

識しながら、調査対象の事案について限定的に解釈する等、意図的に本庁への報告を怠っていた事例が少なからず見られた。

また、本庁からの調査についての事務局側の責任者であるべき事務局長が、事務局及び事務所の状況を掌握しておらず、また、必要な情報が事務局長に報告されていなかった事例もあった。このため、本庁からの調査に対し、事務局の対応が不十分な事例があった。

## (2) 本庁側の問題

- 京都事務局の不適正事例発覚後の平成18年3月13日(月)に、社会保険庁は全国の地方社会保険事務局に対して類似の事例の有無について調査を行った。この調査は、本庁の国民年金事業室長が全国の社会保険事務局長に対してメールを送付する形で行われたが、

- ・各事務局長に送付された調査メールが転送禁止とされていたこと、
- ・調査期間が短いこと、
- ・報告すべき事案があいまいであること、

などの問題点があるとともに、(1)で示した地方側の問題もあり、実態を解明する調査とならなかった。このため、問題が発覚した初期の段階において、事態を正確に把握することができなかった。

- また、この調査において、福島、千葉、静岡、長崎、熊本及び鹿児島 の6事務局から京都とは異なる方式の不適正な事務処理の事例が報告されたが、国民年金事業室長はこれらを事務処理上の不備と捉え、受理していない申請書を早急に入手するよう指示するだけで、組織的に不適正な事務処理が行われているとの認識が十分ではなかった。

なお、これらの調査結果については、国民年金事業室長は、各事務局において申請書を入手するための時間を考慮した上で年金保険課長に報告することとしたため、同室長から同課長に調査結果が報告されたのは3月30日(木)であった。

- 平成18年3月24日(金)に、埼玉事務局が本庁国民年金事業室長に対して、浦和事務所における若年者納付猶予の先行入力事務処理に係る報告を行ったが、国民年金事業室長は、これを単純な事務処理誤りと捉え、不適正な事務処理と認識しなかった。
- 本庁国民年金事業室の職員は、平成17年12月に、三重事務局が行おうとしている不適正な事務処理について話を聞いていたが、これを国民年金事業室長に報告していなかった。さらに、京都における不適正な事務処理が発覚し、調査が行われた際にも、三重事務局における不適正な事務処理について室長に報告しなかった。

これらの事例に見られるように、本庁国民年金事業室は広く不適正な事務処理が行われている可能性について問題意識を十分に持っておらず、初期の対応が不十分であったと認められる。初期の対応が適切であれば、事案の全容が早期に明らかになり、調査の度に事例が増加する事態は避けられたと考えられる。

## V 不適正事例の発生・拡大に至った背景、問題点 (8つの問題)

今回の一連の不適正な処理事例は、短期間で納付率目標を達成しなければならないなどの動機により、地方事務局及び事務所が安易に違法行為等を行ったものである。また、累次にわたる調査に対し適切に報告を行わなかったなど、地方事務局や事務所の対応は極めて問題である。

これらの事例が発生・拡大した背景には、社会保険庁全体の内部統制が適切に機能していなかったことがある。このような観点からみて、次のような問題点が指摘できる。

### 1. 事務処理基準等が組織全体を通じて統一されていない

○ 今回、不適正な事務処理を行った事務局及び事務所においては、法律等に規定されていない「国民年金保険料免除取消申請書」等の様式を、本庁の指示や許可を受けることなく独自に作成し、被保険者に配布した例もみられた。社会保険庁本庁は、事務処理を具体的に行う際における職員の行動準則や統一的な処理基準、具体的な収納対策のマニュアルをこれまで明確に提示してこなかった。このため、各都道府県事務局及び事務所ごとに独自の事務処理が行われていた。

### 2. 必達納付率目標の達成を図る中で、安易な不適正処理に走る可能性があるにもかかわらず、これを予見できなかった

○ 国民年金制度に対する国民の信頼を確保し、また職務意識の向上を図るため、納付率等の目標を設定することは必要な方策である。しかしながら、平成17年末の必達納付率目標を達成しようとする中で、その実現に向けて努力した事務局及び事務所がある一方、目標達成の見通しを持たずにいる事務局及び事務所があることを、社会保険庁本庁はある程度想定できたと考えられる。しかし、本庁では、不適正な事務処理が生じる可能性やそれを防止するための対策の必要性について認識が乏しかった。

○ このため本庁は、地方事務局及び事務所に対して免除勧奨等の徹底を指示する際に、今回のような不適正事例の発生を予見し、遵守すべき事項について明確な指示を行わなかった。

### 3. 地方事務局からの照会等への対応が本庁担当職員の個別的な対応にとどまり、組織的な情報共有・活用が不十分であった

○ 各事務局に対する指導については、国民年金事業室等の職員ごとに事務局別の担当制が採用されていた。このため、一部の事案については、メールによって室内で情報が共有されていたことが確認されるものの、各事務局からの照会等につ

いて、その多くは各担当職員の個別的な対応にとどまっていた。このため、現場から上がってきた重要な案件について、担当職員が上司に相談・報告することなく個別的な対応に終始した事例もみられた。

- このため、重要な情報があるにもかかわらず、国民年金事業室内で情報が共有されず、不適正な処理事例が全国的に広がっていることを認識することができなかった。また、国民年金事業室から年金保険課や本庁幹部に対して適時に情報を提供しておらず、本庁から全国の事務局や事務所に対して不適正な事務処理を防止するための的確な指示を行うことができなかった。

#### 4. 不適正な事務処理が行われている可能性を示す情報の端緒を活用できなかった

- 不適正な処理事例に関する照会があったり、不適正な処理事例が計画されているなどの情報の端緒に接しながら、国民年金事業室では全国的に問題が起こりつつあるとの認識を持つことができなかった。このため、京都事案の発覚まで、各事務局に対する調査を行ったり、不適正な事務処理を制止するための明確な指示を出さなかった。また、少なくとも、埼玉の事例については国民年金事業室長まで情報の端緒を共有できていたにもかかわらず、これをもとに全国に対し注意喚起を行うなど、適切な対策が講じられなかった。
- 国民年金事業室の職員が接した情報の端緒が十分に活用されなかったことと併せ、本庁幹部以下、職員の中では、申請のない事務処理が行われることは考えられないとの先入観があり、地方事務局及び事務所が不適正な事務処理を行う可能性を想定していなかった。
- また、京都における事案をきっかけとした3月13日（月）の調査に際して、事案の問題点の本質を示すこと等により、全国の事務局及び事務所に対し、不適正な事務処理を制止するための明確な指示を早期に出すことができたにもかかわらず、その機会を逃してしまった。

#### 5. 免除制度や納付猶予制度について、「申請」を要件としていることの趣旨や制度の基本に対する認識が十分に徹底されていなかった

- 保険料を自ら納付する者との均衡や被保険者自らの選択を保障する観点から、免除制度等は申請者からの申請を要件としている。また、公平性の観点からも、社会保険事務所がし意的に特定の者に職権で免除等を行うことを認めていない。しかしながら、現場職員の多くは、納付率の向上に寄与することや「申請者本人のためになる」という観点ばかりに注意が向き、公平性などの観点をかえりみることなく、し意的な判断のもと不適正な事務処理を行っていた。
- また、平成17年7月から継続免除制度等が導入され、申請の簡素化が図られ

た際、本庁は、あくまでも初回時の申請は必要であることを改めて明確にしたが、この時点において、事務局や事務所に対して、免除制度等では申請を必要とすることの趣旨を十分に徹底するべきであった。

#### 6. 社会保険オンラインシステムへの入力行為の重要性が十分に周知徹底されていなかった

- 社会保険オンラインシステムの被保険者記録は、将来の年金権に直結する極めて重要な個人記録である。今回、免除承認の記録を同システムへとりあえず入力し、申請書を手取できない場合は取り消し処理を行っていた事例が見られた。社会保険オンラインシステムへの入力行為は、被保険者記録に変更等を加える重大な行為であるにもかかわらず、上記の事例のように入力行為の重要性に対する認識が不十分なケースが少なくなかった。社会保険庁では、電磁的記録の取扱いに関する注意事項等について、職員に対する周知徹底が不十分であった。

#### 7. コンピュータシステムの警告機能や監査等による予防的・事後的なチェックの仕組みが十分ではなかった

- 今回の不適正事例の中には、事務局や事務所の幹部等が主導した組織的なものも多く見受けられたが、こうした組織的な不適正処理を未然に防止したり、事後的にチェックしたりするためのコンピュータシステム上の警告機能や監査等の仕組みが十分でなかった。
- また、現場の職員の中には不適正な事務処理の実施に疑問を持つ者もいたが、不適正な事務処理が組織的に行われたものであったため、事務所長等上司の命令に従わざるをえなかった事例も認められた。社会保険庁では、平成16年10月以降、内部通報制度が設けられているが、今回の事案では利用されなかった。同制度は職員の業務に対する疑問を幅広く拾い上げる仕組みとしては不十分であった。

#### 8. 社会保険事務局の機能が十分果たされていなかった

- 社会保険事務局は、本庁の指導監督の下、全国統一的に都道府県内の社会保険事務所を指導する機能を有するべきものである。しかしながら、今回の事案では、事務局が独自に不適正な事務処理を主導したり、本庁への報告を故意に怠ったりした事例が認められる等、本庁の指示に従わない社会保険事務局の組織風土が明らかになった。また、一部事務局において、事務所に対する指導・監督機能を果たしていなかった事例も明らかになった。
- 更に、一部の事務局長においては、事務局内、事務所を十分に掌握できず、指導能力等に欠ける者もいた。

## VI 再発防止策として必要な事項（8つの改善策）

社会保険庁においては、今回の事例を教訓として、危機管理意識を常に維持し、組織全体を通じて内部統制が機能する仕組みを設けるべきである。

今回の不適正な免除事例を踏まえると、次の改善策を早急に講じるべきである。

### 1. 組織風土の変革

- 今回の一連の事例を見ると、社会保険庁は、法律に従って国民のために業務を行うという意識を欠いており、地方組織がそれぞれの判断により業務を行っていたという組織的な問題がみられる。

本庁と地方組織を一体のものとして捉える意識を醸成するとともに、職員ひとりひとりが、国民の共通財産である社会保険制度を担っているとの使命感や倫理観をもって制度運営にあたり、二度と今回のような不適正事例が生じないよう鋭意取り組みを進めていくことができる組織風土に改めていく必要がある。

### 2. 法令遵守の徹底

- 今回の不適正事例における大きな問題点の1つは、現行の法令等に定められたルールにのっとり業務を進めるという、公務員が守るべき原則を職員が逸脱したことにある。その主な原因として、法令遵守の意識が現場の職員に徹底していなかったこと、また、保険料の徴収対策等を進めていく中で法令にのっとり適正な事務処理を確保する組織的な対応が十分ではなかったことが挙げられる。社会保険庁は、法令遵守の意識が組織内に徹底されていなかったことを反省し、その徹底を図るべきである。
- 制度運営の前提として、現場の職員が制度趣旨や考え方を含めて正確に制度を理解していることが必要である。現場の職員が制度趣旨を十分に理解していないために不適正な処理が発生する可能性に留意し、「制度がこうなっている」との理解だけでなく、「なぜそうなっているか」について、本庁職員・地方職員を問わず、正確な制度理解の醸成に努めるべきである。

### 3. 事務処理基準等の統一

- 皆年金制度のもと、国民年金制度の運営は全国の被保険者に公平に行われるべきものであることから、地域ごとに事務処理が相違することは、国民全体の公平性という観点から問題である。

被保険者や受給者に対するサービス向上など、地域の実情に応じた創意工夫を発揮する部分も当然必要であるが、被保険者の権利義務に直結する事務については、職員の行動の基準となる統一的な準則、処理基準、具体的な収納対策のマニュアル等を明確にするべきである。全国統一的に実施すべき具体的内容、守るべき具体的な手続き等を明確にした上で、各地方の取り組みを進めることが必要であり、社会保険庁はこれらの準則等を早急に作成するべきである。

#### 4. 新たな収納目標の設定

- 「世代間扶養」に基づく皆年金制度を維持し、無年金者や低年金者の発生をできる限り防止するためにも、納付率の向上などの収納対策の強化は、社会保険庁が組織をあげて常に取り組んでいかなければならない課題である。

しかしながら、収納対策の強化に取り組む中で、現場において不適正な事務処理が起こりうる「反作用」に留意するとともに、適切なサポート体制も併せて整備するべきである。

- また、現行の納付率の算定に当たっては、収納実績と免除等の実績とを併せて算定する仕組みとなっており、これが今回の不適正処理の遠因になっているとも考えられる。収納実績を免除実績から分離して評価する方法など、新たな収納目標について検討するべきである。

#### 5. 不適正処理が行われる可能性があることを前提としたシステムづくり

- 社会保険庁は、不適正事例や事故リストについて、単に事案の概要を示すだけでなく、それがどうして問題なのか、法制度の趣旨も踏まえて、職員に十分に周知することが重要である。こうした事例集やリストを題材にした研修等を定期的の実施するべきである。

- 社会保険庁は、定期的の一部事務所を抽出して抜き打ち検査等を実施し、準則等に則した事務運営が行われているかどうか検証するなど、効果的な監査体制を構築するべきである。この際、「全件調査」や「確認検証」で用いられた手法を継続的に活用することも検討するべきである。

- また、今回の不適正な事務処理に関し、通報がなかった内部通報制度の機能強化や改善を図るとともに、職員が職務遂行上の疑問等について気軽に本庁に相談できる体制の構築を検討するべきである。

- 先行入力等の不適正な事務処理は、各事務所での端末入力で行っていた。こうした不適正な事務処理の一部は、オンラインシステムにおける監視機能を設ける

ことにより防止することが可能であったと思われる。オンラインシステムにおける監視機能を早急に整備するべきである。

#### 6. 各事務局等に対する指導内容や照会対応に関する情報共有と組織的かつ迅速な対応

- 本庁国民年金事業室担当職員による地方に対する指導内容や照会対応について、事業室内で情報共有する仕組みを設けるべきである。また、不適正な処理事例などの情報の端緒の陰には、同様の多くの事例があり得ることを担当職員が念頭におくべきであり、不適正な処理事例等を把握した場合には、直ちに国民年金事業室内で情報を共有し、各事務局及び事務所に対し迅速に注意喚起を行う体制を確立するべきである。
- また、国民年金事業室内の情報共有だけではなく、年金保険課や本庁幹部への適時の報告を行い、指導監督を受けるべきである。これにより、不適正な事務処理等の情報を早期にチェックし、全国的に注意喚起を行うことが可能になる。

#### 7. 社会保険オンラインシステムに関する統一的な入力マニュアルの作成

- 個人の権利義務に直結する情報である被保険者記録の信用性を保つことは、保険者としての最低限の責務である。処分の決定や処分の取り消し等、被保険者記録の変更について、オンラインシステムに入力するにあたっては、根拠となる資料や決裁等を確認したうえで入力することが必要である。こうした決裁手続や必要となる根拠資料等を明確にするための準則を早急に整備するべきである。

#### 8. 社会保険事務局の機能強化と機能の統一

- 社会保険事務局については、平成20年10月にブロック単位化を導入することが予定されている。今回の事案の再発防止を図るため、ブロック化するまでの間においても、社会保険事務局は、本庁の出先機関として各社会保険事務所等の現場に対する指導・監督機能を厳格に果たし得る組織に改編するよう、人事も含め、機能強化に向けた取り組みを早急に進めるべきである。



## VII おわりに

- これまでの度重なる不祥事の発生に加え、今回、多数の法令違反が全国の社会保険事務局及び事務所で発生し、調査のたびに不適正処理を行っていた事務所数や事例件数が増加していったことは、国民の社会保険庁に対する信頼の失墜につながった。
- 納付率目標を達成する等の理由で、多くの職員が法令に違反した実務を行ったことが明らかになったが、これは法令に基づいて国民年金制度などを運営する社会保険庁において、遵法意識が欠如していたことを示している。また、数次の調査に対して、社会保険事務局及び事務所が不適正事例の報告に消極的であり、一部の事務局や事務所がその事実を隠そうとしていたことは、行政組織としての規律が機能していないことをも露呈している。

これは組織の問題であるとともに、個々の職員の意識の問題でもある。当検証委員会は、社会保険庁に対して本報告書で指摘した問題点を克服するため、早急に取り組みを進めるよう求めるとともに、全ての社会保険庁職員に対して、改めて公務員としての自覚と猛省を促したい。
- 今後、社会保険庁が失われた信頼を回復するためには、社会保険庁自身の調査だけではなく、「国民の視点」から不適正事例の内容を検証する必要がある。当検証委員会は、一連の不適正な免除問題についてその内容や背景等を検証し、不適正免除問題が発生した社会保険庁の問題点を検証した。
- こうした視点からみると、社会保険庁においては、行政組織として当たり前のことが未だに実施されていないこと、全国を通じて同一の制度を実施する行政組織でありながら公平性への認識が不足していることが指摘される。
- また、今回の不適正事例は、地方事務官制以来、長らく指摘されてきた閉鎖性、発覚しなければよしとする隠蔽する体質、組織としての一体性の欠如などの問題が依然として残されていることによるものと思われる。これらの問題を克服するためにも、社会保険庁組織の抜本的な見直しを早急に進める必要がある。
- 当検証委員会は、本報告書や社会保険庁の第三次報告書を踏まえ、今後、職員が一丸となって、国民の信頼を回復するための取り組みを鋭意進めるよう求めるとともに、問題事例が生じた場合には迅速かつ的確に対応を講じることを求めたい。当検証委員会は、本報告書がこうした取り組みの第一歩となることを切に望むものである。

## 社会保険庁国年保険料免除問題に関する検証委員会委員名簿

にしかわ きょうこ  
西川 京子

厚生労働大臣政務官

おかだ ひろし  
岡田 広

厚生労働大臣政務官

いなば かおる  
稲葉 馨

東北大学大学院教授

えざき よしお  
江崎 芳雄

総合研究開発機構理事

かも きくお  
加茂 紀久男

元東京高等裁判所判事、元社会保険審査会委員

こばやし としはる  
小林 利治

東芝執行役常務 法務部長

のむら しゅうや  
野村 修也

中央大学法科大学院教授、弁護士

## 社会保険庁国年保険料免除問題に関する検証委員会 検証作業等の経過

### (検証委員会の開催日程及び議題)

6月6日(火): 第1回検証委員会

- ・ これまでの経緯等について
- ・ 今後の進め方について
- ・ 社会保険庁が実施する実態調査について

6月9日(金): 第2回検証委員会

- ・ 社会保険庁が実施する実態調査等について
- ・ 検証委員会において実施する検証作業について

7月6日(木): 第3回検証委員会

- ・ 社会保険庁による全件調査報告について
- ・ 厚生労働省職員による確認検証について
- ・ 検証委員会委員による実地検証について

7月20日(木): 第4回検証委員会

- ・ 社会保険庁に対するヒアリングについて

7月27日(木): 第5回検証委員会

- ・ 社会保険庁提出「国民年金保険料の免除等に係る事務処理に関する第3次調査報告書」(案)について

8月3日(木): 第6回検証委員会

- ・ 社会保険庁提出「国民年金保険料の免除等に係る事務処理に関する第3次調査報告書」(案)について
- ・ 社会保険庁国年保険料免除問題に関する検証委員会報告書(案)について

### (検証委員会の検証作業等)

6月14日(水)～28日(水)

：委員による実地検証

- 不適正な事務処理が行われた6社会保険事務局(青森・大阪・三重・埼玉・沖縄・愛媛)を対象に、委員2名一組により実地に赴き、対象事務局及び事務所の職員計53名から問題の経緯、背景等についてヒアリングを実施。

6月22日(木)～29日(木)

：厚生労働省職員による確認検証

- 100社会保険事務所を抽出し、社会保険庁が実施した「全件調査」が調査手順にのっとり適正に行われたかどうか、結果が適正なものかどうか検証。

7月12日(水): 社会保険庁本庁職員に対する個別ヒアリング

- 不適正な事務処理に関し、本庁職員に何らかの関わりがなかったかどうか検証するため、本庁職員12名(国民年金事業室等)に対し個別にヒアリングを実施。

7月18日(火): 検証委員会事務局職員による追加的な実地検証

- 本庁職員に対する個別ヒアリングの後、埼玉・岐阜・三重・滋賀における不適正事例については、検証委員会事務局職員が追加的に実地検証を行い、関係職員に対し個別にヒアリングを実施。