

時効特例給付業務に関する検証結果について

平成25年10月7日
厚生労働省監察本部

第1 経緯

(調査の契機等)

- ・ 日本年金機構（以下「機構」という。）において、時効特例給付業務を担当する職員から、平成24年1月以降、「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」（時効特例法）に基づく時効特例給付の支給要件の解釈等に関して内部で問題提起があった。
- ・ その内容は、
 - ・ 時効特例給付の支給の可否の判断において、事務処理誤りとの混同があるなど、法に反した処理が行われている、
 - ・ 処理方針自体の不明確ないしは担当職員等への周知不徹底により、本件業務の処理が不統一になっている、等とするものであった。
- ・ 同年11月には、当該職員から、総務省年金業務監視委員会委員長等にも情報提供があった。

(機構調査委員会の設置)

- ・ 職員からの問題提起を受けて、平成25年1月、機構に外部有識者等から構成される「時効特例給付の業務実態等に関する調査委員会」（以下「調査委員会」という。）が設置され、旧社会保険庁及び機構が実施してきた時効特例給付業務に関する実態（処理基準又は関係処理マニュアルの状況及びその基準等についての適切性並びに事務処理の統一性等）の把握等を目的とした調査が行われた。

(機構調査委員会報告書)

- ・ 調査委員会においては、機構及び厚生労働省の関係者に対するアンケート調査及びヒアリングを実施し、調査、確認作業が進められ、平成25年3月に報告書（以下「委員会報告書」という。）が取りまとめられた。
- ・ 委員会報告書によると、調査委員会では、職員からの問題提起に係る事項・事案のうち業務の統一性にかかわると認められた10ケースについて調査

を行った。

その結果、

- ・ 10 ケースのうち、4 ケースについては業務処理に不統一が認められ、年金受給者の間に不公平が生じていると認められる、
- ・ 残る 6 ケースについては、現状、業務の不統一が客観的に明らかになっていないが、不統一・不公平が生じている可能性が認められる、

等とされた。

- ・ また、業務の不統一・不公平の要因・背景については、

① 時効特例法の法律構成等の問題

解釈上の問題及び成立日と施行日がほぼ同じで関係業務を実施するための準備期間が乏しかったこと等の経緯が認められる。

② 処理基準等の問題

- ・ 業務の統一性を確保するに足る処理基準類が整備されておらず、また、疑義照会回答も有効な方策とはなっていない。
- ・ 担当室内における処理方針の周知徹底のための体制は相当に不十分であった。

③ 機構内における案件決裁のあり方及び過去処理案件の扱いの問題

- ・ 受理件数に照らすと、担当室長やグループ長が個別の決裁を行うことは不可能だったことは明らかであり、決裁を通じて業務の統一性が図られなかったことをもって、業務の不統一の要因とすることはできない。
- ・ これまで過去の処理案件の抽出・点検等が行われてこなかったことや担当室内の意識について直ちに問題視することはできないが、業務の統一性を確保する方策として、事後の抽出・点検等は不可欠とも思え、そのような体制・システムについて配慮しなかったことは看過し得ない問題と言わざるを得ない。
- ・ 担当室長・部長もとりまとめ結果を決裁しているのみで、困難案件を含め個別の案件に関与していない。

④ 時効特例給付業務についての所掌あるいは指導監督関係の部門・官庁との関係

(庁・年金保険課) 平成 19 年 7 月から機構発足まで

- ・ 社会保険庁運営部年金保険課（以下「庁・年金保険課」という。）は、業務多忙の中、また、現場である社会保険業務センター（以下「センター」という。）から関連情報が上がっておらず認識し得なかったという状況はあるが、時効特例法の特異性等から業務の統一性にも問題が生じる余地が大きいことを認識し得る余地は少なからずあったのではない。そうであれば、センターに対し、問題の有無を問いかけたり、相応

の指示ないし助言を与えるなどする余地がなかったとは思えない。

- ・庁・年金保険課が進捗管理に主たる関心を向けていたことについてはやむを得ないところがあるが、同課の姿勢が業務の不統一・不公平と無縁であるとは言えない。

(局・事業管理課) 平成22年1月以降

- ・年金局事業管理課(以下「局・事業管理課」という。)は、庁・年金保険課の場合以上に、機構側に業務の統一性の如何を確認するとともに、時効特例Q&Aの改訂・充実や処理済み案件が処理方針に沿っているかどうかをチェックさせるなどのことに考えが及んでいいはずであるが、そのようになっていなかった。また、「ケースその1」及び「ケースその2」(注)に関する機構からの疑義照会への対応にも、回答の遅れや変更前の処理についての対応指示がなかったという問題があった。
- ・局・事業管理課の姿勢・対応については、業務の不統一・不公平の要因ないし背景事情の一つとなっているように思われる。

等の指摘がされている。

(注) ケースその1：記録訂正に伴い通算老齢年金に増額分(時効特例給付の支給)と失権遡及(老齢年金発生)による過払い分があるケース

ケースその2：記録訂正に伴い通算老齢年金に増額分(時効特例給付の支給)と再取得失権による過払い分があるケース

(総務省年金業務監視委員会)

- ・平成25年4月16日に総務省年金業務監視委員会が開催され、機構及び厚生労働省年金局から、調査委員会による調査結果の報告と、今後の対応について説明が行われた。この中で、「今後の再発防止の取組」の一環として、「厚生労働省においては、①本件業務について現場で生じうる混乱を予見する余地があったと考えられるにもかかわらず、問題の有無を問いかね、指導・助言を行うなどの対応を行わなかった、②疑義照会への対応に不備があった、という本報告書の指摘を踏まえて、機構と年金局との間の業務分担・連携のあり方等を調査確認の上、業務実施上の改善点を検討するとともに、必要な処分等を行う。」こととされた。

(厚生労働省監察本部)

- ・これを受けて、厚生労働省では、平成25年4月25日に厚生労働省監察本

部（本部長：厚生労働大臣）を開催し、同本部に、外部専門委員等から構成される「時効特例給付の事務処理検証ワーキングチーム」（主査：厚生労働副大臣）を設置して、調査を進めることとした。

- ・ 同ワーキングチームにおいては、委員会報告書において、「①時効特例給付業務について現場で生じうる混乱を予見する余地があったと考えられるにもかかわらず、問題の有無を問いかけ、指導・助言を行うなどの対応を行わなかった、②疑義照会への対応に不備があった」と指摘されていることを踏まえ、時効特例給付の業務に関し、厚生労働省の業務の実態・認識、機構との業務分担・連携等を調査し、業務の不統一・不公平が発生した要因及び改善点を検討するとともに、責任関係を明らかにすることとなった。
具体的には、委員会報告で不統一・不公平の要因・背景として掲げられた4項目のうち厚生労働省に直接関連する②及び④に関して、疑義照会への対応、業務の処理基準（時効特例Q & A）及び現場と厚生労働省の間の業務分担・連携について調査を行うこととしたものである。
- ・ 厚生労働省監察本部では、平成19年7月の時効特例法施行から現在に至るまでに、時効特例給付業務に関係したと思われる職員（旧社会保険庁、厚生労働省年金局及び機構に在籍した職員）を対象に、時効特例給付に関する書面調査を実施するとともに、必要と思われる職員に対するヒアリング調査を実施した。
- ・ この調査結果を踏まえて、同年9月10日及び10月7日のワーキングチームにおいて検証を行い、10月7日の監察本部において取りまとめを行ったものである。

第2 調査結果の概要

1 調査の目的とポイント

厚生労働省監察本部は、時効特例給付の業務に関し、厚生労働省の業務の実態・認識、機構との業務分担・連携等を調査し、業務の不統一・不公平が発生した要因及び改善点を検討するとともに、責任関係を明らかにするため、以下の3つのポイントについて調査を行った。

ア 疑義解釈への対応について

厚生労働省担当課の疑義解釈への回答の遅れ、疑義照会への回答において従来の処理方針を変更した際の対応について、事実関係及び当時の対応を調査。

イ 業務の処理基準について

現場の処理基準である「時効特例Q & A」が簡略で具体性に乏しいま

ま、改訂・充実が行われなかったことについて、事実関係及び当時の対応、厚生労働省担当部局の認識を調査。

ウ 現場と厚生労働省の間の業務分担・連携について

本件業務の不統一・不公平の可能性を予見し、現場における問題の発生の有無を確認するなど、能動的な役割を果たすべきではなかったか、という観点から、厚生労働省担当部局の認識、対応を調査。

2 調査方法

平成25年6月18日より書面調査を実施した。また、必要に応じて、関係職員に対して追加の書面調査及び個別ヒアリングを行った。

3 調査対象者等

(1) 書面調査

- ① 平成19年7月（時効特例法施行）～平成21年12月（機構発足前）の間に、旧社会保険庁又は年金局の関係部署に在籍した職員

調査対象人数 94名 （うち回答者 81名）

○ 社会保険庁

総務部

総務部長、総務課長

運営部

運営部長、企画課長

年金保険課

年金保険課長、課長補佐（総括、企画及び厚年）、厚生年金保険管理係長及び係員、厚生年金保険指導係長及び係員、国民年金管理係長及び係員

国民年金事業室

室長、室長補佐、国民年金指導係長及び係員

○ 社会保険業務センター

所長、副所長

総務部

総務部長、企画調整課長

業務部

業務部長、業務管理課長、業務第一課長、業務第二課長、業務第三課長

業務部再裁定時効チーム

課長補佐、上席再裁定審査専門官、
主任再裁定審査専門官

○ 年金局

年金課

年金課長、企画官、課長補佐、
企画法令第1～4係長

② 平成22年1月（機構発足）～平成25年4月の間に、年金局の関係
部署に在籍した職員

調査対象人数 47名 （うち回答者 33名）

○ 年金局

年金課

年金管理審議官

年金課長、企画官、課長補佐、
企画法令第1～4係長

事業企画課

事業企画課長

事業管理課

事業管理課長、給付事業室長、課長補佐（総
括、企画及び給付）、年金給付専門官、
年金給付係長及び係員

③ 平成22年1月～平成25年4月の間に、機構の関係部署に在籍した職
員

調査対象人数 21名 （うち回答者 20名）

○ 日本年金機構

事業企画部門事業企画部

理事長、副理事長

担当理事、部長

全国一括業務部門支払部

担当理事、部長

支払部再裁定・時効特例室

室長、時効特例第1～4グループ長
及び職員

（2）追加書面調査

調査対象人数 7名

- 社会保険庁
運営部
年金保険課 課長補佐（審査）、厚生年金保険管理係員
- 年金局
事業管理課 年金給付係長
- 日本年金機構
事業企画部門年金給付部 給付企画グループ職員
支払部再裁定・時効特例室 時効特例第1グループ長及び職員

（3）ヒアリング調査

① 監察本部事務局によるヒアリング調査 7人

- 年金局
事業管理課 課長補佐（給付）、年金給付専門官、
年金給付係長及び係員
- 社会保険庁
運営部
年金保険課 厚生年金保険管理係長及び係員

② 時効特例給付の事務処理検証ワーキングチームメンバーによる ヒアリング調査 3人

- 年金局
事業管理課 課長補佐（給付）及び年金給付専門官
- 日本年金機構
事業企画部門年金給付部 給付企画グループ職員

4 調査結果の概要

監察本部が行った書面調査及び個別ヒアリングの結果の概要は、以下のとおりである。

ア 疑義解釈への対応について

【調査のポイント】

厚生労働省担当課の疑義解釈への回答の遅れ、疑義照会への回答において従来の処理方針を変更した際の対応について、事実関係及び当時の対応を調査。

(1) 事実関係の確認

○ケースその1及びケースその2の疑義照会について、いつ、誰が、どのように行ったか。

(機構)

- ・ ケース1については、機構の支払部時効特例第1グループのチームリーダーより、給付部給付企画グループの職員に対して疑義照会を行ったとの回答があった。また、当該給付部給付企画グループの職員からも、平成22年5月から6月頃に、当該チームリーダーより疑義照会を受けた旨の回答があった。
- ・ また、当該給付部給付企画グループの職員からは、当該疑義照会を局・事業管理課の職員に直接電話で照会したとの回答があった。当該疑義照会に対して、局・事業管理課からは、平成23年10月中旬から下旬に電話にて回答があったとのことであった。
- ・ 一方、ケース2については、機構の支払部時効特例第1グループのチームリーダーからは、給付部給付企画グループの職員に対して疑義照会を行ったとの回答があったが、当該給付部給付企画グループの職員は、ケース2について疑義照会を受けた記憶はないとのことであった。
- ・ なお、機構で調査した結果として、年金局からの回答については不明だが、ケース1については平成23年10月に、ケース2については平成24年3月に給付部の担当者から支払部へ口頭で伝えられている、という回答があった。

○ケースその1及びケースその2の疑義照会の回答について、局・事業管理課はどのようなプロセスで回答内容を決定し、いつ、誰が、どのように機構に伝えたか。

(年金局)

- ・ いつ、誰が、どのように行ったかを具体的に回答した者はいなかった。
- ・ 回答内容についても、具体的に回答した者はいなかった。

○疑義照会として、一般的に、どのような事項が、どのように機構から年金局に照会され、どのように年金局から機構へ回答されているか。

(機構)

- ・ 主に法令、通達等の解釈に関する事項が、原則として文書やメールで照会され、文書やメールで回答されていたようである。
- ・ 軽微な事案等については口頭による確認もあったのではないかと、という回答もあったほか、実際に電話で照会を行った旨の回答もあった。

(年金局)

- ・ 以下のような回答であった。
 - 照会事項は、法令、通達等の解釈に関する事項等。
 - 照会方法としては、文書、メール、口頭、その他（打合せ時の照会）。一般的には、機構の所定の様式により局・事業企画課に送付された後、事業管理課分として担当係に割り振られていた。（注）
 - 回答方法としては、事案に応じて、上司の了解を得て文書で回答する場合や、担当者の判断で口頭により回答する場合があったようである。

（注）「疑義照会対応要領」（平成２２年１月１日機構制定）において、「法令解釈等を確認する場合にあつては、別記様式第３の照会票について、当該主管課の担当部署の長の決裁を得、厚生労働省年金局事業企画課に電子メールで送ること」等が定められている。

一方、局・事業企画課が作成した「疑義照会受付簿」には、平成２２年以降に機構から年金局に対し、書面で行われた疑義照会が一覧化されている。平成２２年～２４年当時、計２１３件（取り下げ８３件を含む。）の疑義照会が掲載されている。

その中には給付部給付指導グループから局・事業企画課を経由して局・事業管理課に割り振られた案件が４４件（取り下げ１１件を含む。）見られる。時効特例給付に関する照会は４件（取り下げ２件を含む。）見られるが、本件事案に関する照会は確認されなかった。

なお、ケース１に関する疑義照会は、給付部給付企画グループ職員

が局・事業管理課の職員に対して行ったとの証言があったが、同グループからの疑義照会は上記期間中に11件（取り下げ3件を含む。）見られるものの、その内容は障害認定等に関するものであり、時効特例給付に関する照会は、本件事案に関する疑義照会も含め確認されなかった。

- (2) 疑義照会に対する局・事業管理課の認識が低かったのではないか。
- ケースその1及びケースその2の疑義照会があったことを認識していたか。
 - (認識していた場合、) 早期に回答すべきと認識していたか。
 - (本件疑義照会があったことを認識し、かつ早期に回答すべきだと認識していた場合、) 回答が遅くなった理由は何か。
 - (本件疑義照会があったことを認識していなかった場合、) その理由は何か。

(年金局)

- ・ ケースその1及びケースその2の疑義照会について、「認識していた」と回答した者はいなかった。
 - ・ 認識していなかった理由としては、
 - 情報提供や相談等を受けたことがない。
 - 記憶がない。
 - 当該業務を担当していなかった。
- といった回答であった。

- (3) 局・事業管理課は、方針変更に際し、方針変更前に処理された案件への対応を指示すべきではなかったか。
- ケースその1及びケースその2に係る方針変更によって、変更前の処理案件について対応が必要になることを認識していたか。
 - (上記を認識していた場合、) 対応の指示をしなかった理由は何か。
 - (上記を認識していなかった場合、) その理由は何か。

(年金局)

- ・ ケースその1及びケースその2に係る方針変更による変更前の処理案件への対応について、「認識していた」と回答した者はいなかった。
- ・ 認識していなかった理由としては、
 - 疑義照会、方針変更があったことについて認識していない。
 - 情報提供や相談等を受けたことがない。
 - 記憶がない。

- 当該業務を担当していなかった。
といった回答であった。

【参考】 疑義照会の方法について

① 疑義照会の取扱い（年金局長通知）

「日本年金機構の設立に伴う既存通知等の取扱い等について」（平成 22 年 1 月 1 日年発 0101 第 2 号 日本年金機構理事長宛て厚生労働省年金局長通知）では、

「3 疑義照会の取扱いについて

年金局が所管する諸法令及び通知等について、機構においてその取扱いに疑義が生じた場合には、その内容が諸通知等において既に明らかにされているものでないことを確認した上で、別に機構において定める照会票により、機構本部で集約の上、年金局事業企画課庶務係あてメールにて照会を行うこと。（略）」

とされている。

- ※ 旧社会保険庁においては、「本庁に対する疑義照会の取扱いについて（通知）」（平成 19 年 2 月 8 日庁文発第 02080003 号）により、「本庁に対する疑義照会要領」が定められており、社会保険事務局及び社会保険事務所において、本庁に対して疑義照会する場合には、所定の様式による文書を、本庁に電子メールで送付することにより行うこと等とされていた。

② 疑義照会対応要領（機構作成）

機構が作成した「疑義照会対応要領」（要領第 19 号。品質管理部長決定。平成 22 年 1 月 1 日制定・施行）では、

「3 疑義照会の方法 （中略）

(10) 主幹担当部署は、回答作成に当たって法令解釈等を確認する必要がある場合にあっては、別記様式第 3 の照会票について、当該主管担当部署の長の決裁を得、厚生労働省年金局事業企画課に電子メールにて送付する。」等、疑義照会の方法、留意点等が詳細に定められている。

また、同要領では、機構本部の業務実施部署が疑義照会を行う場合においても、「照会票」を作成し、照会担当者は業務実施部署のグループ長とし、

電子メールで送付すること等が定められている。なお、「照会内容が諸規程等に係る確認等の軽微なものである場合は、照会票によることを要しない」とされている。

イ 業務の処理基準について

【調査のポイント】

現場の処理基準である「時効特例Q & A」が簡略で具体性に乏しいまま、改訂・充実が行われなかったことについて、事実関係及び当時の対応、厚生労働省担当部局の認識を調査

(1) 庁・年金保険課はQ & Aの改訂・充実をすべきではなかったのか。

○ Q & Aは誰がどのように作成したか。

(庁・年金保険課)

- ・ 時効特例法が制定されたことを受け、年金保険課長が作成を指示。
- ・ 年金保険課の厚生年金管理係の担当者が、センターの企画調整課と調整・作成し、厚労省関係課長等の決裁を受けた上で、平成19年7月5日付で地方庁に示した。
- ・ 平成19年8月に改訂版を作成し、地方庁に示した。

○ Q & Aの充実・改訂の必要性を認識していたか。

○ (上記を認識していた場合) これを行わなかった理由は何か。

○ (上記を認識していなかった場合) その理由は何か。

(年金局)

- ・ 改訂の必要性について、回答者のほぼ全員が認識していなかった。
 - ・ 認識していなかった理由としては、
 - 業務遂行部門からの問題提起がなければ、改訂しなければ支障があるとの認識は持ちにくい。
 - 日々の業務に追われ、必要性について考える余裕はなかった。
- 等の回答があった。
- 一方、
- 改訂の必要性については、どちらとも言えない。一般論としてQ & Aは内容に具体性があった方が望ましいとの認識は持っていたと思うが、関連事例は特に個別的要素が強く、Q & Aを充実したからという

て問題が解決するわけではない等の認識も持っていたと思う。
との回答もあった。

(庁・年金保険課)

- ・ 改訂の必要性については、Q & A 作成当時の年金保険課長、課長補佐、担当者など年金保険課の数名しか認識していなかった。
- ・ 認識していたが、改訂が行われなかった理由については、
 - 年金記録問題に係る国会対応等に追われていた。
 - センターから庁・年金保険課の疑義照会の回答で足りると考えていた。
 - センターの一部署で全国分を処理しており、同一部署内で業務の進め方に差異が生じるとは考えていなかった。

等の回答があった。

- ・ 具体的には、Q & A を作成した庁・年金保険課の担当者は、
 - 改訂版（第 1 版）を発出した後も、地方庁等から疑義が寄せられたため、平成 19 年 9 月に第 2 版を作成し、年金局年金課に確認を依頼したが、回答が得られなかった中、10 月に異動することとなった。異動の際には、引継書に、年金課に第 2 版を作成中であること、2 版発出後も随時改訂を行うこと等を同じ係の者に対して引継ぎを行った。

と回答した。

- ・ 一方、その後任である担当者は、改訂が行われなかった理由について、
 - 国会対応等に追われていた。
 - 充実、改訂に向けた作業を関係部署（センター、年金局年金課）と行ってきたが、成案を得るに至らなかった。

と回答した。

- ・ 認識していなかった理由については、「不明」や無回答等が多く、その他、
 - センターから庁への疑義照会で足りると考えていた。
 - 当時、Q & A の改訂が必要という話はなかったと記憶する。
 - 施行後、一定期間が経過しており、問題を抱えている認識はなかった。

等の回答があった。

(センター)

- ・ 改訂の必要性については、回答者の大半の者が認識していなかった。
- ・ 認識していたが、改訂が行われなかった理由については、
 - センターから庁へ照会したが、その多くについて回答が滞留し、Q & A の改訂も行われなかった。

との回答があった。

- ・ 認識していなかった理由については、「不明」や無回答等が多く、その他、「疑義照会で足りる」との回答もあった。

(2) 機構発足後、局・事業管理課は、Q&Aの改訂・充実をすべきではなかったか。

○機構発足後、局・事業管理課と機構との間で、どのような業務分担となっていたのか。

(年金局)

- ・ 業務分担については、回答者の大半が承知していなかった。局・事業管理課が所掌し、主体的に改訂を行う一方、機構は実務を担う立場として、充実等に際し協力を行うことを承知していたのは、少数であった。

一方、

- 機構発足後、機構と局・事業管理課の間で話し合っ整理した記憶はない。
- Q&Aの存在について認識していなかった。
- 実務的な観点から不足があれば、機構が年金局に相談し、改訂を行うものと考えていた。

等の回答もあった。

(機構)

- ・ 業務分担については、「承知していない」等の回答が多かった一方で、局・事業管理課が所掌し、主体的に改訂を行う一方、機構は実務を担う立場として、充実等に際し協力を行うことを承知していた者もあった。

との回答があった。

一方、

- 所掌に関していえば年金局と考えられるが、年金局は殆ど認識がなかったのではないか。年金局には業務に精通している者がおらず、必要があれば機構から提案等をしなければ改訂は行われなと思う。

との回答があった。

○ 充実・改訂の必要性を認識していたか。

○ (上記を認識していた場合) これを行わなかった理由は何か。

○ (上記を認識していなかった場合) その理由は何か。

(年金局)

- ・ 改訂の必要性については、回答者の大半が認識していなかった。
- ・ 認識していたが、改訂が行われなかった理由については、
 - 機構が所掌しており、時効特例法の業務内容が複雑かつ実務的だったため、機構で充実・改定案を作成の上、局・事業管理課に判断を仰いでくるべきと考えていた。
 - 局・事業管理課が所掌していたが、第3号被保険者記録不整合問題等、他の案件への対応を優先せざるを得なかった。
 - Q&Aの充実・改訂に係る責任が不明であったため、結果的に事業管理課も機構も充実・改訂をきちんと行おうとしなかったのではないか。

との回答があった。

- ・ 認識していなかった理由は、「不知」や「情報提供がなかった」等の回答が多く、その他、
 - 機構からの疑義照会で足りると考えていた。
 - 機構でどのような支障が生じているのか把握できなかった。
 - 業務遂行部門から問題提起がないと認識は持ちにくい。
 - 必要があれば機構から問い合わせがあるのが通常と考えられる。
- 等の回答があった。

(機構)

- ・ 改訂の必要性については、「認識していなかった」等の回答があった一方で、時効特例第1～4グループ長のほとんどの者が認識していた。
- ・ 認識していたが、改訂が行われなかった理由については、
 - 局・事業管理課が所掌しており、法令等の解釈に関わることは局・事業管理課が検討した上で機構に指示を出すべきと考えていた。
 - 機構が所掌していたが、案件数が多く、その処理に追われていたため、時効特例Q&Aの充実・改訂よりも案件処理を優先せざるを得なかった。
 - 時効特例法は細かいことが全く想定されないまま立法されたため、庁時代に第1版が出た後、第2版も作成されていたが、完成に至らなかったと記憶。

との回答があった。

- ・ 認識していなかった理由については、
 - 局・事業管理課への疑義照会で足りると考えていた。
 - 業務が特段の問題なく遂行されていると思っていた。

- 担当者から特に話がなかった。
 - Q&Aで対応可能と考えていたと思う。
- 等の回答があった。

ウ 現場と厚生労働省の間の業務分担、連携について

【調査のポイント】

本件業務の不統一・不公平の可能性を予見し、現場における問題の発生の有無を確認するなど、能動的な役割を果たすべきではなかったか、という観点から、厚生労働省担当部局の認識、対応を調査

- (1) 機構と局・事業管理課との間で疑義照会業務における連携に問題があったのではないか。
- 疑義照会の方法、回答の方法、回答がない場合の取扱いについて共通の認識があったか。

(年金局)

- ・ 共通の認識があったとする者となかったとする者等があり、回答は様々であった。
- ・ 共通の認識の内容については、
 - 機構年金給付部から事前に電話やメール等で情報提供を受けた後、所定の様式による正式照会を受ける。
 - 決裁の上、年金局に文書で照会。決裁後文書で回答。回答がない場合は検討状況を確認し、督促。
 - 窓口である局・事業企画課を通じて、文書により回答。
 等の回答であった。
- ・ 共通の認識が築かれなかった理由については
 - 文書による疑義照会のルールはあっても、現実には電話、メールなど簡便な方法により対応がなされたことも一因ではないか。
 - 一定のルールはあっても、多忙等も影響し、担当者間の意思疎通や業務の状況によって取扱や認識の差が生じていたのではないか。
 - 一般論として、機構と国は意思疎通がしにくい状況にある。
 等の回答があった。

(機構)

- ・ 共通の認識があったとする者となかったとする者等があり、回答は様々

であった。

- ・ 共通の認識の内容については、
 - 疑義照会や回答の方法については、共通の認識があったのではないかな等の回答があった。
 - ・ 共通の認識が築かれなかった理由については、
 - 局の業務も錯綜しており、複雑な事例もあって回答が遅れるものもあったということだと思う。
 - 厚生労働省として年金実務の困難さが充分認識されておらず、十分な人材育成や体制整備が行われていない。
- 等の回答があった。

(2) 庁・年金保険課は本件業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことを認識していたか。

- (認識していた場合) センターに指導、助言をするなど何らかの姿勢を示さなかった理由は何か。
- (認識していなかった場合) その理由は何か。

- ・ 時効特例給付業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことを「認識していた」と回答した者は、庁・年金保険課のQ&A担当者や、センター在籍者の一部のみであった。
- ・ 認識していたが、庁・年金保険課からセンターへ指導、助言などが示されなかった理由については、

(庁・年金保険課)

- 業務センターで疑義照会等を考え、庁・年金保険課に判断を仰いでくるものと考えていた。
- センターで集中的かつ統一的に処理されていると考えていた。
- 他に優先しなければならない業務があり、ある程度方向を示したものは現場で適切に対応してもらうしかない。庁・年金保険課が助言を怠ったかのような見方は当時の繁忙状況を反映していない。

(センター)

- センターで疑義照会等を考え、庁・年金保険課に判断を仰いでくるものと考えていた。
- センターで集中的かつ統一的に処理されていると考えていた。
- 国会対応等に追われていた。
- 庁・年金保険課に判断を仰いでいたと考えていた。国会対応等に追われて回答が保留されていたと認識。

等の回答があった。

- ・ 認識していなかった理由については、
(年金局)
 - センターから庁・年金保険課への疑義照会で足りると考えていた。
 - 今回の件で報告を受けるまで、既存の Q&A では足りない複雑な事案の存在を具体的に認識していなかった。
 - 業務の統一性は、センター内、センターと庁・年金保険課の意思疎通により確保されていると考えていた。
 - 実務面の問題については、庁・年金保険課とセンターで洗い出されなければ、年金局には荷が重い。
- (庁・年金保険課)
 - 本業務はセンターの一部署で全国分を処理しており、同一部署内で業務の進め方に差異が生じるとは考えていなかった。
 - センターで疑義が生じた場合に庁・年金保険課に照会が行われるものと考えていた。

等の回答があった。

(3) 現場業務に対する庁・年金保険課の役割についての認識

○センターから情報が上がってくるのを待つのではなく、能動的に現場の問題の有無を問いかけることは考えなかったか。

- ・ 庁・年金保険課からセンターへの能動的な問いかけについて、回答者の多くが「考えなかった」と回答した。
その理由については、
(庁・年金保険課)
 - 現場業務の問題については、まずはセンターで検討した上で、庁・年金保険課に判断を仰いでくるべきと考えていた。
 - 当時の庁・年金保険課は多忙を極めており、同課が能動的にセンターに問いかけることは事実上困難だったと思われる。またセンターには全国から職員が集まっており、困難案件はセンターで検討され、必要に応じて庁・年金保険課に照会するという手段が現実的と認識していた。
 - 庁・年金保険課は年金記録問題への対応等の課題に忙殺されている状況の中で、センターにおける現場業務については一義的にはセンターの管理職が適正な管理・監督を行うべきで、センター内で解決できない問題がある場合には本庁に対して相談や照会が行われるものと考え

えていた。

- センターには現業部門のほかに企画調整部門もあり、現場で生じた問題等は企画調整部門が整理し、庁・年金保険課に確認を行う仕組みとなっているという認識だった。

(センター)

- 所掌事務が明確に示されている以上、センターは自らの職務を、責任を持って処理すべきと考える。
- センターにおいては、疑義が生じた案件については、その都度、庁・年金保険課に照会していた。当時はその方法が一般的であった。
- センターから逐次疑義照会を行っていたが、庁・年金保険課からの回答が滞留したものであり、庁・年金保険課は現場の問題を問いかける以前に迅速な回答を心がけるべきであったと思料。

(年金局)

- 庁・年金保険課とセンターで必要な情報交換、意思疎通が図られていると考えていた。

等の回答があった。

- ・ 庁・年金保険課からセンターへの能動的な問いかけを考えたが、問いかけが行われなかった理由について、

(庁・年金保険課)

- 年金記録問題についての国会対応等に追われていた。
- 既に対応が決定して業務処理が行われている時効については、センターからの問題提起に頼らざるを得なかった。
- Q&A作成当時は、当該業務に関して、庁・年金保険課とセンターは日常的にやりとりをしており、能動的に現場の問題の有無の問いかけが行われていた。

(年金局)

- 一般論としてはそれが理想だが、庁・年金保険課は国会対応等も含め恒常的に業務に忙殺されていた。

等の回答があった。

(4) 局・事業管理課は本件業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことを認識していたか。

- (上記を認識していた場合) 日本年金機構に指導、助言をするなど何らかの姿勢を示さなかった理由は何か。
- (上記を認識していなかった場合) その理由は何か。

(年金局)

- ・ 業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことについては、局・事業管理課のほとんどの者が「認識していなかった」と回答した。
- ・ 認識していたが、何らかの姿勢を示さなかった理由について、
 - 機構で疑義照会や対策を考え、局事業管理課に判断を仰いでくるものと考えていた。
 - 機構本部で統一的に処理されていると考えていた。

等の回答があった。

- ・ 認識していなかった理由については、
 - 何万件も処理して初めて問題が明らかになるようなケースを予め想定して対応するのは無理があると思う。
 - 業務が難しいという漠然とした認識はあったが、それゆえに経験豊富な職員が全国から集められ、蓄積された経験をいかして対応していると考えていた。
 - 平成24年秋以降の時効援用基準をどのように定めるかという懸案があることを知り、機構と相当の議論を行った上で成案化したが、他の問題の有無にまでは思い至らなかった。
 - 当該業務の統一性に問題があることを認識していれば、助言、指導を行っていたと考える。基本的に局・事業管理課では、実務事例を把握することができないため、何も機構から情報提供や疑義照会がない状況では業務の統一性に問題があることすら認識できない。

等の回答があった。

○機構発足後、未経験者が相当数業務を担当するようになったこと、遅延加算法の施行に伴い、本件業務がさらに難しくなったことを認識していたか。

(年金局)

- ・ 本件業務の一層の困難について、回答者の多くが「認識していなかった」と回答した。
- ・ 「認識していた」と回答した者は、
 - 一般論として、又は可能性として認識していた。
 - 機構発足時までにベテラン職員が大量に退職しており、民間からの採用者を含む経験の浅い職員の比率が高くなっていることは認識していた。

等の回答があった。

- ・ 認識していたが、機構に助言指導するなど、何らかの姿勢が示されなか

った理由については、

- 機構で疑義照会、対応策を考え、局・事業管理課に判断を仰いでくるべきものと考えていた。
- 第3号被保険者記録不整合問題等、他の案件への対応を優先せざるを得なかった。
- 機構が厚生労働省と別組織になった後、「判断・責任は年金局、実施は機構」という役割分担にこだわり、率直な意思疎通に支障をきたしていた印象がある。
- 本件に限らず、一般論として、新たな採用者の増加、業務の発生等があり、問題が生じた場合の対応は順次にならざるを得なかったのではないか。
- 機構の発足によって旧社会保険庁が機構と年金局に分割され、圧倒的多数は機構に存在。機構本部は年金事務所等からベテランを本部に招集して案件を処理していたが、人数的にも庁・年金保険課時代より少なく、機構よりはるかに小さな戦力しかもっていない局・事業管理課が、機構本部のベテランでも回答できなかったような処理困難案件を、短期間に次々と解決して機構を指導すべきと言ってみても、およそ現実性のないことではないか。

等の回答があった。

- ・ 認識していなかった理由については、

- 機構発足から一定期間が経過しており、発足前後での違いを認識するに至らなかったが、機構全般の話として、業務に熟知した職員が減ったり、職員の資質向上が課題になっているという話は承知していた。
- 未経験者が相当数業務を担当するようになったことや、遅延加算法の施行に伴い、本件業務処理がさらに難しくなったことについて、当時から、機構から局・事業管理課への説明等はなかったのではないか。
- 当該業務に特定した認識はなかったものの、組織が変わり大きな混乱が生じており、さまざまな支障が生じるケースは多々あった。
- 遅延加算金法の施行により事務が増えるという認識はあったが、遅延加算金は決定した時効特例給付をもとに計算するものであり、遅延加算金のために時効特例給付の計算が難しくなるという認識はなかった。
- 一般論として職員の事務レベルの低下について耳にしたことはあったが、特に本件業務について特段処理が困難との相談は受けていなかった。

等の回答があった。

(5) 現場業務に対する局・事業管理課の役割についての認識

○機構から情報が上がるのを待つのではなく、能動的に現場の問題の有無を問いかけることは考えなかったか。

(年金局)

- ・ 局・事業管理課から機構への能動的な問いかけについて、ほとんどの者が「考えなかった」と回答した。

また、

- 例えば外部からの照会等を契機に機構に状況を確認することはあるが、何の具体的情報もなく、ただオープンに「何か現場で問題が起きているですか」などと聞くことは考えにくいと思う。
- 機構から上がってくる様々な案件への対応を優先せざるを得ず、能動的に現場に問いかける余裕はなかった。

等の回答があった。

- ・ 能動的な問いかけを考えなかった理由については、
 - 機構で適切に処理されていると考えていた。
 - 様々な現業業務の問題について、機構で検討した上で局・事業管理課等に機構から照会してくる案件が多数あり、そのような進め方の合理性を実感していた。案件によっては局から能動的に問いかける場合もあるが、時効特例給付についてその必要があるとの認識はなかった。
 - 直面する課題の対応だけで精一杯であり、局から機構の現場と議論する機会を設けてみるといっていても現実的ではなかったと思う。
 - 現場の問題点は局・機構で共有されていると理解していた。
 - 個別問題について具体的な問題が明らかになっていない段階で、実務を担当していない局・事業管理課が問題の発生を予測し、現場の問題の有無を問いかけるということは基本的には不可能。また、問題の発生を予測せずに手当たり次第に聴取するということは莫大な事務負担を生じさせ、物理的に不可能と思われる。
 - 基本的には庁が機構に変わったものであり、どうしても国に残さなければならない一部の業務が年金局に残ったものであり、ほとんどの案件が年金局に上がってくるのであれば、旧庁並みの組織が必要になる。従って、機構は、できる限り自主的・独自に対応すべきものと考えていた。
 - 想定困難な複雑な事例は窓口で発生するものであり、業務上発生する問題を省で能動的に把握して問いかけることは現実的に困難。

- 監督官庁である厚生労働省は、機構に対し能動的に常時監視するのではなく、受動的に問題が生じたときには是正命令を出す法律構成、組織体制になっているため。

等の回答があった。

- ・ 能動的な問いかけを考えていたが、問いかけが行われなかった理由について
 - 他の案件を優先せざるを得なかった。
 - 機構が担う業務について問題があれば改善を求めるべきというスタンスは有しており、現に外部からの照会・指摘、局としての業務遂行上の必要性を契機として機構に実情等を確認し、問題があれば改善を求めるということは行っていた。ただ一つ一つの業務を網羅的に取り上げて個々に問題の有無を確認するということまではしておらず、時効特例給付が抱える時効援用基準以外の問題の有無について照会したり指示をしたことはなかった。

等の回答があった。

(機構)

- ・ 局・事業管理課から機構へ、能動的に現場（機構）の問題の有無を問いかけてくることがあったかについて、機構の回答者からは、「あった」「なかったが問いかけてくるべきと考えたことはあった」「問いかけてくることも問いかけてくるべきと考えたこともなかった」等、回答は様々であった。

また、

- 機構に業務の現状等について確認を求めることは、一般的に行われている。
- 局は現場の問題を直接収集する組織体制になっていない。また局の役割からも必要ない。むしろ局には機構が出す疑義照会、提言について迅速かつ誠実に対応してほしい。

等の回答があった。

- ・ 機構から局に対し、能動的に現場の問題の有無を伝えていたかどうかについては、機構の大半の回答者が「不知」等と回答しており、その他に「伝えていた」、「業務が特段の問題なく遂行されていると思っており、伝えていなかった」との回答があった。

※ 時効特例給付業務の組織体制に関しては、自由記載欄等に次のような記

載があった。

- 事業管理課は、一つの課で機構の各部門を相手にしている。そのときの最重要問題（所在不明高齢者、不整合3号等）について全力で対応することが求められ、機構の業務全般を常に監視できるような体制になっていない。機構内部の体制も含めて、仕組みが伴っていなかったということであり、個別の連携の問題を超えていると考える。（事業企画課）
- 業務体制、知識修得のための体制も不十分。（事業管理課）
- 絶対的な人的資源の不足が引き起こした事案。社会保険事務所、社会保険庁、年金局（本省）間の連携の問題と捉えることは、外形的な現象面、結果から考えた因果の一つとしてはそうなるのかもしれないが、では、当時の全く同じ状況において、異なる人間が携わっていたら、同じ問題が引き起こされなかったかと言えば、そう思えない。時効特例法の執行に対して十分責任をもって携われるような人員、体制、時間的な制約のなさ、そういったものが確保された上で、怠業などにより予見できず、それを未然に防げなかったのであれば、組織間の業務体制など、次のステップの原因分析も意味があると思うが、そもそも、その業務に携わるヒューマンリソースがなかった状態を無視して議論を進めてみても、ナンセンスに思う。（年金課）
- 機構発足直後の事業管理課は、毎日が戦場のような状況だった。後から「もっと事業管理課が積極的、主体的に対応していれば・・・」と部外者が言うのは簡単だが、日々命を削りながら一日も早く新体制を軌道に乗せようと歯を食いしばって仕事をしていた当時の事業管理課の職員全体に向かって、そのような「タラレバ」を言ってほしくない。（事業管理課）
- 在任中に、何回かの増員、訓令による「給付事業室」の設置（専任の法令室長の配置）、課内の係の再編、歳入徴収官業務の代行機関の設置等を行ったが、課員から見れば、仕事に迫られる状況の改善にはほど遠かったのではないかと感じている。（事業管理課）
- そもそも、機構から上がってくる年金給付や記録管理における多様な問題を、法令・通達の解釈の観点と、事務処理をシステム処理する上での

整合性の観点、局・事業管理課で対応する側の体制（定員等）が整っていなかったことも原因の一つと考える。（事業管理課）

第3 調査結果の検証

1 疑義解釈への対応について

（疑義照会の手続き）

機構から厚生労働省年金局への疑義照会の手続きは、疑義照会対応要領（平成22年1月1日機構制定）において「法令解釈等を確認する場合にあっては、別記様式3の照会票について、当該主管課の担当部署の長の決裁を得、厚生労働省年金局事業企画課に電子メールで送ること」となっていたことから、電子メールをもって所定の様式により文書で年金局に対して疑義照会を行うことが原則とされていた。

また、年金局の通知（平成22年1月1日年発0101第2号）においては、「年金局が所管する諸法令及び通知等について、機構においてその取扱いに疑義が生じた場合には、その内容が諸通知等において既に明らかにされているものでないことを確認した上で、別に機構において定める照会票により、機構本部での集約の上、年金局事業企画課あてメールにて照会を行うこと」とされていた。

具体的には、時効特例給付に関する疑義照会を行う場合は、機構内で時効特例給付の事業を担当する支払部から給付部に疑義照会が送られ、年金局への照会が必要なものについては、給付部より局・事業企画課に送付され、同課より局内の担当課に送付されることとなっていたようである。

また、局・事業企画課では、こうして機構から送付されてきた疑義照会について、「疑義照会受付簿」に記載することにより管理を行ってきた。

（ケースその1及びケースその2について）

監察本部の調査により、以下のような事実が確認された。

- ① ケースその1及びケースその2については、機構から年金局に対し、所定の方法による疑義照会が行われておらず、局・事業企画課を経由していない。このため、同課の「疑義照会受付簿」にはケースその1及び

ケースその 2 に関する疑義照会の記録はない。

- ② 当時、局・事業管理課に在籍していた職員で、時効特例給付を担当していた者（年金給付係等）も含め、ケースその 1 及びケースその 2 に関する疑義照会（口頭等、非公式なものも含む。）を受けた記憶がある者はいない。

また、ケースその 1 について、機構職員から以下のような証言があった。

- ③（機構支払部時効特例第 1 グループチームリーダーの証言）
- ・機構内において、給付部給付企画グループの職員に対し、口頭で説明した（詳細な時期は記憶していない）、
 - ・本来担当ではないと思われる（給付企画）グループから局へ照会をかけるということもあり、打ち合わせの合間に口頭で説明をし、分かりにくい部分をメモに起こして説明しており、疑義照会一般のルールに基づく所定の様式による形を作っていなかった、
 - ・事象がわかりにくかったため、その後図解したメモを渡した、と記憶している。
- ④（機構給付部給付企画グループ職員の証言）
- ・③のチームリーダーから当該ケースについて疑義があることを伝えられ、（平成 22 年 5～6 月頃と思う。）、局・事業企画課ではなく直接の担当課である局・事業管理課の職員に対して、疑義照会一般のルールによることなく、電話で疑義照会を行った。なお、疑義照会にあたり、給付企画グループの中で特に相談はしなかった。
 - ・事業管理課職員から、後日（平成 23 年 10 月中旬～下旬と思う。）電話で回答を得て、時効特例第 1 グループのチームリーダーに回答を電話で伝えた。
 - ・口頭で疑義照会を行ったこと及び回答を得て伝えたことについては、特段記録を残しておらず、グループ内で上司に報告もしていない。

一方、ケースその 2 については、機構支払部時効特例グループのチームリーダーより、給付部給付企画グループの職員に対して疑義照会を行った旨の証言があったが、当該職員はケースその 2 に係る疑義照会を記憶しておらず、事実関係は判然としない。局・事業企画課の疑義照会受付簿に記録がないこと及び局・事業管理課で時効特例給付を担当していた係に在籍した職員で疑義照会（非公式なものを含む。）を受けた記憶がある者がいないことは、ケースその 1 と同様である。

なお、委員会報告書では、時効特例室の各グループからの疑義照会は、「機構年金給付部において年金給付についての指導権を有している給付指導グループ」（9 ページ）に対して行われ、「同グループにあっては、自らが回答しうる場合は、そのようにし、必要があれば、局・事業管理課に照会をして、同課の回答を得ることになっていた」（35 ページ）とされている。

この点について、監察本部の調査では、機構職員より、ケースその1及びケースその2については、同部の「給付企画グループ」の職員に行われていたとの証言があったところである。

（疑義照会の回答の遅れについて）

委員会報告書では、ケースその1について、「22年4月頃から、（中略）年金局の所管課である事業管理課に対し疑義照会を行っていたところ、23年10月下旬に至って同課から同処理方針の変更が相当である旨の回答を得た」（12 ページ）とされている。

この点については、監察本部の調査でも、機構給付企画グループ職員より、時期は若干異なるが、同様の証言があった。

また、ケースその2については「22年10月ころから（中略）年金局事業管理課に対し疑義照会を行っていたところ、24年3月上旬ころに至って、同局から同処理方針の変更が相当である旨の回答を得た」（13 ページ）とされているが、前述のとおり、機構職員の証言にも相違があり、事実関係は判然としない。

なお、局・事業管理課で、これらについて認識がある者がいないことは前述のとおりである。

（疑義照会の回答の遅れと業務の不統一・不公平の関係について）

委員会報告書によれば、局・事業管理課からの回答が遅れたことにより、ケースその1については165件、ケースその2についても51件の不公平が生じたとされる（19 ページ）。

ケースその1については、機構の時効特例第1グループのチームリーダーの証言及び給付部給付企画グループの職員の証言を併せ見ると、局・事業管理課からの回答を得て、これを時効特例グループの中で周知したこととなる。

一方、ケースその2については、機構特例第1グループのチームリーダーの証言からは、ケースその1と同様、局・事業管理課から得た回答を時効特例グループ内で周知したことがうかがわれるが、これに関しては、給付部給

付企画グループの職員からの証言はない。

なお、ケースその１及びケースその２のいずれにおいても、年金局事業管理課でこれを裏付ける証言をした職員はいない。

いずれにしても、時効特例第１グループのチームリーダーの証言からは、ケースその１及びケースその２について、局・事業管理課の回答を待ち、当該回答に沿って給付業務の見直しを行おうという姿勢がうかがわれる。

そうすると、もしケースその１及びケースその２に係る疑義照会がなされたこと並びに局・事業管理課からの回答が遅れたことが事実であるならば、局・事業管理課からの回答があるまでは時効特例グループとして給付業務の見直しを行うことが出来なかったのであるから、局・事業管理課の回答の遅れが業務の不統一・不公平を拡大する要因となっていたこととなる。

(小 括)

ケースその１の処理方針の変更に関する疑義照会については、疑義照会一般のルールに則して行われた形跡は認められないが、機構の支払部時効特例第１グループのチームリーダー及び給付部給付企画グループ職員の記憶は一致しており、また、当該疑義照会への回答が平成２３年１０月頃に口頭で局・事業管理課よりなされたことについても、両者の記憶は一致している。その一方で、機構から照会を受けたとされる局・事業管理課の職員は、照会及び回答のいずれについても記憶がないと証言するのみで、肯定も否定もしていないことから、監察本部としてはケース１に係る疑義照会及び回答については、存在した蓋然性が高いと判断する。

一方、ケースその２については、機構の支払部時効特例第１グループのチームリーダーが、ケースその１と同様に給付部給付企画グループの上記職員を経て局・事業管理課に疑義照会をしたと記憶しているが、給付部企画グループの職員はそうした照会を受けたことも回答を伝えたことも記憶がないと証言しており両者の記憶が一致せず、事実関係が判然としない（ケースその２に関しても、局・事業管理課の上記職員は記憶がないとのみ証言している。）。

いずれにしても、国民生活に密接に関わる年金の時効特例給付に関する疑義照会について、このように「言った、言わない」の議論となること自体が不適切であることから、今後は、必ず記録に残るような方法（文書）により、疑義照会及び回答を行うことを徹底すべきである。

ケースその1については、前述のとおり口頭にて局・事業管理課に疑義照会がなされ、同課より同じく口頭にて回答がなされた蓋然性が高い。そうすると、疑義照会について「機構において定める照会票により、機構本部で集約の上、年金局事業企画課あてメールにて照会を行うこと」とされた年金局長通知（本報告書11ページ参照）に沿った取扱いがなされていなかったこととなる。当該通知を職員に対して徹底していれば、局・事業管理課の職員は、ケースその1に係る疑義照会についてメールにて年金局事業企画課に提出するよう機構に求めたはずであり、疑義照会の処理に上司が関与せず、課内での進捗管理さえ行われなかった事態は防ぐことが出来たと考えられる。しかしながら、監察本部が行った書面調査やヒアリング調査ではこの他にも口頭で疑義照会がなされるなど当該通知に沿わないで処理されたケースがあったことがうかがわれ、通知が徹底されていたとは考えられない。

また、後述のとおり、年金局と機構との間のコミュニケーションが図られていなかったことも、組織の問題として上げられる。年金局が機構との連携を密にして現場で起きている問題をオンタイムで把握していれば、ケースその1のような事案についても組織として早期に認識し得たはずである。そうすれば、当該事案について組織として対応方針を検討することができたのだから、方針変更に際して方針変更前に処理された案件への対応についても考えが及んだ可能性がある。この場合、時効特例給付に係る業務の不統一・不公平が拡大することを防げたものと考ええる。

こうした事態が生じた背景には、年金局の組織再編時における人員配置の設計に見誤りがあり、局・事業管理課の人員体制に不十分さが存在したことを指摘しておく。社会保険庁の廃止、機構の創設及び年金局の組織再編という過渡期に当たり、直面する年金記録問題に忙殺されていた局・事業管理課に十分な人的配置がなされなかったことが、通知の徹底や機構とのコミュニケーションが行われなかったことの要因の一つであると考えられる。

こうしたことから、年金局の一定の関与の下に時効特例給付業務の一部に不統一・不公平が存在したことについて、年金局には組織管理上の問題（監督責任）があったと言わざるを得ない。

いずれにせよ、今後は、疑義照会一般のルールに則して行う必要性の低い軽微な案件であっても、照会及び回答には必ず複数の者が関与するとともに、決裁や意思決定のルートを明確にしつつ、課室長や課長補佐等が適切に進捗管理を行うべきである。

また、年金局において、業務を着実に実施していくのに必要な人的配置も

含めた業務運営体制の充実を図るべきである。

なお、ケースその１及びケースその２に係る疑義照会については、その複雑さに鑑みれば、疑義照会一般のルールに則して書面にて照会すべき案件である。しかし、実際には、これを本来疑義照会の担当ではない給付企画グループの職員が口頭で行っている上、照会に当たって上司に相談することなく局・事業管理課に照会するなどルールに沿った組織的な対応がとられていないことから、機構にも非がないとは言い切れない。この点については、監察本部は年金局と機構の業務分担・連携等を調査・検証の対象としているが、機構側の問題として、機構の内部統制に問題があったことも指摘せざるを得ない。

２ 業務の処理基準について

（時効特例Ｑ＆Ａの策定）

監察本部の調査結果により、「時効特例Ｑ＆Ａ」については、平成１９年７月に時効特例法が施行されたことを受け、当時の社会保険庁年金保険課長が作成を指示し、庁・年金保険課の厚生年金保険管理係の担当者がセンターの企画調整課と調整して作成したことが確認された。

（時効特例Ｑ＆Ａの改訂）

「時効特例Ｑ＆Ａ」の初版及び改訂第１版について、委員会報告書は、「相当地に簡略な内容であり、時効特例給付の支給の各要件の解釈を定めるに足るものではなかった」（２９ページから３０ページ）としている。

この点については、監察本部の調査の結果、庁・年金保険課が同様の認識を有していたことが確認された。すなわち、庁・年金保険課の課長等は、同Ｑ＆Ａを地方に発出した後も地方庁等から疑義が寄せられたことから、改訂の必要性を認識していた。

そのため、庁・年金保険課では、平成１９年９月にＱ＆Ａの改訂第２版（案）を作成し、年金局年金課に確認を依頼して修文案を得るといった調整を行ったが、調整を完了せず、改訂第２版は未完成となった。

また、改訂に至らなかった背景として、平成１９年１０月に庁・年金保険課のＱ＆Ａ担当者が異動し、後任者への引継も行われたが、後任者は、セン

ターや地方庁からの疑義照会への回答により対応し、疑義照会に対する回答が社会保険庁のLANシステムにより全国で共有できたことから時効特例Q&Aの重要度は低いものと判断していた。また、後任者の当時の上司には、「時効特例Q&A」を改訂しなければ事務処理に支障が出るとの認識はなかった。

(社会保険庁廃止後の状況)

平成22年1月の社会保険庁の廃止及び機構発足に伴い、時効特例Q&Aの業務は、庁・年金保険課から局・事業管理課に引き継がれた。

当時の担当者は、庁・年金保険課と局・事業管理課の新旧担当者が集まって、業務全般について引継ぎを行う中で、時効特例Q&Aについて引継ぎを行ったとしているが、引継ぎを受けた局・事業管理課の担当係に在籍した職員によると書類の引継ぎを受けただけであり、時効特例Q&Aに係る具体的な説明は受けていないとのことであった。また、後述のとおり、局・事業管理課と機構との間で役割分担が明確になされなかったこともあり、時効特例Q&Aは改訂されないままとなった。

(業務の不統一・不公平の可能性の予見)

時効特例給付業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことを認識していた職員は、庁・年金保険課及びセンターの一部にすぎず、ほとんどの職員は業務の不統一、不公平を生ずる可能性を予見していなかった。

当時の庁・年金保険課の職員は、ケースその1及びその2について認識をしていた者がおらず、業務の不統一・不公平を生ずる可能性について予見しえなかった以上、これらをQ&Aに盛り込むことは不可能であった。

また、委員会報告書でも指摘されているように、本件ケースは、時効特例給付の全体からみても、稀なケースであり、そのようなケースについてまで、Q&Aで対応していくとするのは現実的ではない。現場の業務処理基準としてQ&Aが重要であることはたしかであるが、個別事案については疑義照会及びその回答により対応されてきたことから、Q&Aの充実・改訂が行われなかったことが、直ちに本件業務の不統一あるいはその可能性に繋がるものとは言えないのではないかとと思われる。

(小 括)

時効特例給付業務に係る取扱については、社会保険庁のLANを通じて全国レベルで疑義照会及び回答を共有できていたことから、時効特例Q&Aを改訂せずとも疑義照会で足りるとする考え方も、当時はあったようである。しかし、一般に、制度の具体的な運用や事務処理の統一化・共通化を図るために作成されるQ&Aは、制度を取り巻く状況の変化等に応じて随時改訂を行っていくことが基本（当然）であり、Q&Aに関して、各職員はそのような認識を持つべきである。時効特例給付業務に関するQ&Aが年金事務所等といった実務を担う現場の処理基準であることも踏まえれば、やはりQ&Aの改訂は行われるべきだったと言わざるを得ない。

一方、当時の庁・年金保険課は年金記録問題対応等で業務多忙であり、このような当時の状況を十分に斟酌する必要はあるが、そうであれば、Q&Aの改訂を行うための体制確保に一層努力すべきだったと考えられる。また、平成22年1月の機構発足に際しても、年金局と機構の役割分担に沿って具体的な業務を引き継ぐべきであったことも指摘される。

時効特例Q&Aが現場の処理基準として有効に機能するためには、改訂を随時行うことが必要である。それに加えて、現場の職員への確実な周知も重要である。社会保険庁のLANを通じて全国レベルで疑義照会及び回答を共有していたことは評価できるが、Q&Aについても同様に行うなど、現場の職員に対するQ&Aの周知の方法にも工夫が必要だったのではないかと。あらためて、年金局及び機構は、時効特例Q&Aを含め、各種業務マニュアルが現場の担当者にまで確実に伝わるような仕組み作りに取り組むべきである。

また、監察本部の調査結果により、業務の不統一・不公平の可能性を予見し、現場における問題の発生の有無を確認するなど、庁・年金保険課が能動的な役割を果たすことについての認識を持つ者が、同課やセンターにおいて、若干見受けられたが、ほとんどの者はそのような認識を持っていなかった。

これに関しては、他に優先すべき業務があったという当時の状況や、実務を担当するセンターが自主的かつ適切に対応すべきという考え方はあるが、こうした認識を持つ者が組織内に現にいたのであれば、庁・年金保険課がこれを組織として活かして、例えば、現場の問題を把握する契機となる取組(社会保険庁とセンターが定期的に協議する機会を作り、現場の状況や具体的事例の共有を行うこと等)をセンターへ働きかける等、何らかの対応を行う余地があったと考えられる。

3 現場と厚生労働省の間の業務分担・連携について

(機構と年金局の連携)

平成22年1月の機構発足後、年金に係る法制度を年金局が所掌し、実際の運用を機構が担当することとなった。年金局と機構の関係については、「密接に連携を図る」（日本年金機構法案提案理由説明）とされていたように、本来不即不離の関係にあるはずである。しかし実際には、監察本部の調査に対し「『判断・責任は年金局、実施は機構』という役割分担にこだわり、率直な意思疎通に支障をきたしていた印象がある」と回答する職員がいるなど、機構と年金局の連携の仕組みが十分に機能していなかった。

(業務の不統一・不公平の可能性の予見)

監察本部の調査結果により、社会保険庁の廃止後、時効特例給付の業務については、局・事業管理課及び機構に引き継がれることとなったが、局・事業管理課において時効特例給付業務の統一性に問題が生じる余地が大きいことを認識していた者は、ほとんど見受けられなかった。

その理由としては、「年金局事業管理課では実務事例を把握することが出来ないため、機構から情報提供や疑義照会がない状況では業務の統一性に問題があることすら認識できない」、「何万件も処理して初めて問題が明らかになるケースをあらかじめ想定して対応するのは無理がある」などとなっており、そもそも年金局が現場の問題を把握する体制となっていないことを指摘する意見があった。

また、社会保険庁の廃止に伴い、庁・年金保険課の所掌していた業務は機構及び局・事業管理課に引き継がれた。当時の社会保険庁職員にヒアリングを行ったところ、Q&Aの担当者は新旧係の担当者の引継ぎの際に「時効特例Q&A」に係る引継を行ったとしているが、その上司は、記憶は無いとのことであった。

引継ぎを受けた局・事業管理課の担当係に在籍した職員には、引継ぎを受けたものの時効特例Q&Aに係る具体的な説明を受けた記憶がなかった。引継ぎを行ったとした担当者も、機構と局・事業管理課との役割分担については、明確に言及しなかったようである。

このように、機構発足後、時効特例Q&Aの改訂・充実の必要性は、局・事業管理課ではほとんど認識されていなかった。それ以前の問題として、

局・事業管理課と機構との間で、時効特例Q&Aに関する業務分担についての共通認識が築かれていなかったことがうかがえる。

(能動的な問題の確認)

監察本部の調査結果では、局・事業管理課の在籍者において、機構を指導、監督する立場から能動的に問題の有無を確認することを、ほとんどの者が考えていなかった。

その理由としては、「現業業務の問題については機構で検討した上で局・事業管理課に照会してくる案件が多数あり、そのような進め方の合理性を実感していた」「直面する課題の対応だけで精一杯であり、年金局から機構の現場と議論する機会を設けてみるといっても現実的ではなかった」などとなっており、当時の年金局の業務量のほか、年金局と機構の役割分担が不明確だったことを指摘する意見もあった。

(小 括)

社会保険庁の廃止に伴い、庁・年金保険課が担っていた業務は、機構と局・事業管理課に引き継がれることとなったが、時効特例Q&Aに関して、機構と年金局の役割分担を明確化した上で引き継がれた形跡は認められなかった。実務を行う機構と、法令解釈を担当する局・事業管理課のどちらかが中心となって改訂作業を行うか等の役割分担を、機構発足時に、局・事業管理課が主導して決めるべきだったと考えられるが、そのような形跡も認められなかった。こうした役割分担の不明確さ・曖昧さが、「時効特例Q&A」の改訂が行われないままとなった一因と考えられる。

また、前述のとおり、社会保険庁の廃止、機構の創設及び年金局の組織再編という過渡期に当たり、局・事業管理課で業務が機能するような体制作りが求められていたはずであるが、それが不十分なまま、直面する年金記録問題等に忙殺され、時効特例給付業務に対応する余裕がなかったという、局・事業管理課の体制不足の問題も指摘される。

局・事業管理課において、業務の不統一・不公平の可能性を予見し、現場における問題の発生の有無を確認するなど、能動的な役割を果たすことの認識を持っていた者は、ほとんど見受けられない。

これについては、他に優先すべき業務があったという当時の状況、実務を担当する機構が自主的に対応すべきという考え方、機構からの情報がなけれ

ば局としては対応できないという考え方はあるが、局・事業管理課としては、機構との一層の意思疎通を図る意味でも、率先して現場の問題を把握する契機となる何らかの取組を取るべきであった。

監察本部の調査結果では、機構と年金局の間のコミュニケーションが図られていなかった印象を受けたが、法制度を所掌する年金局と実際の運用を担当する機構との間で十分な意思疎通がなされず、年金局が現場で起きている問題をオンタイムで把握することが困難となっており、それが時効特例給付問題の把握を困難にしたのではないか。年金業務の実施部門は確かに機構であるが、今般の時効特例給付の事案を踏まえ、機構に対する関与のあり方や、年金局制度部門との関係も視野に入れつつ、機構と年金局事業部門との役割分担などを、改めて検討すべきである。機構の独立性は十分に尊重しなければならないが、年金局と機構との間で密接な連携を図るため、年金局は、機構との間で人事交流を拡大することなども検討すべきである。

また、年金局と機構との間で業務運営等に関して幹部レベルで開催されている定期的な協議の場に加え、実務者レベルでの協議の場も設定するなど緊密な情報交換を行えるような仕組み作りを行うべきである。

加えて、年金局及び機構それぞれの組織内においても、上司・部下・同僚の間で情報共有・連携を一層図ること（それにより、職員の誰かが問題点の早期発見・早期対応に取り組めるようにすること）が重要である。

第4 結 語

以上、時効特例給付業務の問題点となる3つのポイントについて調査・検証を行ってきた。

疑義照会については、ケースその1については口頭で疑義照会及び回答が行われた蓋然性が高いものの、ケースその2については疑義照会及び回答が行われたか判然としなかった。ただし、いずれのケースも疑義照会一般のルールに則して行われていないことから、仮に照会及び回答がなされたことが事実とした場合、その処理が担当者のみによってなされ、課内における進捗管理もなされていなかった可能性がある。

時効特例Q&A（業務の処理基準）については、社会保険庁、年金局のいずれにおいても本来行うべき改訂を行っていなかった。その背景として、社会保険庁時代には時効特例Q&Aを改訂せずとも疑義照会で足りるという考え方もあったようである。また、局・事業管理課も、時効特例Q&Aの改訂の必要性について庁・年金保険課から説明を受けた形跡はなく、その改訂・充実の必要

性についてほとんど認識されていなかった。

また、現場と厚生労働省の間の業務分担・連携についても、「率直な意思疎通に支障をきたしていた印象がある」との回答が寄せられるなど、年金局と機構との間のコミュニケーションが不十分だった。また、局・事業管理課において、業務の不統一・不公平の可能性を予見し、現場における問題の発生の有無を確認するなど能動的な役割を果たすことの認識を持っていた者は、ほとんど見受けられなかった。

いずれにおいても、その背景として当時の社会保険庁や機構、年金局における業務の多忙さがあることは否定できない。無論、多忙であったからと言って時効特例給付業務に係る不公平・不統一が許容されるものではないが、当時の年金局等が人員体制の強化に努めても、組織体制が業務量に追いつかなかったことも事実である。

平成22年1月に機構が発足したが、その理由は、「年金事業の適正な運営及び公的年金制度に対する国民の信頼の確保を図り、もって国民生活の安定に寄与すること」（日本年金機構法案提案理由説明）にあった。今回判明した時効特例給付業務に係るそれぞれの対応は、こうした機構発足の趣旨に沿ったものとは言い難い。

今回の不統一・不公平が生じた要因や背景について、第3で検証を行ったが、それぞれの小括において、年金局が機構とともに取り組んでいくべき課題についても整理して提示したところである。

今後、国民の信頼を回復する第一歩として、年金局がこれらの課題に確実に対応していくことが必要であると監察本部は考える。このため、今後1ヶ月程度を目途に、これらの課題に対する具体策を含め、時効特例給付業務の教訓を踏まえた、年金行政を担う組織運営のあり方（年金局及び機構の連携方法や体制整備、各組織内のマネジメント等）の検討を行うことを、年金局に対して要請する。

厚生労働省監察本部名簿

本部長	田村	憲久	厚生労働大臣
本部長代理	佐藤	茂樹	厚生労働副大臣
副本部長	赤石	清美	厚生労働大臣政務官
本部員	村木	厚子	厚生労働事務次官
	榮畑	潤	厚生労働審議官
	二川	一男	官房長
	生田	正之	総括審議官
	土屋	喜久	人事課長
	濱谷	浩樹	参事官（人事担当）
	達谷窟	庸野	地方課長
	伊東	明彦	参事官（地方担当）
	吉岡	てつを	会計課長
	木暮	康二	参事官（会計担当）
専門員	荒井	史男	弁護士
	井出	健二郎	和光大学経済経営学部教授、東京医科歯科大学大学院講師
	篠原	榮一	公認会計士
	萩尾	保繁	弁護士
	柳	志郎	弁護士

時効特例給付の事務処理検証ワーキングチーム

主査	佐藤	茂樹	厚生労働副大臣
メンバー	生田	正之	総括審議官
	濱谷	浩樹	参事官（人事担当）
	井出	健二郎	和光大学経済経営学部教授、東京医科歯科大学大学院講師※
	篠原	榮一	公認会計士※
	柳	志郎	弁護士※

※ 厚生労働省監察本部専門員