

〔研究ノート〕

公的年金制度における年金記録管理問題の歴史的経緯

密田 逸郎*

公的年金制度における今日の年金記録管理問題は、日常的業務の不手際によるものではなく、制度創設目的が国民の老後保障であるにもかかわらず別のところにおかれたため、制度運営において年金保険料徴収業務が最優先とされ、年金記録管理業務は後景に置かれてきたのが実態である。厚生年金保険は、太平洋戦争への突入という戦時体制下の1941年にスタートし、戦費調達を目的としたため、発足当初から記録管理事務体制は不十分であった。1959年、行政管理庁は被保険者台帳の一部に整理不能等があると報告したが、厚生省は厚生年金保険法の1969年改正で1957年9月以前の標準報酬月額の見直しを行った。また、戦後、1961年「国民皆年金」体制の確立とされた国民年金も、厚生年金保険とともに財政投融资による長期年金資金の活用を目的としたものであり、膨大な事務処理にもかかわらず、最も安価な事務処理体制が求められたため、国、都道府県、市町村、という三層構造をとり、年金記録管理の責任が分散した。1962年度予算で記録事務準備費が認められ、国において年金記録管理業務が始められたのは、国民年金保険料徴収の開始から6年後のことである。

キーワード：厚生年金保険、国民皆年金、年金記録問題、戦費調達、長期資金、財政投融资

目次

はじめに

1. 厚生年金保険の年金記録管理について
 - (1)労働者年金保険法及び厚生年金保険法の成立
 - (2)被保険者台帳等による年金記録管理事務
 - (3)行政管理庁の1959年「厚生年金保険行政監察」による報告
 - (4)厚生年金保険法の1969年改正について
 - (5)その後の厚生年金保険の年金記録管理事務について
2. 国民年金の実施事務機構の決定と年金記録管理について
 - (1)国民年金保険料の徴収事務体制の検討
 - (2)自民党の国民年金実施対策特別委員会による指

導・調整

- (3)行政管理庁の1962年「拠出制国民年金事務の簡素合理化に関する行政監察」及び1979年「国民年金の業務運営に関する行政監察」による報告
- (4)その後の国民年金の年金記録管理事務について

おわりに

はじめに

安部首相（当時）は、2007年1月26日、第166通常国会の施政方針演説において「社会保険庁については、規律の回復と事業の効率化を図るため、非公務員型の新法人の設置など、廃止・解体六分割を断行します¹⁾」と述べた。

* 立命館大学大学院社会学研究科研究生

政府は、2007年3月13日に日本年金機構法案及び国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律案（国民年金事業等改善法案）を社会保険庁改革関連法案として、第166通常国会に提出した。国会審議は、同年5月8日から開始されたが、審議過程において同関連法案の成立に反対する全野党の追及の中から社会保険庁の杜撰な年金記録管理問題が明るみに出された。

年金記録管理問題とは、1997年1月に導入された基礎年金番号へ未統合の年金手帳記号番号や年金記録の消失などが具体的に明らかにされた、いわゆる「宙に浮いた年金」「消えた年金」問題である。

年金記録確認の対応に追われる社会保険庁で、2007年、自己都合により退職する正規職員が同年4月～9月の半年だけで、前年度の1年分に匹敵する317人に上っている。5年前の2002年度に年間132人だった自己都合退職者は年々増え続き、2006年度は391人に上っている。人事院の実態調査では、2006年度に心の病で病気休暇を取った中央省庁の職員は在職者の1.3%に当たる563人で、省庁別では社会保険庁が6.4%と最も高かった、と報じられている²⁾。

総務省において2007年6月に設置された年金記録問題検証委員会は、同年10月31日付けの最終報告書で、年金記録問題発生の根本には、「国民の大切な年金に関する記録を正確に作成し、保管・管理するという組織全体としての使命感、国民の信任を受けて業務を行うという責任感が、厚生労働省及び社会保険庁に決定的に欠如していた³⁾」と指摘している。

本稿において、わが国の公的年金制度の中心にある厚生年金保険及び国民年金の制度創設目的が国民の老後の生活保障であるにもかかわら

ず別のところにおかれてきたという観点から、制度運営において保険料徴収事務が最優先とされ、年金記録管理事務は後景に置かれてきた実態を明らかにする。今日の年金記録管理問題は日常的な不手際や間違いによって発生した問題ではない。このことを厚生省（当時）及び社会保険庁における年金記録管理事務に関する歴史的経緯を振り返って検証したい。

1. 厚生年金保険の年金記録管理について

(1) 労働者年金保険法及び厚生年金保険法の成立

1931年9月満州事変勃発、1937年7月本格的な日中戦争へと拡大し、1941年12月太平洋戦争へ突入という戦時体制下において、同年2月10日、第76回帝国議会で提出された労働者年金保険法案は、同年3月11日に公布、翌年の6月全面施行された。

労働者年金保険制度の創設について、花澤武夫厚生省保険院年金保険課長（当時）は、「本制度の創設を決定的ならしめたものは、何といっても今次事変に基く政治経済産業等各方面に亘る非常時国家体制の強化であると云はなければならぬ⁴⁾」と制度創設の目的を次のように述べている⁵⁾。

(1)「生産力の拡充を期する為には其の基本となるべき労働力を如何にして培養確保すべきや」、(2)「軍需其の他の為に必要なる巨額の国家資金の放出に起因する悪性インフレーションを阻止する為に国民購買力の吸収減殺の必要」のため「労働者年金保険制度の有する絶大なる貯蓄的効用」である。また、(3)「年金保険制度の如き所謂長期計算の保険に於ては、収入保険料の大部分は長期間に亘り蓄積せられることとなるので、其の貯蓄的効果は極めて大きい。本

保険の積立金は年額1億数千億円に上り、実施後10年にして早くも15億円を突破し然も累年増加の傾向が予定せられているのであるが、従って其の巨額の積立金の運用に依り、国債の消化、産業資金の供給、公共事業に対する投資等に依り、国家財政経済政策の円満なる遂行に協力し、社会公共事業の進歩発展に資するの利益があるばかりでなく、現下の時局に於て最も購買力に転換し易い方面の資金を多額に吸収し得ると云うことは何と云っても絶大なる魅力であって、労働者年金保険制度の創設せられた理由は亦実に茲に存する」のである。

民間勤労者を対象にしたわが国初めての被用者年金である労働者年金保険（名称が「左翼的階級的」であることを理由に、1944年厚生年金保険に変更された）の制度創設目的は、今日では国民の老後の生活保障・福祉の増進を目的とすると説明されることがある。しかし、制度設計に関与した官僚自身が述べるように、戦時体制下において、戦時労働力の確保、悪性インフレーション防止のための国民購買力の吸収減殺策としての強制貯蓄、巨額の積立金の運用による国債の消化、産業資金の供給、公共事業に対する投資等、という制度創設理由に対して、小川政亮氏は、「社会政策ではなく、大衆収奪的経済政策」⁶⁾と特質を指摘している。

また、当時、年金積立金の運用について、「厚生省と大蔵省との間に、活発な論議が行われた」⁷⁾とされている。厚生省は事業を所管する厚生省が行うという主張に対し、大蔵省は国家資金の一元管理運用を主張したが、結局、労働者年金保険特別会計法（1942年2月19日法律29号）で「支給上現金ニ余裕アルトキハ大蔵省預金部ニ預入レ」（第3条）、「積立金ハ国債ヲ以テ保有シ又ハ大蔵省預金部ニ預入レ之ヲ運用ス

ルコトヲ得」（第5条）ることとされた。その具体的な運用方法は、1942年10月8日付けの「労働者年金保険特別会計ノ余裕及積立金ノ取扱ニ関スル大蔵大臣ト厚生大臣トノ協定」に基づき、積立金は、「厚生年金保険法施行以来、すべて大蔵省預金部に預け入れ、その一部を被保険者の福祉施設資金及び国債、社債に投融資して来た」⁸⁾のである。

このような、大蔵省預金部への預け入れは1946年1月29日付け総司令部の「預金部資金並簡易生命保険及郵便年金関係資金運用計画ニ関スル連合国最高司令部指令」により、「爾来、積立金の運用は預金部に預入れることのみに限られ」⁹⁾、1954年に厚生年金保険法は大改正を経ているが、戦後においてもこの積立金の管理運用は、基本的に今日まで引き継がれてきている。

(2)被保険者台帳等による年金記録管理事務

厚生年金保険の記録管理は、1942年制度発足当初は厚生省において一元管理されていたが、1945年6月から1986年1月までの間は、都道府県（社会保険事務所）及び厚生省（社会保険業務センター）において二元的に記録管理されていた。記録方式は、1942年6月から1957年9月まで紙台帳管理、同年10月から1962年2月まで紙台帳管理と台帳カード管理、同年3月から1986年1月まで紙台帳管理と磁気テープ管理がとられ、同年2月以降は現在のオンラインシステム管理による方式である。

労働者年金保険の施行時における記録管理事務は、厚生省保険院（1938年厚生省設置時に外局として社会保険並びに簡易保険をつかさどる機関として設置され、その後1942年11月に内局たる保険局に改組）で行われた。保険院は413名の職員により、約6ヶ月の日時を要して、被

保険者約300万人の被保険者台帳を作成し、被保険者の氏名による被保険者台帳の索出のために被保険者台帳索引票を作成し、被保険者台帳は記号別（都道府県別）、番号順、索引票は氏名別、生年月日順に配列した。こうして、被保険者台帳の作成、整理、保管等の記録事務を全国の被保険者について一元的に行われた。

その後、1944年2月に労働者年金保険法が厚生年金保険法に改正され、事務職員、女子についても被保険者になると拡大されたため、被保険者台帳も940万枚に達した。そのうえ、戦時下における被保険者資格の取得及び喪失等の恒常的な事務が輻輳する一方で職員は応召、徴用等によって激減したうえ、連日の空襲による稼働率の低下、通信機関の麻痺等が重なり、「被保険者台帳及び索引等に関する事務は甚だしく遅滞することとなった」¹⁰⁾と述べられている。

このような中で、被保険者台帳は約1,000万枚を管理することとなったが、戦争末期、空襲が激化する中で、これらの被保険者台帳を防災設備の有していない施設に集中して保管することは、「戦火の危険により厚生年金保険事業の基礎を失わしめる恐れがあった」¹¹⁾状況である。

そこで、1945年5月に至り戦災等による被保険者台帳等の滅失を防止するため、被保険者台帳の作成、管理、索引票の作成並びに保険給付に関する事務を被保険者台帳記号番号を払い出した都道府県保険課又は保険出張所（以下「保険出張所」という。）に移管し、保険局年金課には索引票の整理保管事務のみを残すこととなった。この結果、保険出張所では、従来からある「健康保険、厚生年金保険被保険者名簿」と新たに移管されてきた被保険者台帳について、記録事務を二重に処理することとなり、また、被

保険者台帳と同一人に対し台帳記号番号の重複払出しを防止する機能を有する索引票が、中央と地方に分割されたため、「原簿」の統一が破れ、やがて同一人について数枚の台帳が作られるという事態を招くこととなり、さらに保険給付の決定等が遅滞することともなった。

このような事態に対処するために、1950年度において被保険者台帳及び索引票の整備に要する経費を計上し、定員内職員に多数の賃金職員を加えて、一斉に被保険者台帳等の整備に全力を傾注することとなった。この整備には、約5年の期間を要したが、整備の終了した索引票は「被保険者台帳記号番号払出票」と改め社会保険出張所（1947年5月保険出張所から改称）に移管された¹²⁾とされている。

また、1953年には火災、水害による台帳の喪失といった不幸なる事態が生じたが、やがてこれも職員の努力によって復元ができ、ようやく1954年度に至り、被保険者台帳の整備は一応の終了をみるに至った。さらにその後全部の台帳について記録の完全を期するため照合整備が行われており、1957年9月末までの記録事項を記入し、その後の事項は台帳に記入しないこととなったので、1957年9月末をもって終了したとされている¹³⁾。

ところで、1957年4月に厚生省保険局年金業務室が設置され厚生年金保険の年金記録管理を行った（年金業務室は1962年7月の社会保険庁の設置に伴い、同庁年金保険部業務課に名称が変更された）。1960年7月から1962年7月まで年金業務室長であった田村二郎は、電子計算機の導入直前における当時のカードシステム、台帳システム及び新帳票の切り換えに伴う年金記録管理の事故について、「カード1枚、つまり1%の事故率になるわけですよ。そうすると年

間12ヶ月出てくれば、被保険者から見れば1割2分の事故率になる」という認識をしながら、入力事故をなくすための「チェックが完璧か」といって、チェックというものは一応形としては、事務的には整っているけれども、なかなかそういうものではどうしようもないというようなことで、仕事もだいたい手を抜いたりなにかした」¹⁴⁾などと当時の状況を述べている。

次いで、1962年8月から1964年1月まで社会保険庁年金保険部業務課長であった端新一も「事故処理の問題が終始頭を離れなかったですね。これは一体どうなるんだろうということ、頭の痛い問題で、毎年10万、20万という事故を整理して、何年かたてばなくなるのかなと思ったり、いずれにしても簡単には事故はなくなることはあるまいと思いました」¹⁵⁾と述懐している。

このように、厚生年金保険の年金記録管理事務は、労働者年金保険制度発足当初から十分な事務処理体制にあったとはいえ、記録管理事務が厚生省保険院から厚生省保険局年金業務室へ移行し、さらに、現在の社会保険庁においても記録事故が頻発していたにもかかわらず、何ら具体的対策が講じられてこなかった状況が読み取れる。

(3) 行政管理庁の1959年「厚生年金保険行政監察」による勧告

行政管理庁行政監察局は、1958年8月から1959年2月にわたって、「厚生年金保険行政監察」（1959年8月6日勧告、1960年8月27日厚生省回答）を行った。その監察結果では、「被保険者台帳のうちには、なお整備不能・整備不完全あるいは不明の台帳等、今後整備補完を要すると認められるものが少なからず残されてい

る」¹⁶⁾とされた。

そして、1959年8月6日付け厚生大臣あて勧告では、被保険者台帳の整備について、「戦時戦後の混乱期における被保険者台帳の整備作業は、一応終了しているが、なお完全なものとは認められない。また、現存台帳の府県保険課所から年金業務室への移管状況をみるに、移管準備完了報告書に記載した台帳数、実際に移管した台帳数、移管調書に記載した台帳数が、それぞれ、いずれも不一致となっており、現在なお未移管の現存台帳が残っている状況が認められる。さらに、年金業務室は、移管された現存台帳を、記録内容を十分審査せず、索引カードとの照合を一部行っているだけであるが、これら台帳の中には、氏名・生年月日・資格取得年月日等の誤謬あるいは資格期間および標準報酬月額等の誤計算が発見せられている。以上の状況にかんがみ、被保険者台帳の整備については、今後一層努力するとともに、現存台帳の移管の正確化を図る必要がある」¹⁷⁾と勧告した。

このような行政管理庁行政監察局の勧告内容とは反対に、その後、厚生省をして被保険者一人ひとりの標準報酬月額の切捨て措置を行わせしめた。

(4) 厚生年金保険法の1969年改正について

行政管理庁行政監察局の勧告から10年を経て厚生省は、年金記録管理に関して1969年に厚生年金保険法の改正を行った。いわゆる2万円年金の実現とともに、1957年9月以前の平均標準報酬月額の切捨て措置である。すなわち、厚生年金保険の資格取得日及び資格喪失日の確認のみを行い、すべての被保険者の標準報酬月額を10,000円にするという内容である。

1969年改正を行うにあたって厚生省は、1969

年1月29日に改正案要綱を社会保険審議会に諮問し、同年3月6日に答申された。この社会保険審議会答申では、「平均標準報酬月額」の計算につき、1957年9月以前を切り捨てる措置は、厚生年金の建前からみて異例であり、加入期間の前後によって不公平を招くおそれもあるから、今後は別の適当な方法をとること¹⁸⁾ という意見を付けている。

また、1969年2月24日付け社会保障制度審議会への諮問に対する、同年3月13日付け答申においても、「いわゆる2万円年金給付の実を確保しようとするものとしてその努力のあとは認めるが」、基本的な考え方から見ると問題が少なくないとし、「平均標準報酬月額」の計算につき1957年9月以前の分を切りすてる措置は二度と繰り返すべきではない。年金制度の安定を期するためにも被保険者期間の公平を期するためにも合理的な措置を考えるべきである¹⁹⁾ という意見を付している。

この1957年9月以前の平均標準報酬月額の切捨て措置について、伊部英男厚生省年金局長（当時）は、厚生年金保険法の1969年改正の意図について、「1957年以前の切捨て、これはコンピュータに入っていない時代なのですね。そして戦争中に台帳が相当燃えたり何かしていますから、必ずしも全幅の信用はおけないのですね、当時としては一生懸命職員は努力したと思いますけれども、移動したり、燃えたりしていますから。しかもコンピュータに入れるというのが大変な作業で、それで手がついていないわけです、事務上から言っても、1957年11月以前は資格期間だけなら分かると思うから、それを残して切ってしまう²⁰⁾」としたと述べている。

このように、当時、政府・厚生省は杜撰な年

金記録管理を認識しており、1969年法律改正により、年金記録管理責任の放棄を行ったのである。

(5)その後の厚生年金保険の年金記録管理事務について

社会保険庁は、1965年9月1日付け全国社会保険事務所あて「厚生年金保険被保険者台帳記号番号の確認について」通知で、「いぜんとして再取得及び重複取り消しの際の台帳記号番号確認誤りによる記録事故が多数発見されており、機械処理による記録事故はすでに93万件に達している状況である」とした上で、重ねて記録漏れ防止を指示している。

厚生年金保険の記録事務は、1962年3月から電子計算組織の導入により、磁気テープ収録方式に切替えられ、1963年から磁気テープにより整備された記録（被保険者原簿テープ）が創成され、記録事務は一応軌道に乗ることができたとされている。一方、被保険者台帳は磁気テープ化は行わず紙台帳の状態では保管されていたため、比較的使用頻度の高い現存台帳（1957年10月1日現在被保険者である者）から磁気テープ化に着手し、逐次被保険者原簿テープに収録され、1977年度に整備が完了した²¹⁾とされている。

しかし、比較的使用頻度の低い台帳（1954年4月1日以前に取得して、同日前に喪失し、1959年3月31日まで再取得していない者の台帳）については、マイクロフィルムに収録して管理することとし、1987年3月現在の被保険者記録のマイクロフィルムの管理状況は、1,430万件である。そして、「被保険者記録は、年金手帳の記号番号で管理しているが、適用事業所を異動した際被保険者の制度に対する認識の不

足、また、年金手帳の亡失等により新たな記号番号による年金手帳等の交付を受ける結果、同一人の記録が複数で管理されることとなり、本人の職歴と合理的につながらないことが往々にして生じることとなる。これは、年金の支給に関し被保険者等に不利益をもたらす²²⁾とし、いまだ完全な年金記録管理が行なわれていない状況を述べている。

2 国民年金の実施事務機構の決定と年金記録管理について

(1) 国民年金保険料の徴収事務体制の検討

国民年金法案は、1959年2月4日に第31国会へ提出され、同年4月9日成立、同年4月16日に公布され、国民年金保険料の徴収事務は1961年4月から開始された。

国民年金制度は、1961年「国民皆年金」体制の確立を目的とし、全国民を対象（被用者年金は全就業人口の29%を対象としていた。）とする膨大な事務処理にもかかわらず、事務機構の決定は国民年金保険料の徴収体制を重点に検討され、記録管理事務は後景に置かれたといわざるを得ない。

厚生省における国民年金の記録管理事務は、1962年度予算ではじめて記録事務準備費が認められ検討に着手し、1963年10月に「国民年金記録事務処理要綱（第二次）」が策定され、1964年度予算において電子計算組織の設置費、さん孔タイプライターの購入費及び国民年金記録事務講習に必要な経費等が認められた。このような経過を経て、ようやく1965年度から1967年度が記録管理事務の実施段階に入ったと区分されている²³⁾。厚生省における国民年金記録管理が始められたのは、国民年金保険料徴収事務の開始

から6年後のことである。

今日の年金記録管理問題を考えるにあたって、国民年金制度成立過程における事務実施機構（年金記録管理事務）の確立の経緯を確認しておくことは、極めて重要である。なお、筆者は、国民年金制度の成立過程を社会保障の経済政策への従属化という観点から論じたことがある²⁴⁾。

小山進次郎厚生省年金局長（当時）は、国民年金保険料の徴収事務について、①集金人を置いて収納する方式、②普通の税金と同じように四半期ごとに納入告知書を発行して納入させる方式及び③国民年金手帳に国民年金印紙をはらせ一定期間経過後これを検認して収納する方式、この三方式についてあらゆる角度から検討を重ねた結果、スタンプ方式を採用することとした。この方式は、国民年金印紙を毎月被保険者手帳の所定欄に貼付することにより保険料の納付を行うもので、したがって国民の自主的な保険料の納付を期待する方式であって、制度の趣旨が国民の間に普及、浸透するに従って徴収成績が向上して行く利点があり、また他の方式に比し事務費が最も少なくすむものであるとしている²⁵⁾。

国民年金法では、「国民年金事業は、政府が管掌する」（国民年金法第3条第1項）と政府の責任を定め、「国民年金事業の事務の一部は、政令の定めるところにより、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）に行わせることができる」（同条第2項）としており、地方公共団体の長である都道府県知事または市町村長に機関委任をすることと規定する。政府は、国庫負担の中から市町村に事務費を交付（同法第86条及び第85条第3項）する。このような、市町村、都道府県、国という三層

構造は、責任の所在が分散してしまうおそれがあったが、その決定までには相当な曲折があった。

1958年6月14日付け、社会保障制度審議会の「国民年金制度に関する基本方針策について（答申）」では事務機構について、中央機関として厚生省に年金庁を設置し年金原簿の管理を行う。市町村に保険料徴収事務及び福祉年金の給付事務を行わせ、市町村の第一次指導監督を福祉事務所に、第二次指導監督を都道府県に行わせる²⁶⁾、という内容であった。また、厚生省の五人の国民年金委員による「国民年金制度構想上の問題点」（1958年7月29日）でも事務機構は、「中央、地方ともに完備した強力なものを作ることが絶対の要件である」として、このことは「暗に国が直轄して行うことを主張した²⁷⁾」ものとされている。

こうして、1958年9月15日付け、厚生省の国民年金制度事務機構の要綱試案では、中央機関として厚生省に年金局を設置し、国民年金事業の業務管理機関として全国を8ブロックに分割し、地域ごとに国民年金地方管理局（720人）を置き、記録台帳作成、年金受給権の裁定等を行う。地方管理局がない都道府県38ヶ所には国民年金地方連絡部（1,000人）を置き、国民年金番号管理、国民年金事務所及び市町村の監督等を行う。現業処理機関として、全国に456の国民年金事務所（9,444人）を置き、適用、収納（滞納処分を含む）、保険料免除の認定及び年金給付に関する事業を行い、国民年金事務所の行う現業の一部（届書受付、印紙貼付の検認、免除申請の受付等）を市町村（2,191人）に補助させその事務費は国が実費相当額を交付する。協力機関として、全国に国民年金委員（55,000人）を委嘱し納付勧奨、啓発宣伝等を行う²⁸⁾とい

う内容であった。

一方、大蔵省は、1958年9月30日付けで厚生省案に対し事務執行に要する経費について、①保険料に比し経費が割高になるおそれがあるので、もっとも安い方法を検討すべきである。②各種社会保険の徴収業務の一元化及びこれと国民年金関係の関連づけを考えるべきである。③審議会、審査官等はすべて厚生年金保険と共通のものとするべきである²⁹⁾、などと財政面から見直しを指示している。

また、同時期に自治庁は、国民年金の実施は住民一般の問題であるとして、都道府県及び市町村の既存組織を活用すべきである（自治庁案の国民年金事務機構に要する人員は、市町村11,897人、都道府県3,000人、合計14,897人）として厚生省案に反対した³⁰⁾。

なお、この間厚生省は、保険料のスタンプ方式はなじみが薄い納付方法であるので国民年金委員を活用する。被保険者資格に関する業務は市町村に行わせるのが妥当。印紙貼付の検認及び納付勧奨を市町村が行うとしても滞納整理を市町村へ委任できるか、また保険料の収納率の確保から困難であろう、など再検討を行っている³¹⁾。

行政審議会は、1958年12月15日付け答申で「同制度の重要性にかんがみ、国は、その統一の運営を確保するとともに、都道府県及び市町村の全面的な協力の下に、現存機構をできるだけ合理的に活用して事務機構の膨張を防ぎ、事務処理の計画化及び機械化を徹底して、関係人員の節約と能率の向上をはかる必要がある³²⁾」としている。

このような状況及び各省庁等からの意見・要望に対して、自民党が指導・調整をし「実施可能な案³³⁾」の作成を行った。

(2)自民党の国民年金実施対策特別委員会による 指導・調整

自民党の国民年金実施対策特別委員会が果たした役割は大きい。同特別委員会は、1958年10月5日に中間報告を行い、「①適用とその記録、徴収とその記録、裁定、給付までを適当な区分を設けて、全部、市町村、都道府県、中央年金局の系列で行う。②右のうち徴収だけは、スタンプ制で行う。③適用とその記録を市町村が行い、徴収はスタンプ制で行い、徴収の記録、裁定と給付は社会保険出先機関が行い、この出先機関が中央年金局と直結する。④右のうち、徴収も社会保険出先機関が行う。⑤適用とその記録、徴収は、市町村が行い、裁定は全国に2、3ヶ所新設する年金地方局が行なう」³⁴⁾とした。

国民年金保険料の徴収及び納付の方式については、国民年金手帳に国民年金印紙をはるることによって行ういわゆるスタンプ方式、もしくは、保険料納入告知書を発することによって行ういわゆる納入告知方式が検討されていたが、結局スタンプ方式に決定³⁵⁾された。

そして、1958年12月20日の国民年金制度要綱では、「国民年金の実施に関する事務は、国、都道府県及び市町村の三者の既存の組織を効率的に活用して処理するものとし、おおむね適用関係事務については市町村、徴収事務については市町村及び都道府県、記録、裁定関係事務については都道府県及び国の区分により分担執行する建前のもとに、それぞれ必要最小限度の組織及び人員の補強、整備を行う。なお、都道府県及び市町村に分担執行させる事務の処理に要する経費は、確実に実支出額を国庫において負担することを励行し、都道府県及び市町村が進んでこの制度の実施に協力し得るように配慮する

もの」³⁶⁾とされた。

こうした自民党の国民年金制度要綱では、同委員会が政府において実行可能な国民年金制度の構想を決めることを目標とただけあって、「その大綱はほとんどそのまま政府案に移され、現実の国民年金法中に具体化」³⁷⁾された。

このように、自民党の国民年金実施対策特別委員会による指導・調整により政府が保険者として責任を負い、政府が年金記録管理と給付決定を行うことが決まった。その一方で、特に国庫で賄う事務経費の制約から、保険料の徴収事務は税金と同様に納入告知書方式による直接納付が可能であり検討はされたものの、最終的に市町村がスタンプ方式で行うと決定されたことは、市町村、都道府県、国という三層構造という記録管理事務を意味し、それぞれの段階での記録事故が危惧されたと見るべきであろう。

(3)行政管理庁の1962年「拠出制国民年金事務の簡素合理化に関する行政監察」及び1979年「国民年金の業務運営に関する行政監察」による勧告

行政管理庁行政監察局は、国民年金制度発足以来2年を経過した運営の実情等の監察を1962年7月から実施し、この結果に基づき同年12月19日付けで厚生省に対し、国民年金原簿の整備について、「社会保険庁では国民年金原簿を整備していないため、都道府県社会保険事務所に暫定的に被保険者台帳を備えさせ、これを原簿の代替としているが、事務処理を適正かつ能率的に行なうため、すみやかに原簿を整備し、事務の機械化を図る必要がある」³⁸⁾と勧告した。

すなわち、国民年金事務は、被保険者約2,000万人を対象として被保険者台帳及び国民年金手帳の作成・記入・保管並びに保険料の収納、年

金の給付金等を取扱う膨大な事務である。社会保険庁は、厚生年金保険事務を機械によって処理しており、1962年3月にIBM7070を1台、1401を2台新規に設置し、これを国民年金の事務処理にも使用する方針であるが、10年後（1972年）でなければ国民年金事務については完全に機械化できないとして、現在に至るも国民年金原簿を作成せず、必ずしも事務が能率的に行われていない³⁹⁾と指摘している。

行政管理庁の勧告に対し、厚生省は1963年3月23日付けで回答を行い、被保険者台帳は、当面、国民年金法、同施行規則に基づく所要の記載要件を具備しているが、記録機械化方式の確立をまって、これに即応した国民年金原簿のあり方を検討いたしたい。また、記録の機械化方式については、社会保険事務所及び中央における機械化、相互連携の合理化等につき検討していると回答している⁴⁰⁾。

また、行政管理庁行政監察局は、1979年4月から6月にわたって、2回目の「国民年金の業務運営に関する行政監察」を行い、同年6月4日付けで厚生省に勧告を行っている。この中で、市町村の国民年金事務に関して、住民基本台帳法の規定により、住民票には国民年金の被保険者資格に関する事項を記載することとされているが、市町村の中には、この記載を行わないこととしているものもみられ、住所変更時に国民年金への二重加入が生じている⁴¹⁾としている。

このように、国民年金法が施行されて17年経過した1979年の時点で、いまだ国民年金の適用事務がスムーズに行われておらず、「国民皆年金」体制といいながら相当数の未加入者が存在していること示している。

(4)その後の国民年金の年金記録管理事務について

国民年金の記録管理事務は、保険料徴収事務が1961年4月から開始されたにもかかわらず、1962年度予算ではじめて記録事務準備費が認められ、1962年7月社会保険庁の設置に伴い、記録管理の検討は社会保険庁年金保険部業務課で同年10月から検討が行われた。社会保険庁では1962年度から1964年度が国民年金記録管理の準備時期、1965年度から1967年度が実施時期と区分されている⁴²⁾。国民年金保険料徴収事務の開始から6年後のことである。

ようやく1965年度予算により記録進達方式が決定され、都道府県でさん孔テープを作成、社会保険庁年金保険部業務課へ送付し、同業務課において電子計算組織により、磁気テープに変換処理することとなった。この変換処理の際に事故となった記録は社会保険事務所へ照会し整備された。当時の変換処理状況を見ると、1965年4月から1967年5月処理分までに磁気テープに収録された件数は、切替分1,591万2千件（このうち事故件数は11万8千件であり、事故率0.742%）、平常分330万2千件（3万5千件、1.069%）、合計処理件数1,921万4千件（15万3千件、0.798%）であった。つまり、事故率は0.80であった⁴³⁾。

すでに触れたように、社会保険庁年金保険部業務課では厚生年金保険の記録事故が頻発していたにもかかわらず、その教訓は国民年金の記録管理には生かされておらず、十分な対策は講じられていなかったものと考えられる。

しかも、1967年3月15日に国民年金市町村事務取扱準則を定め、市町村には「受付処理簿」、「被保険者名簿」、「被保険者名簿索引票」を備えるが、受付処理簿は完結の日から3年間、被保険者名簿は完結の日から5年間、それぞれ保

存するものとした。あくまで市町村の被保険者名簿等は「控えの帳簿」という扱いとした。

そして、国民年金事務処理のオンライン化に伴い、社会保険庁は1985年9月3日付け通知で、社会保険事務所の国民年金被保険者台帳について、「マイクロフィルム化が完了した特殊台帳及び記録の突合、被保険者ファイルの補正が完了した特殊台帳を除く台帳については、廃棄すること」という指示を行っている。

こうして、社会保険庁はその後の記録事故の調査・補正に関する途を自ら閉ざしてしまうこととなった。

おわりに

2007年7月5日、政府・与党は、「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」⁴⁴⁾を公表した。

その内容は、基礎年金番号へ未統合の年金番号を2008年3月までを目途に名寄せを行うこと、「ねんきん特別便」をすべての年金加入者（受給者を含む）へ送付することなどのほか、新たな年金記録管理システムの構築として、「今後、年金の記録を適正かつ効率的に管理するとともに、常にその都度国民が容易にご自身の記録を管理でき、年金の支給漏れにつながるようなようにするため、年金記録管理の在り方を抜本的に見直す」としている。具体的に、これまでのオンラインシステムを刷新し、住民基本台帳ネットワークとの連動を確立すること。また、従来から検討されている社会保障分野におけるICカードの活用を年金においても検討することとし、2007年6月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」（いわゆる「骨太の方針2007」）においても盛り込まれている

「健康ITカード（仮称）の導入構想」を、年金を含む「社会保障カード（仮称）構想」に切り換えることとした。

そして、2007年9月から厚生労働省に「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会」を設置し、同検討会は2008年1月25日付けで、「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」⁴⁵⁾を発表した。同報告書で社会保障カードは、年金手帳、健康保険証、介護保険証の三つの役割を果たし、年金手帳の役割として、自分の加入履歴、納付実績、年金見込額等の情報を、また特定健診情報、レセプト情報、医療費通知等（病歴、病院検査記録等）についても、自宅のパソコンや社会保険事務所の専用端末からみることができる。ほかに希望すれば写真付きの身分証明書にもなり、1人1枚、ICチップによりセキュリティの確保を行い、2011年度中を目途に導入する、と説明されている。

これに対して日本弁護士連合会は、2007年12月13日付け意見書で、国民のプライバシー保護の観点から極めて重大な問題があるとして導入に反対している。社会保障カードは、新生児から高齢者まですべての人を対象とし、個人の判断能力の一切を問わず交付する強制的なカード所持であり、カードを所持しないという選択肢は認められない。しかも、カードのセキュリティについて、盗難、紛失などによる情報漏洩のリスク、ICチップの個人情報引き出される危険性や識別情報を読み取れなくする仕組みが必要など、多くの問題点を指摘している⁴⁶⁾。

政府・与党は、社会保障カードの導入によって基礎年金番号の重複付番防止の役割などメリットを強調し、すでに「骨太の方針2006」においても社会保障番号と社会保障個人会計の導入などを社会保障の一体的見直しの一環として検

討するとされているが、これらは国民総背番号制につながることから、国民的合意なしに導入を進めるべきではない。

今日の年金記録管理問題は、社会保険庁による杜撰な年金記録管理と不作為に起因することは言うまでもない。マスコミは、「十分な保険料を払っているのに記録されていなかったため受給額が減ったなら、国民はこの制度を信頼しなくなる」⁴⁷⁾、「支払った保険料がきちんと記録され、年金となって支給されることは基本の基である」⁴⁸⁾と批判する。至極当然な指摘であり、わが国公的年金政策の破綻である。

総務省の年金記録問題検証委員会の2007年10月31日付け最終報告書においても、社会保険庁の業務を総括責任者である歴代の社会保険庁長官を始めとする幹部職員の責任は最も重いと、厚生労働大臣についても組織上の統括者としての責任があり、事務次官を筆頭とする厚生労働省本省の関係部署の幹部職員にも重大な責任があるとしている⁴⁹⁾。

一方、厚生官僚であった植村尚史氏（現在は早稲田大学教授）は、年金記録問題は年金制度そのものとは全く次元が異なる問題であって、会社や市町村の担当者も含めて、多くの人が介在する。このようなシステムにおいて、間違いが発生しないことなどありえない、制度運営責任はチェックするシステムを内在させておかなかった点にある⁵⁰⁾としているが、国民意識との乖離を感じざるを得ない。

2002年8月から2003年8月の1年間、社会保険庁長官であった堤修三氏（現在は大阪大学教授）は、退任にあたって全国の社会保険職員へメッセージを残している。この中で、「今までの社会保険は、少なくとも昭和50年代後半以降、好調な経済に支えられて被用者保険には特

に大きな困難もなく、また、国民年金も収納事務は市町村に任せてあったので、せいぜい保健福祉施設事業に精を出しておけばよいという状況」にあり、「私は、これからの社会保険は本業回帰の時代と位置づけ、適用・徴収・給付という社会保険事業の基本を徹底してやっていこうと訴え」⁵¹⁾た旨、述べている。

堤氏のメッセージは、社会保険庁が2001年の省庁再編に際し、実施庁と位置づけられたことにもよるが、これまで社会保険事業として、厚生年金保険及び国民年金への適用（加入）業務、年金保険料の徴収業務、年金記録管理業務、年金給付業務という本来業務を忘れ、いかに年金保険料を流用した年金福祉施設の建設・運営という利権に目を奪われてきたか、という行政実態がうかがえる。なお、大規模年金保養基地「グリーンピア」（建設費等合計3,800億円）については、歴代の厚生労働大臣とのかかわりが指摘されている⁵²⁾。

今日、杜撰な年金記録管理問題や年金保険料の無駄遣い問題等によって、国民の老後の生活保障に対する不安・不信は頂点に達し、政治不信と結びつき、政権をも揺るがしている。2007年7月の参議院選挙で自民党は大敗し、また、国民の信頼を回復すべく総務省で同年7月に設置された年金記録確認第三者委員会への記録確認申立て件数は、2008年8月末で6万7千件を突破している。

社会保険庁は2009年12月末に廃止され、公的年金関係業務は特殊法人である日本年金機構へ引き継がれるが、問題は解消されるのであろうか。公的年金制度は5年ごとに制度改正が行われ、団塊の世代が年金受給世代に入る前の2004年制度改正では、マクロ経済スライド制（年金給付額を自動的に切り下げる装置）などが導入

された。百年安心などといい、この制度改正は財界から喝采を博した。その一方で、若年齢層からだけでなく国民の年金離れを一段と加速させている。

社会保障のすべての分野で生命と人権を脅かす実態がある。社会保障制度は国民の命綱である。国民の生命と暮らしを守り、総合的に充実させ確立を図り、憲法第25条の生存権規定を具現化し、公的年金制度を真の社会保障とするため政策転換が求められている。

注

- 1) 2007年1月26日第166国会衆議院会議録第2号, 5ページ。
- 2) 2007年11月21日付け, 『産経新聞』
- 3) 年金記録問題検証委員会『年金記録問題検証委員会報告書』2007年10月31日, 6ページ。
- 4) 花澤武夫著『労働者年金保険法解説(全)』健康保険医報社, 1942年1月, 4ページ。
- 5) 前掲『労働者年金保険法解説(全)』健康保険医報社, 1942年1月, 4～6ページ。同趣旨, 川村秀文「労働者年金保険の使命と皇国社会保険の将来」, 『法律時報』, 1941年1月号, 第30巻1号, 日本評論社, 26ページ。
- 6) 小川政亮「戦時社会保障法の成立と性格」笹山京編『社会保障の近代化』勁草書房, 1967年7月, 273ページ。
- 7) 厚生省保険局監修『厚生年金保険10年史』財団法人厚生団, 1953年2月, 418ページ。
- 8) 前掲『厚生年金保険10年史』, 財団法人厚生団, 1953年2月, 419ページ。
- 9) 前掲『厚生年金保険10年史』, 財団法人厚生団, 1953年2月, 419ページ。
- 10) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』厚生団, 1958年2月, 393ページ。
- 11) 前掲『厚生年金保険15年史』厚生団, 1958年2月, 393ページ。
- 12) 社会保険庁25年史編集委員会編『社会保険庁25年史』全国社会保険協会連合会, 1988年3月, 315～316ページ。
- 13) 前掲『厚生年金保険15年史』厚生団, 1958年2月, 395ページ。
- 14) 社会保険庁年金保険部業務課『機械化十年のあゆみ』, 1967年10月, 117ページ。
- 15) 前掲『機械化十年のあゆみ』117ページ。
- 16) 「厚生年金保険行政監察」行政管理庁行政監察局編『行政監察年報 1959年版・半年報』1960年8月, 61ページ。
- 17) 前掲「厚生年金保険行政監察」行政管理庁行政監察局編『行政監察年報 1959年版・半年報』1960年8月, 66ページ。
- 18) 厚生省年金局年金課, 社会保険庁年金保険部厚生年金保険課, 社会保険庁年金保険部業務第一課, 社会保険庁年金保険部業務第二課編『全訂厚生年金保険法解説』社会保険法規研究会, 1978年9月, 67ページ。
- 19) 前掲『全訂厚生年金保険法解説』社会保険法規研究会, 1978年9月, 69ページ。
- 20) 厚生団編『厚生年金保険制度回顧録』社会保険法規研究会, 1988年11月, 218～219ページ。
- 21) 前掲『社会保険庁25年史』全国社会保険協会連合会, 1988年3月, 318ページ。
- 22) 前掲『社会保険庁25年史』全国社会保険協会連合会, 1988年3月, 319ページ。
- 23) 前掲『機械化十年のあゆみ』86～90ページ。
- 24) 拙稿「公的年金制度の歴史と将来像」芝田英昭編著『社会保障の基本原則と将来像』法律文化社, 2004年3月。
- 25) 小山進次郎著『国民年金法の解説』時事通信社, 1959年10月, 47ページ。
- 26) 総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障制度審議会20年の歩み』社会保険法規研究会, 1971年3月, 401ページ。
- 27) 佐藤吉男著『社会保障と財政』財務出版, 1959年9月, 175ページ。
- 28) 厚生省年金局編『国民年金の歩み 昭和34～36年度』183～184ページ。
- 29) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』185ページ。
- 30) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』185ページ。

- 31) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』 186～187ページ。 政管理庁行政監察局監修『行政監察月報』No. 237, 1979年6月, 5ページ。
- 32) 前掲『社会保障と財政』財務出版, 1959年9月, 317ページ。 42) 前掲『機械化十年のあゆみ』86～90ページ。
- 33) 前掲『社会保障と財政』財務出版, 1959年9月, 183ページ。 43) 前掲『機械化十年のあゆみ』96ページ。
- 34) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』, 190～191ページ。 44) <http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070706taisei.htm>
- 35) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』, 111ページ。 45) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/01/s0125-5.html>
- 36) 前掲『国民年金の歩み 昭和34～36年度』, 114ページ。 46) <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/071213.pdf>
- 37) 前掲『社会保障と財政』財務出版, 1959年9月, 176ページ。 47) 2007年5月26日付け, 『毎日新聞社説』
- 38) 行政管理庁行政監察局編『行政監察月報』No. 54, 1964年3月, 11～12ページ。 48) 2007年5月26日付け, 『朝日新聞社説』
- 39) 「拠出制国民年金事務の簡素合理化に関する行政監察」行政管理庁行政監察局編『行政監察月報』No. 41, 1963年2月, 11～12ページ。 49) 前掲『年金記録問題検証委員会報告書』2007年10月31日, 32ページ。
- 40) 前掲『行政監察月報』No.54, 1964年3月, 23ページ。 50) 植村尚史著『若者が求める年金改革—「希望の年金」への途を拓く』中央法規, 2008年4月, 42ページ。
- 41) 「国民年金の業務運営に関する行政監察」行 51) 堤修三, 2003年8月28日付け「ラスト・メッセージ～全国の社会保険職員のみなさんへ～」
- 52) 小池晃著『どうする日本の年金』新日本出版社, 2004年5月, 56～64ページ。

On Problems Concerning the Pension Record under the Public Pension System

MITSUDA Itsuro *

Abstract: In this paper, regarding the managerial problems concerning pension records under the public pension system, empirical studies are performed to show that the problems concerning pension records are mainly due to the historical and structural framework of the Ministry of Health, Labor and Welfare and the Social Insurance Agency, rather than the fault of daily professional office work. The Employees' Pension Insurance was initiated in 1941, when the country rushed into the Pacific War and a war regime was established. The purpose of the establishment of this regime was not social security, but procurement for the war. After World War II, the Government Pension Plan of 1961, which established "pension insurance for all citizens," aimed to make good use of long-term pension funds. Therefore, both of these systems put the first priority on collecting the pension insurance payments, and pension record management was secondary. In 1959, the Administrative Management Agency advised the Ministry of Health, Labor and Welfare that it was unable to sort out some of the registers covered in the Employees' Pension Insurance. Then in the amendment of the Employees' Pension Insurance Law executed in 1969, round-down measures were taken for the average index monthly earnings. Also in the case of the Government Pension, the cheapest official institution was required and a triple structure of municipality-prefecture-country was adopted, which decentralized government responsibility. In 1962, the Administrative Management Agency advised the Ministry of Health, Labor and Welfare to speedily mechanize the equipment and office work of the original Government Pension account book. However the rules for office work treatment were not fully prepared until 1967.

Keywords: the Employees' Pension Insurance, the Government Pension Plan, problems concerning the Pension Record, procurement for the war, long-term funds, the Fiscal Investment and Loan Program.

* Research Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University