

第1章

厚生労働省の反省点

これまで厚生労働省が国民からの信頼を失墜させてしまった経過を顧みると、制度の企画立案に力点を置いてきた一方で、制度の創設・改正に先立つ実態の把握、制度の適切な運用及び必要に応じた改善の実施がおろそかになっていたことがみてとれる。本来であれば、制度の企画立案と実務的な運用等は車の両輪としていずれも重視されるべきものであるが、後者について時宜をとらえた十分な対応がなされてこなかったことは、厚生労働省として深く反省すべき点である。また、制度の管理・運用を担当する職員の使命感・責任感や従事している業務に対する基本認識の不足・欠如についても、大きな批判を受けてきている。本章では、それらのうち、年金記録に関するものをはじめとした旧社会保険庁等をめぐる問題、また、これまで社会問題となってきた医薬品による悲惨な被害の中でも最近のもので大きな政策課題を残し、資料管理等に関する問題も指摘された薬害肝炎事件を取り上げ、その経緯と反省すべき点等を整理する。

第1節 旧社会保険庁等をめぐる問題

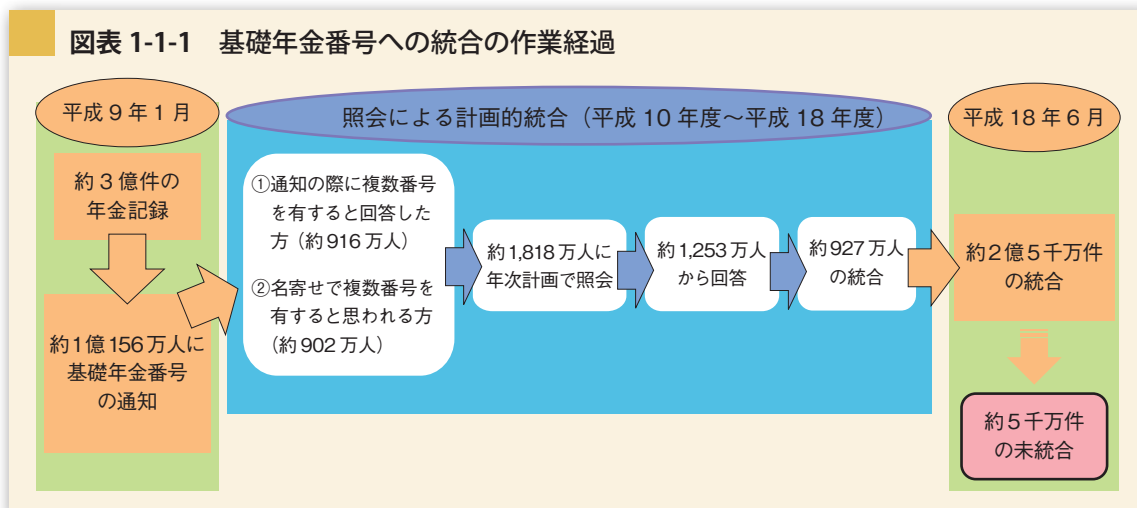
1 年金記録問題

我が国の年金制度は、給付を受けるために一定の保険料の納付が必要な仕組みとなっており、年金額は、保険料を納付した期間などに基づいて計算することとなる。このため、正しく年金を支払うために、年金受給者及び現役加入者一人一人の保険料を納付した期間などの記録を長期間適切に管理する必要がある。しかしながら、既に50年前には、記録が適切に管理されていないとの指摘が行政管理庁（当時）からなされていた（第1節4（3）参照）。

また、年金記録の管理の方法は、これまで紙台帳によるものからオンラインシステムによるものへと順次移行してきた。厚生年金保険については、1942（昭和17）年6月から手作業による紙台帳管理が行われてきたが、昭和30年代には磁気テープ等による管理を並行して行い、1986（昭和61）年2月からはオンラインシステムによる中央一元管理がなされるようになった。国民年金については、1961（昭和36）年4月から手作業による紙台帳管理が行われてきたが、昭和40年代には磁気テープによる管理を並行して行い、1984（昭和59）年2月からはオンラインシステムによる中央一元管理がなされるようになった。これらの移行の過程で、元の紙台帳からコンピューターへの記録の転記が正確に行われていない事例があった。

さらに、1996（平成8）年までは、加入していた年金制度の種類ごとの番号により年金記録を管理していたため、転職、結婚、退社等により加入する年金制度を移動した人は国民年金や厚生年金保険などの複数の番号を持つこととなり、その結果、日本の人口を大きく上回る約3億件の年金記録が存在していた。1997（平成9）年1月からは、統一した共通の番号で年金記録を管理することとし、一人に一つの番号を付する基礎年金番号を導入したが、本人の申出や名寄

図表 1-1-1 基礎年金番号への統合の作業経過



せ処理（氏名、性別、生年月日の3項目が一致する記録を突き合わせ）によって抽出された対象者への照会、年金請求時の本人確認などを通じた記録統合を行ってきたものの、2006（平成18）年6月時点で約5千万件が基礎年金番号に結びつかないままとなっていた（図表1-1-1）。

こうした年金記録の誤りによって、本来受給できるはずの年金額が支給されない場合も生じることとなる。これらは、2007（平成19）年以降「消えた年金」として大きく報道され、関連した個々の問題が明らかになるごとに国民から極めて大きな批判が起き、年金に対する大きな不安、厚生労働省、旧社会保険庁に対する不信感を引き起こし、信用が失墜する事態となった。

（年金記録問題検証委員会による検証）

2007年6月には、年金記録問題発生の際緯、原因、責任の所在等について調査・検証を行うため、行政評価・監視を所管する総務大臣の下に、外部有識者からなる「年金記録問題検証委員会」が設置された。同委員会では、2007年10月31日に報告書が取りまとめられた。

報告書では、年金記録問題発生の原因は厚生労働省及び旧社会保険庁の年金記録管理に関する基本的な姿勢にあるとした上で、約5千万件の未統合記録等が発生した原因、経緯等に係る年金記録管理のシステムや事務処理上の具体的な問題点、それらを助長し、あるいはその背景となった組織上の問題点を明らかにした（図表1-1-2）。

（標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会による検証）

2007年8月には、年金記録確認第三者委員会において、標準報酬の遡及訂正について「合理的な理由がない」として初めて記録回復のあっせんが行われ、その後も標準報酬や資格喪失日の遡及訂正について同様のあっせんが続いたことなどから、旧社会保険庁は事実確認のための調査を行い、2008（平成20）年9月に公表した調査結果の中で、事実と反する処理であったことを旧社会保険事務所の職員が知っていたと考えられる事案であることが明らかになった（図表1-1-3）。こうした状況を受けて、厚生労働大臣直属の「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会」が開催され、2008年11月28日に報告書がとりまとめられた。報告書では、不適正な遡及訂正が発生した原因及び背景事情について、厚生労働省、旧社会保険庁、旧社会保険事務局及び旧社会保険事務所のそれぞれについて分析を行い、制度面の問題や業務の改善・監督における問題等を指摘した。

図表 1-1-2 年金記録問題検証委員会報告書（概要）－平成 19 年 10 月－

年金記録問題発生の根本にある問題

【厚生労働省及び社会保険庁の基本的姿勢の問題】

年金記録は、長期にわたり正確に管理すべき他に類例を見ない特色を持つもの。
厚生労働省及び社会保険庁は、年金記録を正確に作成・保管・管理する組織全体の使命感、責任感が、決定的に欠如。

【年金記録の正確性確保に対する認識の問題】

社会保険庁は、正確性確保の重要性の認識が不十分。関係の記録・資料を適切に管理する組織としての責任を果たさず。
記録管理方式変更の都度、過去記録の欠落や不備を訂正・補正しておくべき。
多くの職員は年金記録の誤りを漠然と認識。定量的に把握・検証・補正する組織的な取組は行われず。

【「裁定時主義」の問題】

「裁定時主義」とは、年金給付の裁定請求時等には本人が来るから、その時に社会保険庁の記録と突合して確認し、齟齬があれば直せば良いという事務処理上の考え方（社会保険庁は「申請主義」と言っている）。
裁定請求時に本人に確認することは補助的手段として必要。しかし、記録の正確性は社会保険庁として業務運営全般を通じて責任をもって確保すべきもの。

年金記録問題発生の間接的な要因～組織上の問題～

【三層構造に伴う問題について】

社会保険庁の職員は、厚生労働本省採用のⅠ種職員、本庁採用のⅡ種・Ⅲ種職員、地方採用のⅡ種・Ⅲ種職員という三層構造。この三つのグループが相互に連携性・一体性を欠いたまま存在し、ガバナンスが不足。

【職員団体の問題について】

昭和50年代前半のオンライン化計画などについて、自治労国費評議会が、人員削減反対、労務強化反対、中央集権化反対との理由で強く抵抗。当局と職員団体の間の多数の覚書、確認事項等が近年まで存在。

【地方事務官制度に係る問題について】

昭和22年の地方自治法制定以来、平成12年まで、地方で社会保険業務に従事する地方事務官（※）は、都道府県に勤務し、人事権及び予算は国が持つ変則的な存在。

※地方事務官制度は、日本国憲法下の地方自治制度において都道府県が完全自治体したことに伴い暫定的に設けられたもので、平成12年の地方分権一括法の施行により廃止された。

図表 1-1-3 厚生年金記録の不適正処理（標準報酬月額の変及訂正など）について

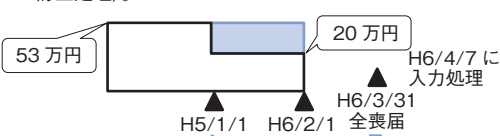
厚生年金保険の保険料と年金額

- 厚生年金保険では、加入者が受け取る給与を一定の幅に当てはめて区分した標準報酬月額を保険料や年金額の計算に用いている（現在の標準報酬月額は、1等級（9万8千円）～30等級（62万円））。
- 老齢厚生年金の額は、標準報酬月額、加入期間等に応じて決まる。

厚生年金記録の不適正処理

【標準報酬月額の変及訂正】

（例）
・Aさんは、退職まで標準報酬月額は53万円だった。
・平成6年1月31日に退職し、翌日、被保険者資格を喪失した。
・平成6年3月31日に全喪届（事業所が廃止、休止等により適用事業所に該当しなくなったときの届出）が提出された。
・ところが、平成5年1月1日から資格喪失日（平成6年2月1日）までの標準報酬月額が53万円から20万円に下がっていた（平成6年4月7日に、標準報酬月額を平成5年1月1日に遡って53万円→20万円に訂正処理）。



年金額が低くなる

【加入期間の変及訂正】

（例）
・Bさんは、昭和52年12月9日まで同じ工場勤務し、12月分まで給料を受けていた。
・昭和52年12月9日に退職し、翌日、被保険者資格を喪失した。
・昭和52年12月21日に全喪届が提出されたが、これが訂正されて、昭和51年8月1日に遡って処理され、Bさんの資格喪失日も遡って全喪年月日（昭和51年8月1日）に訂正された。



短縮した期間分だけ年金額が低くなる
受給資格が取得できなくなるおそれ

2 旧社会保険庁職員の不祥事（年金個人情報業務目的外閲覧等）

2004（平成16）年以降、旧社会保険庁職員による不祥事がたびたび報道され、厚生労働省及び旧社会保険庁に対する国民からの信頼が大きく失墜した。個々の事例では関係者に対する処分や再発防止のための措置等も行われているが、各事例について調査・検証が行われる中で、個々の職員の問題だけでなく、旧社会保険庁における構造的な問題が背景にあることが浮き彫りとなり、旧社会保険庁を廃止するきっかけにもなった。これまで問題となった主な事例は次のとおりである。

（1）年金個人情報の業務目的外閲覧

2004（平成16）年3月に、旧社会保険庁が保有する国民年金保険料の未納情報等に関する個人情報の漏洩が疑われる事例が報道されたことから、事実関係について同庁において調査を実施した。その結果、多数の職員による業務目的外の閲覧行為が明らかになり、閲覧行為を行った者、システム運用責任者等が多数処分（973名を懲戒処分）を受けた。その後、同庁において年金個人情報の管理責任の明確化やアクセス内容の監視体制の強化が図られた。

（2）収賄事件・監修料の受取り等

2004（平成16）年9月に、旧社会保険庁の元課長が金銭登録機等の納入業者からの収賄の容疑で逮捕・起訴された（2005（平成17）年1月に収賄の罪で有罪判決）。また、これ以外にも同じ業者から多数の職員が中元・歳暮を受領したりゴルフ、旅行をともししていたことも判明している。

さらに、同時期に、旧社会保険庁が保険料を財源に大量に購入していた書籍等に関し、一部の職員が組織的な管理の下で多額の監修料を受領していたことが判明した。厚生労働省及び旧社会保険庁においてその実態を調査したところ、監修料は作業量の多寡にかかわらず売上げの一定割合を受け取っていたケースが多く、監修料が支払われた出版物が公費で大量に購入されていたこと等が明らかとなり、こうした状況が、国民の不信感を増大させた。

これらの事例についても、逮捕された元課長（懲戒免職処分）を含む多数の職員に対する処分が行われた。また、「社会保険庁調達委員会」の設置等による調達の必要性や契約方法等の厳格な審査、「法令遵守委員会」の設置による内部牽制体制の強化が行われた。さらに、監修料問題に関しては、関係者の処分に加えて、幹部職員等による給与の一部の自主返納等が行われた。

（3）国民年金保険料免除等の不適正事務処理

2006（平成18）年3月頃から、国民年金保険料の免除承認等に関する手続について、本人からの申請がないにもかかわらず旧社会保険事務所が承認手続を行ったという、国民年金法等の規定に反する事例が多数明らかとなった。また、旧社会保険庁がこうした法令違反事例について調査を行うたびに不適正処理を行っていた事務所数や報告件数が追加・修正されたことは、国民の同庁に対する信頼の失墜につながった。

不適正処理の背景として、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同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、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が判明し、行政機関としての規律が機能していないことも露呈した。この事例については、厚生労働大臣政務官をトップとして設置された委員会において検証が行われ、

2006年8月には不適正な事務処理に関与した又はその監督者であった多数の職員に対する処分が行われている。

(4) 無許可専従などのサービス違反

2007（平成19）年11月の年金業務・組織再生会議（17ページ：第2章第1節1参照）からの要請を受けて旧社会保険庁において行ったサービス違反行為に関する調査において、長年にわたり、多くの職員が無許可専従（社会保険庁長官の許可を得ることなく、国家公務員としての給与を受けながら、もっぱら職員団体の業務に従事すること）などのサービス違反を行っていたことも明らかになった。

この問題の背景として、社会保険関係業務に従事する職員は、1947（昭和22）年から60年の長きにわたって続いた地方事務官制度の下で、人事権及び予算は国、業務の指揮命令権は都道府県知事が持つという変則的な存在となり、結果的に両者の管理が行き届かなくなり、2000（平成12）年に地方事務官制度が廃止され、すべて国の職員とされたものの、依然として不十分な管理状況が惰性的に継続していたと考えられる。

また、職員団体は、自分たちの待遇改善を目指すことだけに偏りすぎ、業務運営を行うという使命感が希薄となり、他方、管理者側は、本庁として職員団体に対し、きちんと対峙させるような対策が不十分であり、職員規律の確立に十分な取組みが行われなかったことも考えられる。

このような状況の中、地方における職員団体への対応を地方組織に任せる傾向が強くなり、更に地元出身の幹部にその対応を任せるなど緊張感のない、なれ合い的な関係が形成され、「無許可専従者」の存在を容認する傾向が存在していたと見られる。

なお、厚生労働省は無許可専従の行為者及び給与等支払関係者を刑事告発し、結果として起訴猶予となったが、それらの者を含め多数の職員に対する処分（43名を懲戒処分）が行われた。

3 年金福祉施設事業等をめぐる問題

2010（平成22）年9月末に向けて整理合理化を進めている厚生年金会館の設置・運営等の年金福祉施設事業や旧年金福祉事業団が運営していた大規模年金保養基地（グリーンピア）事業等の「年金福祉還元事業」は、これまで年金保険料の「無駄遣い」として大きく批判されてきた。

年金福祉施設事業、グリーンピア事業等の「年金福祉還元事業」は、旧厚生年金保険法第79条及び旧国民年金法第74条という法律上の規定等に基づき、高齢となり年金を受給する前の長期にわたり保険料を払い続ける被保険者等の福祉の向上を図ることを目的として行われてきた。こうした中で、高齢化が急速に進み、年金の給付費用に対する将来の勤労世代の負担の限界が意識されるようになり、2004（平成16）年の年金制度改正の際には、一層厳しくなる年金財政の状況を踏まえた改革が進められていく中で、「年金給付以外に年金保険料を投入している」として年金福祉還元事業全体に対して厳しい批判の目が注がれた。このような批判を受けて、グリーンピア事業は2005（平成17）年度末をもって廃止することとされ、2005年12月までにすべての施設が地方公共団体等に譲渡されたほか、年金住宅融資事業についても、2005年度末をもって廃止され、2006（平成18）年度以降、既往の融資債権の管理回収事業を独立行政法人福祉医療機構が承継して行うこととされた。また、年金福祉施設については5年以内に整理合理化を進めることとし、2005年10月に施設の譲渡・廃止を行う独立行政法人年金・健康保険福祉施設整理機構（RFO）が設立され、病院以外のすべての施設について移管を受けて2010年

9月末までに譲渡・廃止を完了することとされた^{*1}。

さらに、国民年金事業及び厚生年金保険事業の事務費については、1998（平成10）年度以降、国の危機的な財政状況に鑑みて年金保険料を充当する措置が講じられているが、年金保険料を旧社会保険大学のゴルフ道具や旧社会保険事務所のマッサージ機器、職員のミュージカル鑑賞やプロ野球観戦の福利厚生経費等にまで安易に流用していたことから、大きな批判を受けた。2005年度以降は、「年金保険料は年金給付及び年金給付に関係する経費以外には充てない」との方針の下に、年金保険料を充てるのは事業運営に直接関わる経費に限定している。2010年度には、これまで年金保険料で賄っていた年金教育や一般の方向けの広報経費を廃止するとともに、システム経費の減額等も行っており、今後、2013（平成25）年度までに年金保険料の流用を行わない予算を実現することに向けて全力で取り組んでいくこととしている。

4 問題点の分析

これまで整理してきた問題については、これまで年金業務・組織再生会議、年金記録問題検証委員会、年金業務・社会保険庁監視等委員会等の厚生労働省内外に設けられた各種委員会によるものを含め、様々な調査・検証等が行われているが、これらを踏まえて問題点を分析すると、「組織のガバナンスの欠如」、「職員の使命感・責任感の欠如」、「『国民目線』からはずれた役所文化」の3点に集約することができるものと考えられる^{*2}。

(1) 組織のガバナンスの欠如

旧社会保険庁職員の構成については、厚生労働本省のⅠ種採用職員、本庁採用のⅡ種・Ⅲ種職員、地方採用のⅡ種・Ⅲ種職員といういわゆる「三層構造」が、組織としての統制（ガバナンス）の欠如をもたらした。これによって、上からの指揮命令・下からの報告が不徹底となっていたことに加えて、内部監査体制も機能していない部分があった。

また、制度改善をするための仕組みや組織体制の欠如もあった。例えば、年金福祉施設事業については、その拡大を制御するための仕組みや、事業を取り巻く状況変化を判断するための仕組みが無く、制度に関して企画・立案する部局と事業の実施を担当する部局との間で十分な連携や意思疎通が図られていなかった。

さらに、旧社会保険庁に関しては、職員団体の問題があげられる。昭和50年代前半のオンライン化計画などについて、自治労国費評議会が「人員削減反対」、「労務強化反対」、「中央集権化反対」との理由で強く抵抗したことや、当局と職員団体の間で多数の覚書、確認事項等が近年まで存在していたことから、年金実務を担当する組織として迅速な意思決定ができるような体制にはなっていなかったことがわかる。

(2) 職員の使命感・責任感の欠如

年金個人情報の業務目的外閲覧や業者との癒着など、これまでに報道されてきた旧社会保険庁

^{*1} 2010年7月31日現在、RFOでは、病院を除く300施設すべてが譲渡されている。また、社会保険病院及び厚生年金病院についても、2008年10月にRFOに移管され、譲渡等を進めることとされたが、2009年10月27日には、それらの病院がRFOの解散後も引き続き地域医療の担い手としての役割を果たすようにすることを目的として、RFOから病院を引き継ぐための「独立行政法人地域医療機能推進機構法案」を国会に提出した。その後、この法案は2010年の通常国会で廃案となった。2010年10月以降の病院の運営主体を確保するために、臨時国会で、議員立法により独立行政法人年金・健康保険福祉施設整理機構法が改正され、RFOの存続期間が2年間延長された。

^{*2} これらの分析は、社会保険庁の在り方に関する有識者会議最終とりまとめ（2005年5月31日）、年金の福祉還元事業に関する検証会議報告書（2005年9月20日）、年金記録問題検証委員会報告書（上記1参照）等に基づき行った。

職員が関与した不祥事をみると、使命感・責任感が決定的に欠如していたことがみてとれる。また、年金記録問題に関しても、旧社会保険庁では、記録の正確性確保の重要性の認識が不十分であり、関係の記録・資料を適切に管理する組織としての責任を果たしていなかったと指摘されている。実際には、多くの職員は年金記録の誤りを漠然と認識していたが、定量的に把握・検証・補正するための組織的な取組みは行われていなかった。

これらの問題については、「三層構造」等による組織としてのガバナンスの欠如の影響による部分もあるが、個々の職員が使命感・責任感を持つことができるような取組みも合わせて求められている。

(3)「国民目線」からはずれた役所文化

旧社会保険庁は長期間にわたって、年金給付の支給対象者となった高齢者等が支給申請を行う時に記録を突合・確認し、間違いがあればその際に修正すればよいという考え方に安住してしまい、業務運営全般を通じて記録の正確性を常に確保すべきであったが、例えば国民が年金記録を直接確認できる仕組みを作るといった発想も最近まで無かったことが問題であった。1958（昭和33）年8月から翌年2月までにわたって行政管理庁（当時）が行った「厚生年金保険行政監察」の結果に基づく勧告において、台帳の中に氏名・生年月日や資格期間、標準報酬月額等の誤りがあることが指摘されたが、厚生省（当時）は「記録事項全部を検査することは、非常に困難であるので、将来、保険給付の発生に際して再計算し、保険給付の裁定の確実を期することとしたい」と回答している。また、1964（昭和39）年に旧社会保険庁が全国の旧社会保険事務所に出した通知において「機械処理による記録事故は既に93万件に達している」ことを指摘し、記録漏れ防止を指示したが、結果として現在のような状況に至っている。

これは、いわゆる「国民目線」からはずれた役所文化を端的に象徴しており、このような考え方は根本から改める必要があるものである。

また、年金福祉施設事業について、2004（平成16）年の年金制度改正時に至るまで本格的な見直しが行われなかった背景には、施設事業について保険料拠出者や有識者の意見を聴く場が設けられていなかったことがあるとの指摘もなされている。これは、実態把握の努力の欠如の問題でもあるが、その時点で国民のニーズがどこにあるのかということが念頭に置かれていないという基本的な考え方の問題でもあった。

これらは、いずれも、「国民目線」からはずれた役所文化を象徴している問題であり、より深い観点から職員一人一人の意識改革が求められていると言えるであろう。

5 改革への取組み

上述のような問題を踏まえて様々な議論が重ねられた結果、旧社会保険庁を廃止することとされ、2007（平成19）年には日本年金機構法が国会で成立し、同法に基づき、2010（平成22）年1月に非公務員型の公法人である日本年金機構が発足した。同機構の取組み等については第2章第1節において詳述する。