

年金記録改ざんの深層

一橋大学教授 高山憲之

1 はじめに

年金記録問題は、ここ2年間、日本における最重要な政治課題の1つとなっており、年金記録問題を解決し、年金行政への信頼を回復することが急務となっている。

最近では年金記録の改ざんをめぐる報道が多い。ただ、この問題に関するマスメディアの関心は、改ざんに直接かかわった社会保険庁職員の割りだし（犯人捜し）と、社会保険庁における組織的関与の有無、の2点に集中しているようにみえる。

改ざん問題の背景には経営不安をかかえる中小零細企業の存在があり、そのような企業に厚生年金制度をどう適用するのか、さらには年金保険料を滞納している場合に行政としてどのように対応するのか、あるいは給与を過去に遡って減額する届出が企業から提出された場合、その確認手順がこれまで適切であったのか、等々を冷静に考える必要がある。

本稿では年金記録の改ざん問題を取りあげ、その深層に分析のメスを入れながら改ざんの諸要因を明らかにする。そして改ざんを未然に防ぐために今後なにが求められるのかを論じることにはしたい。

2 年金改ざんをめぐる最近の動き

日本における年金記録の改ざんは8年ほど前の2001年から訴訟問題となっていた。それが重大問題化したきっかけは2007年に年金記録確認第三者委員会が総務省に設置されたことにある。その第三者委員会に、年金受給者や年金加入者から給与に関するオンライン記録の訂正申出が相つぎ、申し出た人の記憶とオンライン記録の違いを第三者委員会が審議した。その結果、申出の一部についてオンライン記録の訂正があっせんされたのである（訂正あっせん件数は直近の2009年3月4日時点で2万781件）。

この間、年金記録改ざんを事業主の1人が証言したり、社会保険事務所の元職員が改ざんは「目先の収納率を上げるため・・・昔から行われていた」「手法としては社会保険庁全員が知っている」「一部の社会保険労務士も結託していた」と実名で証言したりした。

社会保険庁は2008年9月18日、厚生年金関連のオンライン記録（1986年度以降の約1億5,000万件）のうち約6万9,000件が改ざんされた可能性があるとし、翌月の10月3日にその内訳を以下のように公表した。

①給与（厳密には標準報酬月額：1等級9万8,000円から30等級62万円まで）の引き下げ処理とほぼ同時期に厚生年金制度からの脱退処理が行われた（約15万6,000件）

②給与が大幅に（5等級以上）引き下げられた（約75万件）

③給与が6ヶ月以上さかのぼって引き下げられた（約53万3,000件）

上記の①②③のすべてに該当する約6万9,000件のうち65歳以上の年金受給者分約2万件

については 2008 年 10 月中旬から社会保険庁職員等が戸別訪問を開始し、改ざんの有無を聴取している。一方、現役加入者については 2009 年 4 月以降に社会保険庁から「ねんきん定期便」を全員に送付し、過去における給与月額の確認を求める予定である。

さらに 2008 年 10 月 6 日に 4 名の弁護士をメンバーとする標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会（委員長：野村修也中央大学教授）が厚生労働省に設置され、その調査委員会報告書が同年 11 月 28 日に提出された。同報告書は、改ざんが疑われた上記の 6 万 9,000 件には約 4 万 2,000 ヶ所の事業所が関わっており、東京都・埼玉県・愛媛県が比較的多く、1993～95 年に大量発生したこと等を明らかにする一方、改ざんの具体的事例を複数示しつつ、問題の縮図を描いている。

3 年金記録改ざんの背景

厚生年金制度はかつて 5 人以上の従業員のいる事業所のみにも適用されていた。その適用範囲を 5 人未満の事業所にも広げることが日本社会党や日本共産党は国会で強く求めた。社会保険庁は、零細事業所は①消長が激しいこと、②雇用状態が不安定であること、さらには③事務処理能力や実務への協力が懸念（記入ミスや虚偽申告など）が残ること、他方で④社会保険業務処理体制の大幅な拡充が必要になること等、を理由に挙げ、零細企業への適用拡大に強く抵抗していた。しかし 1985 年の年金改正において旧厚生省は諸外国の例を参考にしながら従来方針を転換し、5 人未満の事業所および 1 人法人を含むすべての法人事業所に厚生年金制度を強制適用することにしたのである。

零細企業は厚生年金加入に消極的な事業主が総じて多かった。もともと社会保険についての知識や理解が乏しい事業主も少なくなかったのである。さらに社会保険加入に伴って発生するコンプライアンス（実務協力）費用も企業規模が零細になるほど割高になる。くわえて経営が不安定な事業所も多い。

このように厚生年金制度を零細企業に適用することには大企業への適用とは別次元の難しさがあった。大企業を想定した（事業主性善説に基づく）社会保険実務の作業フローを零細企業の実態に即したものに改める必要があったのである。ところが、その作業フローは最近まで見直しの対象とはならず零細企業にも適用されていた。

厚生年金制度が適用された事業所数は 1988 年度から急増した（前年比で毎年、約 10 万ヶ所の増）。しかし社会保険庁の職員数（定員）は零細企業に厚生年金が適用された後も 1 万 7,000 人程度であり、従前とほとんど変わりがなかった。

バブル崩壊後の 1990 年代前半から厚生年金の保険料滞納が目立つようになった。バブル崩壊で経営危機に瀕する中小零細企業が増えたからである。経営難で事業資金が枯渇した事業主の中には天引きした年金保険料を納付せずに事業運転資金に回す者もいた。

厚生年金の保険料は当月分を翌月末日までに事業主が社会保険庁に納付することになっている。その納付が遅れ保険料滞納が確認されると、社会保険事務所の徴収担当職員がまず電話で督促する。それでも納付がない場合、面談などを経て、督促状が事業主に送付される。滞納がさらにつづくとならば財産調査が実施され、財産差押えへと進む。

滞納事業所にとっては借金返済や税金納付の方が先である。ただ、財産差押えとなると、銀行取引が停止され従業員解雇・倒産に追いこまれる。「社会保険倒産」をおそれる事業主の中には、事業主自身およびその家族役員や家族従業員の給与を過去に遡って減額改定する届出を提出し、滞納保険料の縮小や解消を図る者もいた。滞納事業所の中には、その内容をさらにエスカレートさせ、家族でない従業員や役員の給与についても本人に無断で減額改定届を提出する悪質な事業主もいた。そのさい給与減額改定の裏付けとなる証拠資料の添付を社会保険事務所が求めることはなかったのである。実地調査で減額の事実を本人に確認することもほとんどなかった。形式上の不備だけをチェックし、給与減額改定届を受理していたようである。給与減額決定通知は社会保険庁から事業主に送付される。その通知を受けて従業員本人に通知内容を周知させる義務が事業主に法令上、課せられているものの、従業員本人に無断で減額改定届を提出した事業主の場合、天引きした年金保険料を着服したことになるので、本人に通知することはなかったと思われる（周知義務の形骸化）。その場合、従業員本人は年金給付を受ける段階になってはじめて年金記録改ざんの実事を知ることになる。

一方、社会保険倒産（従業員の生活破壊）の引き金になりかねない滞納整理については、少なからぬ徴収担当職員がそれを躊躇したと思われる。結果的に滞納事業所への対応は後手に回りがちであったという。そうした中で記録改ざんはご法度であると十分に認識しながらも、事業主から上記のような給与減額改定届が提出された場合、届出に基づいて減額を決定するかぎり法令違反にはならないと社会保険事務所の担当職員は考えたのではないだろうか。ただ、その届出を社会保険事務所における保険料徴収担当職員の一部が指南したという疑念があり、現在、調査が鋭意すすめられている。

4 事業主性善説とその問題点

厚生年金の実務は事業主性善説ともいべき作業フローに基づいている。すなわち加入義務のある事業所はすべて法令どおりに加入手続をし、記入ミスのない届出を遅滞なく行い、保険料も適正な金額を納付期日までに毎月納付する。社会保険庁が事業主に送付した通知も従業員全員に周知される。

大企業であれば、このような作業フローでも問題はほとんど生じないだろう。しかし海千山千の事業主が少なくない中小零細企業を念頭におくと、上記の作業フローは甘いと言わざるをえない。厚生年金への加入を求めても、それに仲々応じようとしない企業、保険料負担を回避するため加入資格のある従業員数を過少に申告したり給与を低目に申告したりする企業、年金保険料を天引きしたのに保険料を滞納しても納付督促に応じない企業、従業員に無断で給与減額改定届や制度脱退届を提出する企業、社会保険庁から送付された各種通知を握りつぶし従業員本人には知らせない企業など、が少なくないからである。

社会保険庁は企業からの各種届出に対して届出の裏づけとなる証拠書類の添付を、ごく最近までほとんど求めなかった（最近では全喪届提出のさいに資料の添付を求め、現地調査もしている）。事実を厳格に確認することなく、形式上の不備がないかぎり虚偽の申告はないものとして事業主からの届出を受理するのが一般であった。従業員本人に届出の内容を直接確認すること

はなかったのである。加入者本人に目を向けることなく、もっぱら事業主相手に厚生年金の事務管理をしてきたといっても過言ではないだろう。事業主を行政実務の末端に組みこみ、事業主の協力を求めながら厚生年金の適用事務を進めてきたのである。

上記の作業フローは届出主義へ過度に依存しており、それは「届出の一義的責任は事業主にあり、事業主の押印がある以上、届出どおりに処理しても特別の問題は生じない」「従業員の給与を過去に溯って大幅に減額改定する内容の届出であっても、従業員本人への説明責任が事業主にあることを厚生年金保険法の本則第 29 条で定めている以上、社会保険庁職員が内容にかかわる必要はなく、ことはもっぱら事業主と従業員本人の問題である」という安易な考えを一部の職員に生じさせたに違いない。

現場の人員体制も事業主性善説を前提にして構築されており、既述したように零細事業所に厚生年金を適用するようになって適用・保険料徴収・滞納処理のために人員が増強されることはほとんどなかった。徴収担当も適用・加入記録管理・給付裁定・給付支払い・各種年金相談・職員研修・職員関連庶務等、広範な社会保険管理業務の 1 つとして単なる人事ローテーションの中で配属が決まりがちであったといわれている。徴収や滞納処理のプロを時間をかけながら一定数養成するという意識も十分ではなく、とくに保険料滞納に対応する部門は業務に精通した人員の極端な不足に悩んでいたところが多かったようである。ちなみに徴収担当職員 1 人で厚生年金適用事業所を数万ヶ所かかえながら、1,000 件以上の滞納事業所への対応にも追われるという例もあったという。

さらに、加入資格をいったん取得すると、事業主による保険料納付の事実が確認されなくても本人に受給権が発生する。そのため被保険者である従業員は事業主が天引きした保険料を法令に則って納めているのかどうかということに関心をもたない。保険料を滞納しても事業主が従業員本人から責められることは当分の間はないのである。事業主による保険料滞納が受給制限につながるしくみがあれば、保険料納付に対する従業員本人のチェック機能が働く余地もあったに違いない。あるいは保険料滞納企業名を公表するようになっていれば、滞納も抑制された可能性が高い。その場合、滞納企業が従業員を引きとめたり、新規に従業員を採用したりすることはむずかしくなっただろう。

5 戸別訪問調査による年金改ざんの中間的整理

社会保険庁は改ざんのおそれがある記録(約 6 万 9000 件)をオンラインデータから抽出し、該当した厚生年金受給者のうち戸別訪問を実施した 7,790 件について次のような中間的な整理状況を 2009 年 2 月 9 日に公表した。

- ① 給与額を 6 ヶ月以上遡って大幅に引き下げる処理が行われ、かつ引き下げ処理直後に厚生年金脱退処理が行われた人は事業主(48%)や役員(22%)が異常に多く、従業員は 28%にとどまっている(図 1)。
- ② 年金記録が事実と異なると回答したのは 4,249 件(55%)である。
- ③ さらに、事実と異なる記録の訂正を申し出たのは全体として 2,001 件(47%)にとどまっている。とくに事業主の場合、訂正意思がある人は 35%にすぎない(図 2)。

＝図 1、図 2 入る＝

オンライン記録が正確でないと知りながら半数弱しか記録訂正を願っていない。その主な理由は、上述したように、いわば確信犯的に保険料滞納という事実を解消した事業主およびその家族役員・家族従業員が多かったこと、記録訂正を申し出ると保険料の追加納付が事業主に求められること、の2つにある。他方、記録訂正を願っている元従業員の割合は64%に達している。このような受給者には早急に然るべき対応をする必要がある。

6 今後の課題

厚生年金の業務執行体制は、企業内に確立された人事労務や経理に関わる部署が安定的に機能している大企業を想定したものとなっており、中小零細企業の実態には必ずしも即応していない。また現在、年金記録の改ざんで焦点が主としてあたっているのは給与の遡及訂正であるものの、事業主による通常の給与申告がすべて適正であったのか否かも定かでないのである。厚生年金への加入資格があっても加入手続がとられていない人は依然として少なくない。また、そもそも厚生年金に加入していない事業所が未だに多い。厚生年金に加入していても違法に脱退する事業所が跡を絶たないという現実もある。

中小零細企業の従業員や大企業の非正規従業員は経済的にみて明らかに弱い立場にある人が多い。そのような人びとの年金受給権を適切に確保していくことは今もって重要な政策課題である。他方、不安定な雇用下にある人びとに厚生年金を適用することには行政上、特別の負荷がかかる。企業サイドのコンプライアンス費用も格段に高くなる。このような2つの割高な費用（行政費用とコンプライアンス費用）に対する配慮がこれまで決定的に不足していた。この状況を抜本的に変えないかぎり、不安定雇用に晒されている給与所得者が厚生年金を期待どおりに受給するようには仲々ならないだろう。

保険料徴収にかかわる行政費用とコンプライアンス費用を節約する方法は別にある。それは厚生年金・医療保険（協会健保）の保険料と税金を一括して企業から税務署が徴収する方法である。そうすれば企業の虚偽申告も大幅に減るだろう。

くわえて年金記録改ざんを未然に防ぐためには、社会保険庁（日本年金機構）と加入者が双方向で記録を直接確認しあう体制を築く必要がある。年金加入記録や保険料納付（滞納）の事実をインターネットを利用して本人がいつでも確認することができるようにするのである。なお2009年度から本人に毎年送付される年金定期便も不正防止にそれなりの役割をはたすことが期待されている。

ご法度であったはずの記録改ざんを現場で指南したといわれる一部の社会保険事務所職員・社会保険労務士や年金記録を従業員本人に無断で改ざんした一部の悪質な事業主については、厳正に事実関係を調査した上でその責任が問われて然るべきである。ただ、かれらだけに責任を転嫁してはいけない。不正の温床は、現実にマッチしない法制度（とくに事業主性善説に基づく事務管理フローおよび申請・届出主義の2つを定めた法令）にある。その制定に深く関与してきた（そして今後その改定に関わるべき）与野党の政治家や厚生労働省（旧厚生省）年金局幹部のはたすべき責任は大きく、かつ重い。

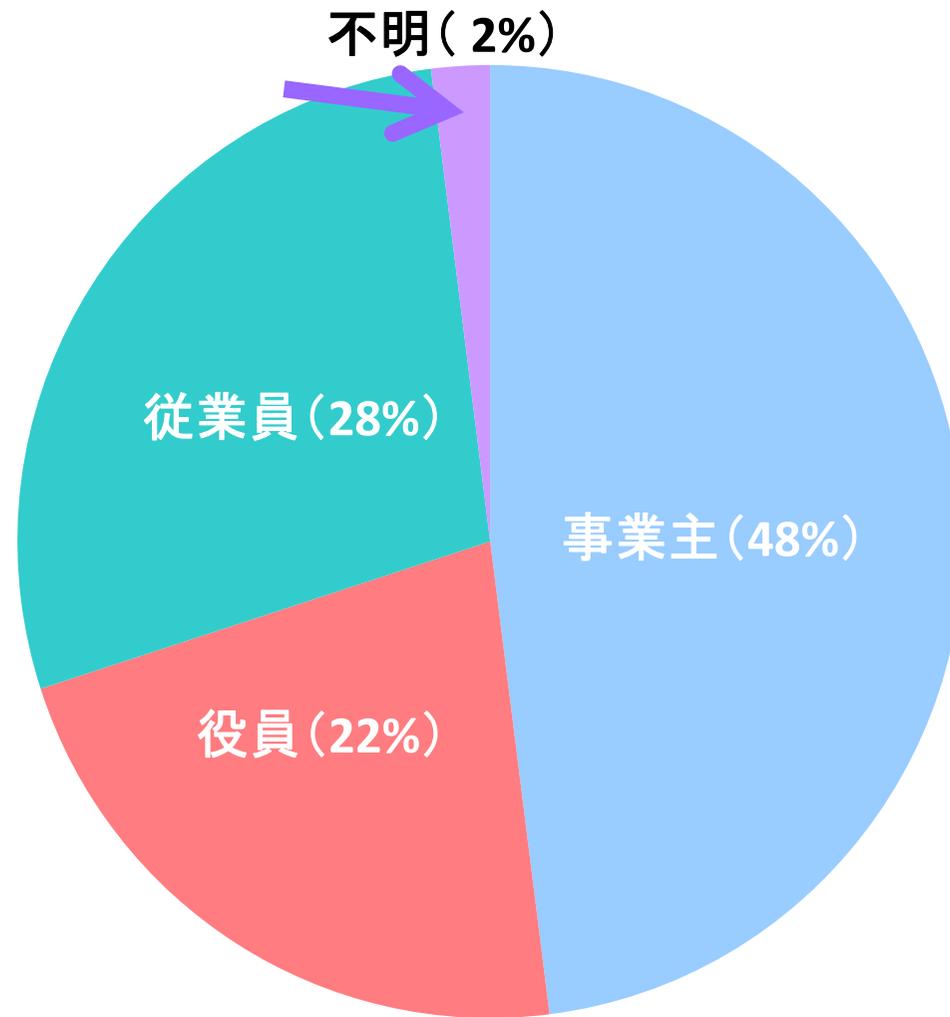


図1 給与が改ざんされたおそれのある年金受給者の分布

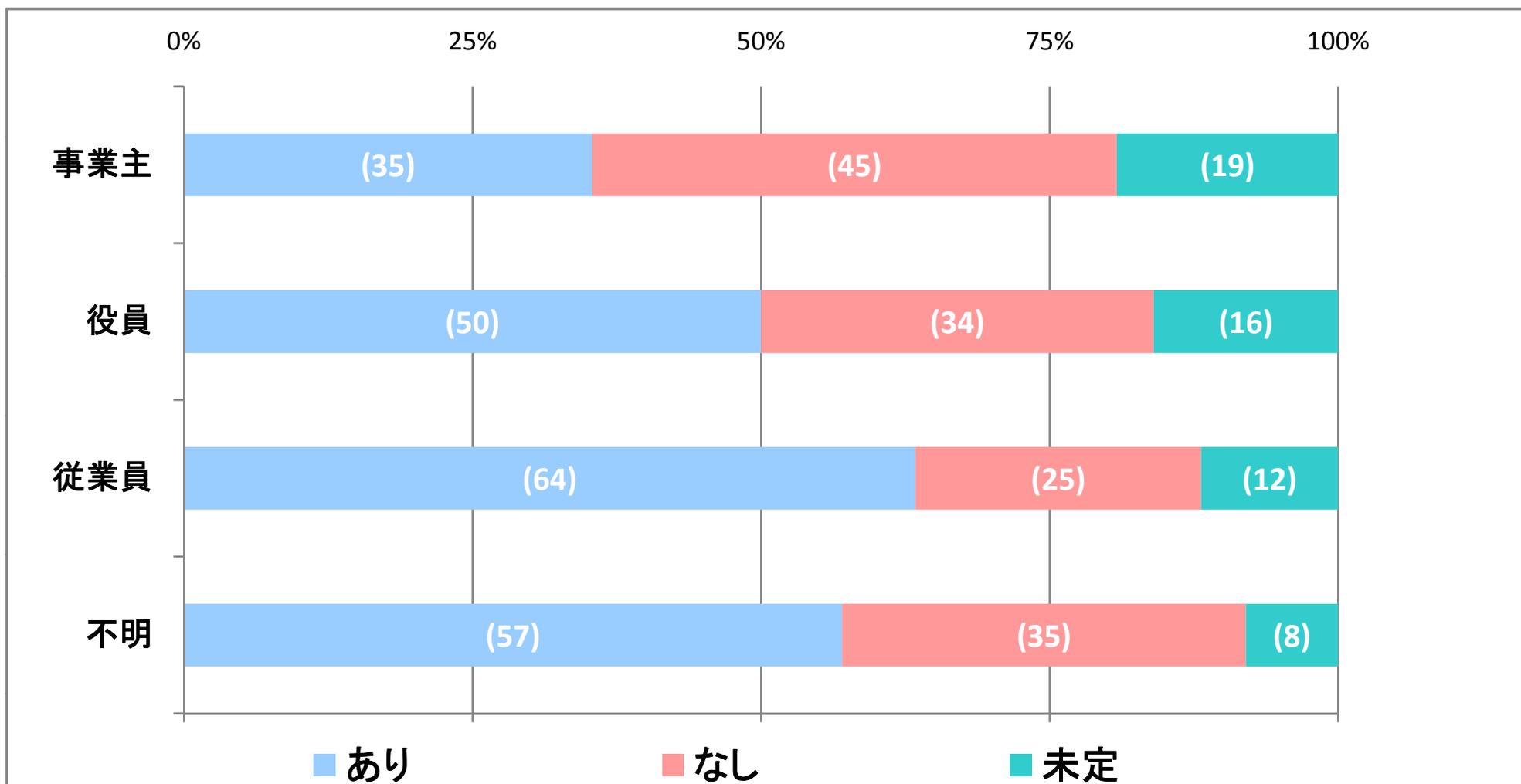


図2 記録訂正意思の有無