

平成 23 年 3 月 30 日

厚生労働大臣 殿

年金記録回復委員会

第 3 号被保険者の記録不整合問題についての意見（その 2）（案）

平成 23 年 3 月 8 日の当委員会において、厚生労働大臣から、法改正なども視野に入れた第 3 号被保険者の記録不整合（以下、「不整合 3 号記録」といいます。）問題への対応につき、助言等を求められております。

その一部につきましては、既に同日付けにて、＜別紙 1＞のと通りの意見を申し述べたところですが、その後、同日のうちに厚生労働大臣から「第 3 号被保険者の記録不整合問題への対応について」（以下「大臣ペーパー」という。）が公表され、抜本改善策案の方向性と論点が示されたことを受け、当委員会として、引き続きその改善策の方向などにつき検討しましたので、＜別紙 2＞の共通認識を基に、＜別紙 3＞に記載の本件に関連する問題提起も含め、以下の意見を申し述べます。

なお、「不整合 3 号記録」の背景認識については、その検討対象となる時間軸が長く、データや疎明材料が機構側と本人側で共に極めて乏しいことから、蓋然性に基づく感覚的な例示助言に留まらざるを得なかったことをご了解ください。

また、当委員会の機能から見て、以下の検討結果は例示助言に留まっているものであり、今後更なる検討は厚生労働省及び日本年金機構において行うものとしておりますことを申し添えます。

第 3 号被保険者の記録不整合問題への対応について

平成 23 年 3 月 8 日

厚生労働大臣

第 3 号被保険者の記録不整合問題（以下「本件」という。）に関して、本日、総務省年金業務監視委員会から総務大臣に対して意見書が提出され、これを受けて、総務大臣から厚生労働大臣に意見が表明された。また同じく本日、厚生労働省年金記録回復委員会において、厚生労働省としての意見を申し述べたうえで助言を受けた。その後、総務大臣と厚生労働大臣で協議を行った。

厚生労働省としては、国会における本件に関連する指摘や上述の意見書、助言の内容等を踏まえ、抜本改善策案の方向性と論点について以下のとおり整理するとともに、本件に関して関係者の処分を行うこととする。

I. 抜本改善策案の方向性と論点

1. 抜本改善策は、法律により対応する。

(3月8日付け厚生労働大臣への意見(別紙1)の通り。)

2. 「被保険者(20~59歳)である人」の場合

(ア) 受給資格期間の特例創設(「カラ期間」の導入)

対象者の老後生活に甚大な不利益を与えないため、(イ)の特例追納が困難な場合も、その納付されなかった期間を25年の年金受給資格期間に含めて算定する特例(年金額の計算には用いない「カラ期間」とする)を設けることを検討する。

(イ) 上記によりカラ期間となった期間への特例追納の実施

被保険者は、3号から1号に訂正し、訂正の時点で時効により保険料を納められなくなった全期間(過去の訂正による期間を含む)にわたって、保険料を追納することができるようにすることを検討する。

ただし、一挙に保険料を納付することが困難な場合は分割納付を認める等の配慮を検討する。

<主な論点>

- 分割納付の期間、方法をどうするか。
- 追納の保険料の水準をどうするか。

1) 「カラ期間」と「特例追納」の導入に際しては、結果として特例追納を行わなかった(行えなかった)場合に低年金者が発生する、との批判は甘受せざるを得ない。

2) 大臣ペーパーのとおり、不整合3号期間に限り、昭和61年4月以降の全ての期間を対象として「カラ期間」とし「特例追納」を認めることが適当である。ただし、次のような課題があることに留意する必要がある。

- ① 通常のカラ期間であると、老齢年金の資格期間には含まれても障害年金の納付要件には反映されないこととなるので、障害年金の受給資格要件である初診日の認定を可能にするなど、障害年金の受給に影響を生じさせないような特例措置(例えば学生納付特例に類似のカラ期

間)の検討も必要である。

- ②追納すべき保険料の水準については、年金確保支援法案とのバランス、年金財政への影響、当時の国年納付者とのバランスを考慮すべきである。また、追納すべき保険料の分割納付の期間・方法などについては、事務効率化の観点も含めた検討が必要である。
- ③また、「被保険者」と「受給者」の分類は、年金裁定を受けているか否かで区別することが考えられるが、60歳以上で受給権を取得していない者、及び、年金支給年齢到達後も裁定請求をしていない者などの未裁定者は、「被保険者」として区分するかどうかなお検討が必要である。
- ④特に対象期間が長期に及ぶ場合について、特例追納すべき金額が多額となり、支払能力の問題から、富裕者への恩恵度が高く低所得者の納付が困難となるおそれがあるので、追納相当額の一部への融資等の別途の対策を併せて検討する必要がある。

3) また、不整合3号期間については行政側にも一定の責任があることから、本人に問うべき自己責任部分を小さくして「カラ期間」「特例追納」を導入するとしても、

- ①昭和53年までに3回行われたような「特例納付」のように、本来納付すべきことを知りながら納めなかった1号未納などの記録不整合以外にまで拡大することは、正しく納付してきた方との公平性が一層損なわれるために慎むべきであること、
- ②不整合3号期間について立法により特別な措置を講じるのは、過去における不整合期間を対象とするものであり、将来に向けた周知広報や発生防止策を講じた上で、今後の期間は対象とすべきものではないことから、このような立法措置は今回限りであること、
- ③追納保険料については、当時の法定保険料に一定の加算を行うことになると考えられるが、その加算金の大小にかかわらず、保険理論上の「逆選択」、すなわち、短命と思う者は追納せず、長命と思う者が追納するような事態が起り得ることや、不整合記録保有者自身に「未納」という形で自己責任が問われなくなり、正常記録届出者からの不満が大きくなるといった面も生じるものであり、このような観点からも、このような立法措置は今回限りであること、

とすべきである。

4) さらに、過去において3号記録を1号記録に正常に訂正した被保険者についても、前記2)とのバランスから、希望者には同様に、訂正により生じた1号未納期間をカラ期間とし、保険料の追納を可能にすることが必要である。更には、これらの該当事例の把握の具体策を検討することも必要である。

特に過去における正常訂正の結果、資格期間が年金受給に必要な25年に到達することが見込めず(＝無年金見込みとなり)、脱退手当金を受領した者については、保険料の追納と合わせた脱退手当金受領期間の回復なども含め、所要の措置を講ずるべきである。

5) なお全ての期間について「特例追納」を認めることについては、免除制度における追納も、年金確保支援法案の事後納付も共に10年間であり、あまりに長期間の特例納付を認めるべきではなく、それ以前の分は自己責任(未納扱い)とすべきであり、これを「直近から通算して10年を限度」とすべきとの意見もあった。

また一方で、対象者の期待権に一定程度配慮し、カラ期間化する期間（追納可能期間）は 10 年に限定し、それ以上の期間は 3 号の記録を維持することも考えられるとの意見があった。

3. 「年金裁定により既に受給者（60 歳以上）となっている人」の場合

- ・ 受給資格期間の特例創設（「カラ期間」の導入）、その期間への特例追納の実施は、2. のケースと同様とする（過去に記録を訂正していた期間も、2. と同様に含まれる）方向で検討する。

<主な論点>

- 過去に支払われた年金について、返還を求めるか。
- 将来の年金額を減額するかどうか。

（論点の検討に当たっての留意事項）

- ・ 被保険者の取扱いとの公平性
- ・ 現に年金を受給している者の年金を減額することの法制上の可能性
- ・ 既に裁定された年金を基礎に老後の生活設計を行っている高齢者の生活の安定
- ・ 不整合を見つけられる者とどうしても見つけられない者が存在する中で、見つけられた者だけの不利益変更となること

1) システム抽出などにより「不整合記録あり」と判別された受給者の不整合 3 号期間に係る大臣ペーパーにいう「カラ期間」「特例追納」の取扱いについては、次の理由により、追納がなければ減額するといった不利益変更は困難であるとする意見が大勢を占めた。一方で、相応の自己責任に伴う部分負担を行い、正常に記録を訂正した者との公平を図る観点から、将来に向けてのみであれば年金の減額を行うことも考えられるが、その際にも訂正結果で減額となる場合は減額上限を設定する、低所得者については減額の対象から除外するといった配慮が必要との意見があった。

- ①既に年金が裁定されており財産権として年金受給権が発生していること。
 - ②その裁定については行政の責任もあり、裁定の取消及び再裁定を行うことは、信義則違背の問題があること。
 - ③既に受給を開始している年金を基礎に生活設計を行っている高齢者の生活の安定を阻害し、ひいては生存権にも関わる問題を招くこと。
 - ④システム抽出では不整合を見つけることができない者(*)が見込まれる中で、不整合が発見された者のみに是正を求めることは納得が得られないこと。
- (*)離婚・再婚しているにも関わらず手続きを行っていない場合、収入が 130 万円を超えたために生計維持関係が消滅している場合など

- 2) これに関連して、被保険者の取扱いとの違いに起因する被保険者世代との不公平感を懸念する意見があったが、親世代の受給者の生活の安定は子供の被保険者世代の負担の緩和にもつながっていると意見があった。
- 3) また、2. - 4)と同様、過去において3号記録を1号記録に正常に訂正した（正常記録に戻し減額裁定を受けた）受給者についても、前記1)とのバランスから、希望者には遡及訂正した時点にかかわらず、遡及追納を可能にするべきである。
- 4) 2. と3. に共通の事項として、費用対効果面も勘案しつつ効率的な「不整合3号記録」の解明に資する実務的処理方策の検討が必要であり、以下の点に留意すべきである。
- ① 今秋以降のいわゆる「システム抽出」は、受給者についても実施すべきである。
 - ② 抽出後の作業や不整合記録が見つかった方への対応も含む作業手順の構築が必要である。
 - ③ その際、システムで把握ができない、離婚・死別による不整合3号記録該当者等の取扱いについては、裁定時のチェック等についてさらに検討が必要である。

4. 「運用3号」通知の留保の解除及び廃止

(ア) 本日付で、「運用3号」通知の留保を解除し、通知を廃止する。

(イ) 本年1月1日（昨年12月15日以降受付）から2月24日までの間に「運用3号」通知に基づき裁定された者については、3月随時払い以降、既裁定額を支給する。ただし、本件の抜本改善策が1月1日に遡及して実施されることとなる場合には、再裁定額と既裁定額の差額を調整することを検討する。

(ウ) 今後の新規裁定請求（2月24日までに裁定されていなかった受付済みの裁定請求を含む。）については、「運用3号」通知の廃止の後、「運用3号」通知が発出される以前の本来の取扱いにより裁定を行った上、3. の対象とすることを検討する。

（本件は、厚生労働省及び日本年金機構において検討すべき事項と思料するので、当委員会としては言及しない。）

5. 上記の措置は、法改正施行後「3年間の時限措置」とすることを検討する。

- ・「年金確保支援法案」の衆議院修正の趣旨を踏まえ、今回の特例措置を受けるための申し出ができる期間は、法改正施行後3年間に限るものとして検討する。

<主な論点>

- 3年の間に広報や勧奨を十分行ったとしても、事実関係の確認が困難で、期間内に記録の訂正ができないケース（例えば、過去に健保組合加入の会社員の配偶者がパート等の収入が増え被扶養を外れたこと）がある。

(注) 大臣ペーパーにおける「3年間の時限措置」とは、法で定めた日から3年間に限って「特例追納」等の措置を適用することと解する。

- 1) 3年間の時限措置については、3年の間に集中して広報や勧奨を行うことは当然であるが、そうしてもなお事実関係の確認が困難で、後になって不整合記録の未訂正のあることが発見される場合もあり得ることから、そのような場合には本人がその事実を知り得たときから3年以内であれば「特例追納」を可能とするべきである。
- 2) 従って、未訂正者に対する今回の措置についての十分な周知が必要であり、事実関係の確認が困難なケースへの対応も含めて未訂正者への訂正勧奨の方法について検討すべきである。
- 3) 3年時限の施行前における被保険者の不整合3号記録の取り扱い、及び3年時限の経過後の被保険者についての取り扱いの明示が必要である。
- 4) 3年時限の期間設定については、特例措置のシステム開発、対応体制の整備を十分整えた上で、できるだけ早期にスタートすることが望まれる
- 5) 3年という短期間で集中的な取組の観点から不公平感除去のために講じる措置は、シンプルにしてコストをかけない方策とすべきで、そのためにも、実施組織である日本年金機構との十分なすり合わせが必須であるとの意見があった。

6. 将来に向けて、第3号被保険者の記録不整合問題が発生しないようにするための措置について検討する。

現在検討中の新規発生防止策（例；健康保険組合からの「被扶養配偶者の削除情報」がよりスムーズに入手できる実務的処理手順、「システム抽出」の定例化など）の実施の促進について検討することが必要である。

Ⅱ. 本件に関する処分

本件についての大臣の監督責任、事務局の業務遂行に関して不適切な点があったことから、本日付けで関係者を処分する。

（意見を申し上げるべき対象ではないので、意見は差し控えた。）

別紙 1. 平成 23 年 3 月 8 日付け 厚生労働大臣宛の意見書(その 1)

平成 23 年 3 月 8 日

厚生労働大臣 殿

年金記録回復委員会

第 3 号被保険者の記録不整合問題についての意見

平成 23 年 3 月 8 日の当委員会において、厚生労働大臣から『法改正なども視野に入れつつ対応する』ことについての助言を求められましたので、以下のように意見を申し述べます。

1. いわゆる「運用 3 号」については、昨年 3 月の当委員会の総意としては、やむを得ない対応であるとしたところだが、これについては、当時の状況からすれば、従前の対応との連続性の観点及び今後への是正策の観点から一つの考え方であったと思料する。
2. その後、本年 1 月以降、各方面から、①「運用 3 号」対象者と過去に記録不整合を是正してきた者との間での不公平、②今後法令に基づき適正な届け出を行うことに対するモラルハザード拡大の懸念等の指摘をいただく中、厚生労働大臣が「法改正を視野に置いた抜本改善策を早急に検討する必要がある」との考え方を示されているが、諸事情に鑑みると、妥当なことであると思料する。
3. 「第 3 号被保険者の記録不整合問題」については、今後も年金記録回復委員会として必要な助言等を行う。

以上

別紙 2. 意見提示に際しての共通認識

1. 不整合 3 号記録解消のための根拠データについて

少なくとも次のデータは、意見とりまとめの際の回復委員会に提出することも含め、取りまとめができ次第速やかに公表すべきである、との意見で一致した。

- ① 運用 3 号として受け付けた申請データの内訳、なかんずく裁定済みのもののデータ。
- ② 一定の時間を要しようが、今後具体案の議論を進めるために必要な、不整合 3 号記録のサンプル調査の対応方針。

2. 行政に起因する不整合 3 号記録への配慮と、それに関する自己責任について

(1) 不整合 3 号記録の発生には、行政に起因する問題として、不作為(*1)、誤った事実に基づく行政処分(*2)などによる信義則違背(*3)を認めざるを得ないことから、その解消には「本来のルールに基づく処理」(*4)だけでは対処できない、という背景認識で一致した。

- (*1) 平成 17 年 7 月以前は届出の勧奨が十分でなかったり、その結果のフォローが不十分、現場から汲み上げることができなかった不整合記録の問題、納付書の不発送など
- (*2) 裁定請求時に確認すればよいという裁定時主義をとりつつ、裁定審査時の不整合記録のチェックが統一的に運用されなかったため、誤った 3 号記録に基づく裁定行為が発生
- (*3) 行政の取組に関しては、不整合のままでの記録が定期便などで通知されたことにより結果的に誤解が生じた面もある
- (*4) 「不整合 3 号記録は本来の 1 号に訂正し、保険料納付可能分以外の記録は 1 号未納とする。」

(2) 従って、現時点で、あるいは今秋以降のシステム抽出において、不整合 3 号記録を完全に解消することは、窓口クレームのみならず訴訟リスクも含む大混乱を招きかねないことから、行政に起因する問題であることにも鑑み、「不整合 3 号記録を有する人への一定の配慮」が必要になる。

その意味では、いわば、[行政に起因する問題 ⇒ 不整合記録への一定の配慮] という図式となる。

(3) とは言っても他方では、「適切に 1 号記録への届出を行った人」(*)からすれば、不整合 3 号記録を有する人たちにも法令に基づきそれなりの自己責任があるはずで、過失が全く無いわけではないことから、「不整合 3 号記録への一定の配慮」に対して不公平感を抱くことになるため、その不公平感の緩和のためには、不整合 3 号記録を有する人の自己責任もある程度は問う必要がある。

(*) 自発的にもしくは指摘されて「正当な 1 号記録」の届出をした人で、その概数区分は不詳。

(4) 以上を要約すると、行政に起因する問題であることに鑑みた「不整合 3 号記録への一定の配慮」は、不公平感の緩和のために、ある程度の制約(=自己責任の所在の確認)が必要になるとの認識に達した。

不整合 3 号記録への一定の配慮の度合いは不公平感に比例しようから、それと不整合 3 号記録を有する人に自己責任を問う部分との総和は一定である、と考えれば、不公平感を少なくしようとするれば、自己責任を問う部分を多くせざるを得ない。

この点は、不整合 3 号記録問題の解消に向けて避けて通れないことを、前提とすべきで、図示すると下図のようになる。



(* 1)の部分=受給者については、システムでの抽出が不可能な不整合 3 号記録が多いほど、それらとのバランス上、抽出可能だった者のみに自己責任を問うことの合理性は小さくならざるを得ない。

(* 2)の部分=受給者・加入者共に、不整合 3 号記録を「運用 3 号」とするため、受給者と加入者間のバランスの考慮は必要なくなる。

(5) なおこれらの認識に関連し、

- ①自己責任というが、実務論としては自己責任を問うことが困難な人がいることに留意が必要、
- ②そもそも2年の時効が経過しているために保険料を払えない期間を、遡って1号にしてしまうことにも疑問があり、いわば「納付不能でかつ徴収不能な1号被保険者」の存在をどう理解するのかという論点があるのではないか、
- ③事業主のミスなどにより厚生年金の短期加入漏れなどに付随して発生する、3号被保険者たる被扶養配偶者の種別変更漏れに、どのように対応するのか、
- ④システム抽出の不可能な不整合3号記録(10ページの図参照)で、裁定時にも「不整合記録である」との確証の得られない記録に、どのように対応するのか、という意見があった。

別紙 3. 関連する意見

1. 第 3 号被保険者制度そのものの見直しについて

第 3 号被保険者制度には、予てから多くの問題点が指摘されてきている。

例えば、第 3 号被保険者に係る基礎年金拠出金制度の仕組みに対する一般の理解の得られ難さ、対象者比率の減少、基礎年金は個人単位といいつつこの分野にのみ世帯単位の考え方が導入されていることの不合理性、それに由来する正常な 3 号記録の把握の困難さと届出のみに依存する事務効率の低さなどである。

意見本文 6. の指摘に従い不整合 3 号記録の解消に向けた努力を進めるが、3 号被保険者制度においては、なお不公平を指摘する声は多くあると思われるので、次回の年金制度の抜本改正時には、3 号被保険者制度そのものの見直しの議論が是非とも必要、との意見で一致した。

2. 記録回復に向けた施策の実施手続きについて

不整合 3 号記録の問題については、国会等において課長通知による実施という手続面からの問題も指摘されてきている。

年金記録回復委員会としては、これまでも記録の取扱いについて国民の権利の保持に配慮しつつ各種基準の設定等の議論を進めてきたところであるが、今後ともそういった取組を進める重要性に鑑みれば、この際年金記録回復委員会における議論を経て施策を実施するに当たっては、大臣の指示に基づき実施するという手続きを明確化しつつ進めることに留意すべきである。

3. 行政の責任について

今般の不整合 3 号記録問題には、明らかに行政の過去の不手際があり、従来より関係者から指摘されてきたにもかかわらず、その改善が放置されてきた。

そこから当委員会においても「当然に行政の責任が糾明されるべきである」との意見があるが、その責任の所在追及は、その背景事情が長期間かつ多岐に亘り、検証の困難性や実効性の面から見て、当委員会の機能を越えざるを得ないため、当委員会としては、「看過すべき意見ではない」ことだけを付言する。

(完)