

「服務違反調査委員会報告書」について

- 昨年社会保険庁が実施した服務違反調査について、「年金業務・組織再生会議」から調査が不十分で再調査を徹底的に行うべきとの指摘を受けたことなどから、本年7月11日に大臣直属の「服務違反調査委員会」と委員会の下の「調査チーム」を設置し、以下の事項等について調査を実施。

- ① これまで社会保険庁が行った服務違反に関する調査の検証
- ② 社会保険庁の全職員を対象とした調査の実施
- ③ 調査結果に基づく懲戒処分及び刑事告発の検討

※ 社会保険庁の調査で判明した30人の無許可専従行為者とその監督者などについては、本年9月3日付けで減給処分を実施し、給与等を返納させている。処分を受けた者は日本年金機構には採用されない。

- 委員会は、計7回の審議を重ね、かつ、調査チームを指揮監督して全職員調査、追加調査、職員団体（労働組合）等に対する調査及び個別のヒアリング調査を行わせた。

上記各調査の結果、

- ① 前回の社会保険庁の調査よりも調査対象者や調査対象期間を、拡げたことにより、新たに4人の無許可専従行為者が判明し、
- ② 前回の社会保険庁の調査で判明した30人と合わせた34人の無許可専従行為者のうち、公訴時効成立前の16人とその給与等支払関係者25人について、関係者の責任の評価を吟味した上で、背任罪の成立の可否及び刑事告発の可否等についての調査チームの調査報告書がとりまとめられ、これを受けて、委員会は、10月31日にその報告書を取りまとめ、同日に舩添厚生労働大臣に提出した。

1. 調査の実施状況

(1) 全職員調査

○ 7月下旬に全職員（2万2千905人）を対象として調査票を配布（退職者については送付。以下同じ）し、8月上旬に調査票を回収。

※ 前回の社会保険庁の調査は、管理者など約6千7百人が対象。

※ 前回の社会保険庁の調査は、無許可専従の要件を「連続1年以上、職員団体（労働組合）の役員として業務に従事」としていたが、今回は「役員であるかを問わず、連続30日を超える期間、職員団体（労働組合）の業務にもっぱら従事」に拡大。

※ 前回の社会保険庁の調査は、調査の対象期間を過去10年（平成9年4月以降）としていたが、今回はそれ以前についても調査。

(2) 追加調査（2回目調査）

① 社会保険庁の調査で判明した30人の無許可専従行為者とその給与等支払関係者計209人に対する追加調査を8月下旬に配布し、9月上旬に回収。

② 全職員調査で無許可専従の疑いが生じた者とその給与等支払関係者計102人に対する同様の追加調査を10月中旬に配布し、回収。

(3) 職員団体（労働組合）等に対する調査

○ 職員団体（労働組合）の本部・支部計54団体と組合役員経験者11人を対象として9月上旬に調査票を送付し、調査票を回収。

(4) ヒアリング調査

○ 9月上旬から無許可専従行為者とその給与等支払関係者、無許可専従の情報提供者等のべ126人のヒアリングを実施。

2. 調査の結果

(1) 無許可専従のケースについては、全職員調査の結果、新たに69人についての申告が寄せられた。

(2) これらについての情報提供者のヒアリングを実施し、以下のケース(計56人)を除外し、情報源ヒアリング等の結果による6人を加え、新規疑惑者と思料された者は19人となった。

- [内訳]・前回の調査で判明した30人と重複していたもの 4人
- ・相互に重複していたもの 2人
 - ・専従許可を得ていたことが確認されたもの 8人
 - ・後述の勤務時間内組合活動にとどまるもの 8人
 - ・情報提供者の記憶が曖昧で、行為者、時期、職場などの事実を特定するための証拠価値を認めがたいもの 33人
 - ・被指摘者が死亡していたもの 1人

(3) この19人について、無許可専従が疑われる期間の業務関係書類に本人の押印があるかどうかなどの確認調査や本人のヒアリング調査を実施。

- ・前回の社会保険庁の調査より調査対象者や調査対象期間を拡げたことにより、無許可専従の行為者と認められた者 4人
- ・後述の勤務時間内組合活動の範囲と認められた者 12人
- ・勤務時間内組合活動も認めがたい者 3人

(4) 社会保険庁の調査で判明した30人に加え、(3)で新たに判明した4人の計34人が無許可専従の行為者と確認されたが、うち18人は背任罪の公訴時効(5年)が成立(後述)。

[参考] 上記のほか、無許可専従(連続30日を超える期間、職員団体(労働組合)の業務にもっぱら従事)には至らないが、勤務時間内に職員団体(労働組合)の業務に従事した勤務時間内組合活動のケースについて、全職員調査等で442件の申告が寄せられた。

(注) 勤務時間内組合活動の例としては、職員団体(労働組合)の役員会や研修会への出席などがある。

3. 関係者の責任の評価

各行為者、管理者、職員団体（労働組合）、歴代の社会保険庁長官及び大臣の責任について、それぞれ評価を行った（本文〔参考資料4〕参照）。

4. 刑事告発の検討

無許可専従行為者に対する給与等支払の仕組みに即して検討を行った。

※ 給与等支払業務の主な関係者は、勤務時間管理員、給与事務担当課係の長、資金前渡官吏、事務局長及び事務所長。

(1) 詐欺罪

- ・ 成立のためには、
 - ① 行為者の「欺罔の意思（故意）」により、
 - ② 給与支払の処分権者が「錯誤」に陥った、ことが必要。
- ・ 行為者も給与支払の処分権者も無許可専従を「職場慣行」として認識しており、①②が認められないため、成立は困難。

(2) 背任罪

- ・ 成立のためには、
 - ① 「他人のためにその事務を処理する者」が、
 - ② 「その任務に背く行為」をしたことが必要。
- ・ 本件では、
 - ① 国のためにその事務を処理する者（勤務時間管理員、給与事務担当課係の長、資金前渡官吏、事務局長及び事務所長）が、
 - ② 任務・職責に違背したことが認められ、①の管理者と行為者との共同正犯と評価できる。

- ・ 公訴時効（５年）が経過した者と故意を認めるに足りる証拠がないと判断される者を除き、行為者１６人と給与等支払関係者２５人が背任罪の構成要件に該当するものと認められる。

（３）告発の当否

- i 各関係者が国民の負託に応えるべき公務員であることに鑑みると、国民との関係をも重視する必要があること、
- ii 社会保険庁の各不祥事の背景には、社会保険庁職員の職場における服務規律上の問題が存したとも考えられること、
- iii したがって、本件各案件関係者の犯情をもって一概に軽しとすることはできないと指摘しうる、
一方、
- iv 財産犯において、財産的損害の全部または相当部分が回復されている場合、不起訴処分となるのが通例であること、
- v 服務違反と不祥事の因果関係が証拠上必ずしも明白とはいえないこと
- vi 組織ぐるみの問題であるのに、背任罪の成立が認められるのは事務局長までであること、
- vii 長年にわたる同種行為を公訴時効で区切り、時効完成前の者のみ刑事罰を問うのは公平性の観点から問題なしとしない。

服務違反調査委員会の開催状況

- 服務違反調査委員会設置（平成20年7月11日）
- 第1回服務違反調査委員会（平成20年7月23日）
 - ・ 7月下旬より、全職員調査対象者（現職者及び退職者合わせて約2万3千人）に調査票を発送
 - ・ 8月上旬に調査票の回収作業を実施
- 第2回服務違反調査委員会（平成20年8月12日）
 - ・ 回収した調査票の内容を分析（未回答者については、引き続き督促）
 - ・ 社会保険庁の前回調査（約6千7百人）で判明した30人及びこれらの者の給与等支給業務に携わっていた者に対する事実関係の追加調査を実施（8月22日発送）
- 第3回服務違反調査委員会（平成20年8月27日）
 - ・ 調査票の回収作業（1回目及び2回目調査）を実施
 - ・ 調査票の内容分析
- 第4回服務違反調査委員会（平成20年9月11日）
 - ・ 調査票の内容分析
 - ・ 個別ヒアリングのための検討・準備
- 第5回服務違反調査委員会（平成20年9月29日）
 - ・ 調査の進捗状況の報告等
- 第6回服務違反調査委員会（平成20年10月14日）
 - ・ 調査の進捗状況の報告等
- 第7回服務違反調査委員会（平成20年10月30日）
 - ・ 報告書案について

[参考資料 2]

服務違反調査委員会設置要綱

〔平成20年7月11日
厚生労働大臣伺い定め〕

1. 設置

社会保険庁の服務違反について、社会保険庁が行った調査の検証、全職員を対象とした調査の実施並びに調査結果に基づく懲戒処分及び刑事告発の検討等を行うため、厚生労働大臣直属の服務違反調査委員会を置く。

2. 構成

- (1) 服務違反調査委員会に、委員を若干名置く。
- (2) 委員長は、委員の中から厚生労働大臣が指名する。
- (3) 服務違反調査委員会の下に、調査チームを置く。
- (4) 調査チームに調査員を若干名置く。

3. 庶務

服務違反調査委員会の庶務は、関係課の協力を得て、大臣官房人事課において処理する。

附 則

この要綱は、平成20年7月11日から施行する。

〔参考資料3〕

【服務違反調査委員会】

(記載順:職名別・五十音順)

職名	氏名	ふりがな	現職
委員長	水嶋 利夫	(みずしまとしお)	新日本有限責任監査法人前理事長
委員	赤松 幸夫	(あかまつゆきお)	赤松・米津総合法律事務所弁護士(元検事)
委員	秋山 をね	(あきやまをね)	株式会社インテグレックス代表取締役社長

【調査チーム】

職名	氏名	ふりがな	現職
調査員	飯田 藤雄	(いいだふじお)	志賀・飯田法律事務所弁護士
調査員	岩崎 哲也	(いわさきてつや)	中嶋法律事務所弁護士(元検事)
調査員	霜鳥 敦	(しもとりあつし)	霜鳥法律事務所弁護士(元検事)
調査員	長 文弘	(ちょうふみひろ)	長文弘法律事務所弁護士(元検事)
調査員	政木 道夫	(まさきみちお)	シティユーワ法律事務所弁護士(元検事)
調査員	米津 航	(よねづわたる)	赤松・米津総合法律事務所弁護士

[参考資料4]

報告書・抜粋

(3) 責任の評価

① 各行為者

国家公務員として本来の職務をおこなっていないのに、出勤簿に押印して、出勤し本来の職務に専念した旨の外形を整え、本来支給されるべきでない給与等の支給を受けていたものであり、違法不当な財産的利益を得た直接の当事者であって、その責任は重い。

ただし、実情を考えると、正規の手続を経て「専従許可」を得ていたならば、国からの給与等支給が受けられなくなる代わりに、職員団体から相応の手当等が支給されたはずであるから、実質的には、各行為者個人において、ことさらに利益を得ていたとまでは言いがたい面もある。

② 管理者（歴代の社保庁長官については、別途下記④において記述）

ア 行為者が本来の職務をおこなわず、職員団体の業務にもっぱら従事していたことを認識し、あるいは、自己の部下の中にかかる者が存在することにつき概括的な認識を有していた者について

それらを認識しつつ、放置していた責任は相当に重い。

これを是正するための行動は、各立場において種々のものとなるが、自ら是正し難い場合であっても、あるいは直属の上司に、直属の上司が適切な対応をしない場合には、さらなる上位者に、実情を告げ問題提起して是正のための措置を求めるべきであった。

にもかかわらず、違法なる「慣行」を是認し、継続せしめた責任は重いといわざるを得ない。

また、刑事責任については措く（その理由は後記のとおり）としても、管理者側の人事担当者の一部にあつては、既述のとおり、単に「慣行」を放置するにとどまらず、「慣行」に配慮し、その便宜を図るがごとき人事配置を行っていたものであって、論外といわなければならない。

しかして、これら管理者は、自らは何ら財産的利益を得ていないが、その任務・職責に鑑みると、その責任の重さは、個々の行為者よりもむしろ重いとも考えられる。

イ 上記ア記載の認識を有していなかった者について

かかる認識を有していなければ、刑事責任（故意責任）を問う余地はないが、それら管理者は、社保庁においてより上位の職位にあつたものであって、「確立した慣行」とされる時期に至ってもなお、そのような業務の現場における「慣

行の存在」を認識していなかったこと自体、強く責められるべきであろう。

このような管理者らも、アと同様、自らは何ら財産的利益を得ていないが、その職位に応じた任務・職責の重さに鑑みると、管理・監督責任という観点から、その「監督過失」は、上記故意責任を問われるべき管理者と同等あるいはより重いとも言えよう。

③ 職員団体

職員団体（行為者が所属していた各支部）は、「無許可専従者」の存在を明確に把握していたはずであり、にもかかわらず、いわば「既得権益」のごとく、個々の行為者に対しても、またその関係上司に対しても、「慣行」の名の下に、これを継続せしめたと見られる。

したがって、その責任は、上記管理者と同等に、相当に重いと考える。

加えて、上記のとおり、行為者が正規の手続を経て「専従許可」を得ていたならば、国からの給与等支給が受けられなくなる代わりに、職員団体側から相応の手当等が支給されたはずであるから、大局的に見れば、無許可専従による実質的な利得者は職員団体であったと見ることもでき、このことをも考慮すれば、職員団体の責任は、行為者および上記管理者よりも重いと考えられる。

④ 歴代の社保庁長官並びに大臣

厚生省ないしは厚生労働省の組織上、社保庁の最高責任者は同庁長官（以下、本項④にあつては、単に「長官」という）であり、また、同庁長官は厚生大臣ないしは厚生労働大臣（以下、本項④にあつては、単に「大臣」という）の指揮下にあつたものと認められるところ、歴代の長官・大臣についても下記のことが指摘しうるものと思料する。

ア 歴代の長官・大臣にあつては、たとえ上記「違法なる慣行」がまかり通っていることに気づいていなかったとしても、社保庁あるいは同庁を含む省の責任者として、むしろそれ自体が強く責められるべきである。

単発的・個別的な非違行為ではなく、相当に大規模な非違行為が長期間にわたってなされていたのであり、かかる違法な慣行を是正しないまま放置した責任は、単なる結果責任にとどまらず、管理監督責任という意味において、まことに重いといわざるを得ない。

イ なお、歴代の長官・大臣と個々の非違行為との関連が希薄であつたとしても、その管理監督責任を十分に果たしていれば、上記「違法な慣行」に早く気づき、是正できていたはずである。

現に、村瀬長官の就任が取り沙汰された時期において（平成16年前半ころ）、当局側および職員団体側いずれにおいても、無許可専従の慣行を廃止する方向に動いている。

〔参考資料5〕

報告書・抜粋

⑧ 告発の当否について

ア 告発については、刑事訴訟法第239条第2項により、「官吏または公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」と定められている。

しかして、同条項が訓示規定にすぎないのか、それとも法律上の義務を課したもののかについては議論のあるところであるが、後者の説においても、当該「官吏または公吏」すなわち公務員の職権による裁量を許さないとまで断じているものは見当たらないのが実情である。

例えば、実務において参照されることの多い「条解刑事訴訟法」(出版社: 広文堂、監修: 松尾浩也、編集代表: 松本時夫・土本武司) にあっては、同条項について、「本項は、単なる訓示規定とは解されない」としているが、その一方、当該行政機関の運営上の利害得失との関連による裁量の余地を認めるなどした上で、結論としては、「告発を行うべきか否かは、犯罪の重大性、犯罪があると思料することの相当性、今後の行政運営に与える影響等の諸点を総合的かつ慎重に検討して判断されることになり、これらの理由に基づいて告発をしないこととしても、直ちに本項に違反するものではない」としているものである。

したがって、上記の行為者16名とライン者25名(以下、同16名と25名とを総称して「本件各案件関係者」という)については、大臣を始めとする厚生労働省関係者において、背任罪につき「犯罪があると思料」するのが相当であるとしても、現に告発を行うことの当否を「総合的かつ慎重に検討して判断」する要があるとも思料される。

イ そこで、上記判断を行う上で参考となると思われる諸点をいわゆる犯情の軽重という観点から整理・指摘すると以下のとおりである。

すなわち、本件各案件関係者の犯情をもって軽しとしがたい点としては

- i 社保庁という組織の内部的問題としてのみ、本件各案件関係者の所為(以下「本件各所為」という)を見た場合には、既述のとおり「慣行」の存在等に照らすと、本件各所為は上記各関係者限りの恣意によるものではなく、いわば組織ぐるみのものであって、その意味では、必ずしも犯情悪質とまでは認められないとも言えようが、同各関係者が国民の負託に応えるべき公務員であることに鑑みると、その犯情の判断に当たっては、社保庁という組織の枠を超えて、国民との関係をも重視する必要がある。
- ii しかして、周知のとおり、社保庁については、国民の多くに深刻な影響を与えているいわゆる年金記録問題等の不祥事(以下、それら不祥事のことを単

に「各不祥事」という)が重なっているところ、それら各不祥事の背景には、本件において見られるような各種サービス違反すなわち社保庁職員の職場におけるサービス規律上の問題が存したとも考えられる。

iii したがって、以上の各観点からすれば、本件各案件関係者の犯情をもって一概に軽しとすることはできない。

と指摘しうる。

その一方、本件各所為については次の諸点も認められる。

すなわち

i 本件各案件関係者の所為は、既述のとおり、背任罪に該当するものと認められるところ、同犯罪自体は、いわゆる財産犯である。

しかして、実務上の一般的な取り扱いとしては、その種犯罪が告訴・告発された場合にも、検察庁における処分すなわち起訴・不起訴の決定に当たっては、当該犯罪の財産的損害の回復の有無・程度が重視され、当該財産的損害の全部あるいは相当部分が回復されている場合には、起訴猶予すなわち不起訴処分となるのが通例であり、そのことは、財産犯という犯罪の性格に照らし、合理的なものと言える。

については、背任罪に該当する事実の告発の当否を判断する上においても、同事実にかかる財産的損害の回復の有無・程度は、告発後の起訴の可能性という観点から相応に考慮されて然るべきものと思料される。

そこで、以上のこととの関連で、本件各案件の財産的損害の回復の如何を見ると、同各案件を含め認定済み行為者にかかる公訴時効の完成に至っていない5年内の無許可専従については、社保庁において損害と認めたいわば損害元本分全額の合計8389万9616円(うち行為者16名分の合計額は7843万0693円)の返納が実質的な利得者というべき職員団体側の負担により既に実行され、また、既に5年を経過している無許可専従期間についても、全国社会保険職員労働組合関係者にかかる27名の場合は、同じくその損害元本分全額の合計7億859万535円(うち行為者16名のうちの14名分の合計額が3億8606万7868円)が既に職員団体側から自主返納されている。

したがって、本件各案件を財産的損害の回復の程度、ひいては告発後の起訴の可能性という観点から見ると、告発を相当とするには難点が存すると思料される。

なお、行為者16名のうちの2名(全厚生職員労働組合関係者)については、既に5年を経過している無許可専従期間についての自主返納は行われていないのであるが、その理由は同自主返納についての実際の負担者である職員団

体側の「その分は法定の返納期間以前の給与等であり、法律上の返納義務はない」旨の考え方によるものであること、すくなくとも同2名の5年内の無許可専従についての返納は実行されていることなどを考慮すると、同2名についてのみ、自主返納分の不履行のゆえをもって、上記結論を異にするまでのことではないものと思料する。

- ii 既述のとおり、本件各案件を含む社保庁職員の各種サービス違反は、各不祥事の背景ともなっていることが考えられるのであるが、ことは告発の可否という刑事法上の問題であるから、同各種サービス違反と各不祥事との因果関係についても、証拠上の観点から、相応の検討を加える必要がある。

しかして、そのような観点から見た場合、本調査によっても、同因果関係は証拠上必ずしも明白とはいいがたく、純粋な刑事法上の立場から、敢えて慎重な言い方をすれば、いわば推測の域を超えるものではないように思われる。

また、この性格に照らすと、同因果関係の如何については、本調査のみならず、捜査機関の捜査によっても実態の解明は困難であろうと思料される。

ちなみに、既述のとおり、大阪保険事務局の局長であったC-26は、ヒアリングにおいて、慣行が業務運営の円滑化に資していた面もある旨を述べ、同人以外の一部ヒアリングにおいても同様あるいは類似のことが述べられている。

しかして、C-26らのそのような言い分は、責任の回避あるいは軽減を意図した為にする弁解とも考えられるのであるが、証拠上は、同言い分をもって、虚偽と断じることができないのが実情である。

すなわち、C-26のヒアリング結果等は、上記の因果関係判断が困難であることの一面を端的に示すものといえよう。

以上、要するに、本件各案件を各不祥事との関連で通常の背任罪と区別して、その告発の可否を判断することは、刑事法上の証拠関係からすると、十分な合理性が存するとまでは言いがたい面があるものと思料される。

- iii 本件各案件は、組織ぐるみのものであって、刑事法上の責任という枠を超えて、管理監督責任を含め広く責任の所在を求めるならば、地方の事務局長レベル程度にとどまらず、社保庁本庁のトップクラスすなわち長官あるいはそれに順ずる地位にあった者から行為者に至るまでの各関係者のすべての責任を問うて然るべきであろう。

また、一般論としては、組織ぐるみの問題については、当該組織のより上位の者の責任がより重く問われるのが自然にして合理的であり、それが通例であるとも言える。

しかるところ、本件各案件については、個別の給与等の支給業務についての法的な任務の有無あるいは故意の有無という刑法上の要件から、刑事責任すなわち背任罪の成立が認められる者はせいぜい事務局長までであり、また全体として見ると、大半は末端管理職として資金前渡官吏あるいは勤務時間管理員の地位にあった者である。

しかして、本件各案件関係者の告発により、それらの者に刑罰という最も重い処分を求め、すなわち責任の取り方として、最も重いものを求めることについては、上記のとおり組織における責任の所在あるいは責任追及のあり方という一般的な観点からすると、問題であろう。

なお、既述のとおり、人事担当の管理者の一部は、無許可専従に配慮した人事案の作成に当たっていたものと認められ、その責任は重大と思料される。ところ、法令解釈上、それら管理者については、背任罪の共犯としての刑事責任を肯定しがたいといわざるを得ない(すなわち、それらの者は告発の対象としがたい)ことも、全体としての公平という意味においては、軽視しえないものと思料される。

- iv 本件各案件のような服務違反は、いわば慣行の一環として、長年にわたり組織ぐるみで行われてきたと認められるところ、公訴時効による制約から、告訴の対象は本件各案件に限られ、刑法上の責任追及は公訴時効完成後の同種事案には及ばないこととならざるを得ない。

すなわち、本件における告発は、長年にわたり行われてきた同種行為を公訴時効という時間軸によって区切り、公訴時効完成前の分のみについて刑事罰という最も重い責任の取り方を求めるものであるが、加うるに告発を想定した場合の各関係者は数十年の長きにわたる慣行を踏襲したもので、慣行の成立自体には関与していないことをも考慮すると、組織における公平性という観点からすれば、問題なしとしないところであろう。

との諸点も指摘しうるものである。