは窺えるものの、その後、現場の悩みや混乱を十分にモニターした上で適

切に制度の企画立案を継続してきたとは言い難い。

特に、改正時に、収納率の低下が論点になっていた以上、厚生労働省は、その後の徴収事務の状況に関心を持つべきであった。確かに、改正後も収納率（徴収率）の低下は生じなかったわけであるが、むしろそうであるがゆえに、現場に無理が生じていないのかどうか、不適正な処理が蔓延していないのかどうかを確認することが必要だった。立法後は現場任せという厚生労働省の姿勢はいかにも無責任であり、問題が多い。

平成13年の中央省庁等改革によって、社会保険庁は厚生労働省の実施庁と位置づけられ、厚生労働大臣による目標設定や実績評価に服することが明らかになったが、それ以前からも、主任の大臣である厚生大臣（現・厚生労働大臣）は、厚生年金保険に関する事業について全体的かつ最終的な管理責任を負っていたのであり（国家行政組織法第5条第1項）、それゆえ、厚生省（現・厚生労働省）の事務次官は、大臣による管理責任の遂行を助ける必要があったと言わなければならない（国家行政組織法第18条第2項）。この意味での監督が不十分であったことは、厚生労働省が、平成20年6月に、政府の「年金業務・組織再生会議」に提出した「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」という文書の中でも、厚生労働省設置法の条文を引用した上で、「今から見れば、こうした立場から、年金記録問題検証委員会においても指摘されているように、厚生労働省は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」と自ら反省しているところからも明らかである。そして、こうした厚生労働省の監督不足は、今回の不適正処理においても、その原因の1つであったと考えられる。

- (4) そうした制度環境が背景となって、社会保険事務所の現場で、不適正な処理方法が行われた面がある。もっとも、調査員の聞き取りにおいて、厚生年金保険法の問題を述べる者はむしろ少数で、面倒な手続きを回避する姿勢が蔓延していたとの供述が多数を占めている。また、事業所側の申し出が真実を反映しているかどうかを十分確認せず、不自然な申し出を容認したばかりか、場合によっては、報酬の引き下げを申し出るように仕向けるなど、度を越した対応があったことは否定できない。職員の中には、不適正な手続きであることを承知しているがゆえに、関係書類を破棄していたと供述する者もいる。社会連帯・相互扶助の思想に基づく厚生年金保険制度の下では、何人といえども、将来の年金給付の減額を見返りとして、本来支払うべき厚生年金保険料を免除してもらうことは許されないのであるから、事業主であっても、実際に受け取ってい

た報酬額よりも低い標準報酬月額に遡及訂正し、保険料債務を減らしたり還付金を受けたりすることは正当化されるものではない。

(5) 社会保険庁の本庁組織は、(1) に述べた社会保険庁のミッションが遂行されるように、各都道府県に配置された社会保険事務局を通じて社会保険事務所を統括し、業務の改善と監督を行うことが必要であった。昭和 58 年及び平成 8 年の通達や昭和 60 年の立法過程からすれば、社会保険庁本庁は、各地の社会保険事務所で不当な手続きが横行する恐れがあることに気付いていたと考えられる。にもかかわらず、社会保険庁本庁が実態を正確に把握しようとしなかった結果、適切なマニュアルを整備したり、効果的な研修を行うなどといった十分な対応策が講じられなかったばかりか、厚生労働省（旧厚生省）に対して、厚生年金保険法の改善を求めなかった。特に、中小零細企業における事業主の「報酬」概念を明確にしなかった点は、不適正な遡及訂正を蔓延させた原因の 1 つであると言える。社会保険事務所で正規の手続きが行われていれば、収納率（徴収率）の低下を通じて、問題は顕在化したはずであるが、社会保険庁本庁はその機会を逸してしまった。それどころか、社会保険事務局を通じて、収納率（徴収率）を維持することへのプレッシャーを強めただけで、かえって不正を助長させたと言うことができる。その意味で、今回の不適正処理の横行に対する社会保険庁本庁の責任は、重いと言わなければならない。この点につき、社会保険庁本庁は、いわゆる三層構造、地方事務官制度、職員団体の本庁管理への抵抗などの問題が適切な管理・監督の機会を奪っていたと主張する。しかし、社会保険庁本庁は、その種の構造的な問題を打破すべき立場にあったわけであり、それを怠りながら、自分たちの責任を免れる論理に使うことは許されるものではない。

(6) 以上のように、今回の不適正な遡及訂正は、厚生労働省（旧厚生省）が担うべき法令・制度上の問題点及び監督不足、社会保険庁本庁の無責任な管理、社会保険事務所のミッションを見失った勝手な業務遂行が相まって生じたものと考えられる。これらはいずれも、国民に対する重大な裏切り行為である。

(7) 厚生労働省及び社会保険庁においては、次のような対応をとることにより、その信頼の回復を図ることが肝要であると思料する。

(ア) 不適正な遡及訂正が行われたことにより被害を受けている（受けること

- になる) 従業員等について、職権訂正等により、早急に記録を回復すること
- (イ) 被保険者の立場に立ち、実質的にも機能する新たな不服申立・救済の仕組みを検討すること
- (ウ) 厚生年金保険における負担と給付の関係について、実態を正確に把握し、明らかにした上で、その在り方について検討すること
- (エ) 標準報酬月額を決定する際に基準とすべき「役員報酬」の意義を明確にした上で、周知徹底を図ること
- (8) 今回の調査では、社会保険庁本庁が全国の社会保険事務所に対して不適正な遡及訂正を書面で指示した事実は見つからなかった。しかしながら、社会保険事務所の現場では、徴収課長を中心に複数人の間で遡及訂正が容認されており、その意味では、現場レベルでの「組織性」が存在していたと見るができる。そうした事態を招いた責任は、第一次的には、実際に不適正な遡及訂正を行った者や関与した上司が負うべきであるが、それに加えて、社会保険事務所を適切に指導できなかった社会保険庁本庁幹部も責任を負うべきものである。さらに、厚生年金保険法等の不備と厚生労働省の監督不行き届きについては、厚生労働省幹部が責任を負うべきである。
- (9) 今回の調査では、刑事告発すべき案件は発見できなかった。しかし、限られた時間内で、限られた人物にヒアリングをしたにすぎないため、告発すべき案件が伏在している可能性は否定できない。
- 今後、個別事案に関係した職員の処分に向けて社会保険庁自身が内部調査を行う際には、本報告で指摘した内容を踏まえ、より網羅的で深度のある調査が実施されることを期待する。
- (10) その際の留意点は、次のとおりである。
- まず、遡及訂正行為の悪質性という観点からは、特に次の2つのケースについて懲戒処分を検討すべきである。
- 第一に、従業員の年金記録について、当該従業員の知らないところで実態と異なる遡及訂正を行ったケースである。既に述べたように、今回のヒアリングでは、社会保険事務所の職員の間、従業員の記録を実態に反して遡及訂正することは「御法度」であるという意識があったことが確認されている。にもかかわらず、そうした行為に及び、従業員に被害をもたらした者がいたならば、その軽率さは厳しく非難されるべきで

ある。

第二に、事業主の年金記録について極端な等級引き下げを長期間遡って行い、滞納保険料をほぼ全額帳消しにしたケースである。このような場合は、すでに述べた虚偽記載実行型か虚偽記載指南型のいずれかに該当する可能性が高く、少なくとも認識型にはあたると思われることから、厳しく非難されるべきものと思われるからである。

次に、職員の関与の度合いの観点からは、前述した関与類型（虚偽記載実行型、虚偽記載指南型、認識型、認識可能型）のいずれの場合も、懲戒処分を検討すべきだろう。ただし、事業主の「感覚」を基準に報酬額を認定してしまった行為については、報酬の定義があいまいだった点にかんがみ、情状酌量の余地がある点に留意されたい。

なお、すでに述べたように、本調査委員会としては、本事案に関して、現場レベルでの「組織性」が認められるものと考えることから、不適正な遡及訂正に直接関与した社会保険事務所の職員のみならず、現場に対する指導や決裁を通じて、不適正な遡及訂正に間接的に関与した者についても、指示内容等の悪質性の度合いに応じて、懲戒処分を行うことが必要であると思料する。

その他、厚生労働省の企画立案や監督に関する不備については、事務次官をはじめ各部局の責任者に対し、相応の処分を行うべきである。また、社会保険庁の管理・監督責任についても、各職員の役職に応じて、国民の納得が得られる形での厳正な処分を行うべきである。

- (11) 最後に、不適正な遡及訂正は、厚生年金記録の不適正処理の一類型にすぎないことを重ねて強調しておきたい。職員の懲戒処分の際には、常にこのことを念頭において、不公平感を生じさせないように配慮することが必要である。また、特定の類型のみを問題視することで不適正な処分が姿を変えて温存されることのないように、十分留意されたい。