

本報告の概要

わが国公的年金の給付水準は、マクロ経済スライドの仕組みにより、今後、次第に低下していく。そのため、公的年金のみで高齢期における「まずまず」の生活を確保しようという従来の考えを維持することは難しい状況になっている。なかでも基礎年金の給付水準は、給付から天引きされる医療・介護の保険料負担なども考慮すると、既に、高齢期の生活の基礎的な部分を賄うのに十分とは言えない水準である。

したがって、高齢期における「まずまず」の生活を維持するには、就労の延長とともに、企業（職域）年金の普及・充実が欠かせないことになる。ところがわが国では、企業年金があまり普及していないなかで、適格退職年金は既に廃止され、厚生年金基金制度も原則廃止となってしまった。代わりに創設された確定給付企業年金も、その給付は有期年金が大半である。これは、わが国では、個人が集団の平均より長生きするリスクをカバーする長寿保険の機能を企業年金がほとんど担っていないことを意味する。

本来、企業年金（職域年金を含む。以下同じ）は、高齢期の所得保障における基本的な構成要素の一つである。欧州およびカナダでは、このことが一般に認知され、年金制度の全体的な基本設計のなかに組み込まれている。年金改革においても、たとえばドイツのリースター年金や2016年末に議会に提案された「職域年金強化法案」にみられるように、公的年金の給付減を私的年金によって補うといった形で、企業年金と個人年金は公的年金と一体的に議論されている。企業年金と個人年金が公的年金とどのように連携するか、どのように普及充実を図るかということは、本来、年金改革における欠かせない論点の一つなのである。

保険料率の上限設定により公的年金の財源が限られるなか、わが国の今後の年金改革は、公的年金を中核としながら、企業年金および退職金、個人年金その他の私的年金並びにその他の資産形成・活用の有機的な連携により、高齢期の所得の充分性を確保していくことを基本的な方向性としなければならない。本研究では、このような観点から今後のわが国年金制度の基本設計と、そのなかで企業年金の目指すべき姿を明らかにするとともに、その実現に向けた諸施策を、可能な限り具体的に提言したい。本研究の結論と提言は以下のとおりである。

1. 充分性の指標となる高齢期の生計費を、支出額の積み上げにより具体的に計算・公表すべき

これまでわが国では、年金給付の充分性を所得代替率に基づいて議論してきた。所得代替率は年金所得を「引退前収入」と対比するものであり、「平均的な老後の生活」をイメージしやすいというメリットはある。しかし、本当に「まずまず」の生活を送れるか否かは、高齢期における個々の消費支出や各種負担の積み上げ（家計アプローチ）がなければわからない。

オーストラリアでは、公私年金の給付水準検討の参考指標を提供する等の目的から、この

研究報告書 要旨

『高齡期の所得保障と企業年金制度』

家計アプローチを採用している。そして、具体的な生活水準の指標として、

- ・低コスト（LC）：儉約を必要とするが、オーストラリアにおいて社会生活を送るのが可能な水準の生計費
- ・標準的な生活水準（MBA）：標準的なオーストラリア人の生活を送るために必要な水準の生計費
- ・余裕のある生活水準（CAS）：十分な積立金を保有した引退生活者が、多額の積立金取り崩しを必要とせず、健康で余暇を楽しむことが可能な生計費

という3つの指標（支出月額）が公表されている。LCは高齢者の所得の第二5分位、MBAは第三5分位、CASは第五5分位に相当している。

既述のとおり、わが国の今後の年金改革においては、所得の十分性確保の観点から、引退後給付における制度間の連携の問題を具体的に議論していく必要がある。そのためには、家計アプローチに基づく、客観的・中立的で信頼性のある指標の開発が不可欠である。国民の多くが参照すると思われるこうした指標の客観性、中立性、信頼性および継続性を確保するには、公的機関の関与のもと、専門的な研究機関が基礎データの収集、指標の開発から作成・公表までを継続的に行っていくことが望ましい。

2. 就労促進を基本とするとともに、企業年金も長寿保険の機能を担うべき

少子化・長寿化と低金利の環境下では、公的年金に加え、就労、企業年金および退職金、その他私的年金並びに住宅等の個人資産形成などを総動員しなければ、政策上、目標とする所得の充分性を確保することは困難と思われる。その際にはまず、積立金運用は現実の市場（マーケット）の制約を受けるため、マクロ的にみて、公的年金と積立方式の企業年金のみに依存した高齢期の所得確保は困難であることを認識する必要がある。つまり、高齢期の所得の充分性確保策は、就労延長を基本にしなければならないということである。高齢期の就労の拡大は、超高齢社会における自然な要請の一つでもあろう。

60歳台前半の賃金を低く抑える手段として企業年金給付が使われていることが指摘される現状は、今後のわが国社会の基本的な方向性にそぐわない。企業年金の給付は、何歳まで働くかという問題に対して、少なくとも標準的な受給開始年齢までの間は、できる限りニュートラルになるように設計すべきである。加えて、公的年金における65歳以上の在職老齢年金（高在老）の仕組みは、稼働所得による減額部分が繰り下げ増額の対象とならないことから、就労延長の阻害要因となっている。国を挙げて60歳台後半以降の就労拡大に取り組むべきときに、こうした仕組みを放置することは適当でない。付言すれば、今後の超高齢社会に向け、給付の繰り下げ増額の仕組みは70歳台前半まで拡大すべきである。

公的年金と企業年金の連携の考え方の一つに、企業年金の給付を利用して公的年金の受給開始年齢を遅らせる、いわゆる「垂直的役割分担論」と呼ばれるものがある。しかし、この垂

直的役割分担論に依ったときには、企業年金が適用されている比較的恵まれた集団の長寿リスクを、企業年金が適用されていない集団も含めた、わが国の就労人口全体に移転する結果となる。このため、個人の選択としては否定されないものの、垂直的役割分担論をわが国の企業年金の基本的な設計思想とすることは適当でない。たとえば85歳等の超高齢で支給開始となる据え置き終身年金（ALDA）の考え方を参照するなどして、企業年金の給付にも長寿保険の要素を組み込むことの方が社会的公正に適うと考えられる。

また、企業年金のポータビリティ確保は、給付の充分性確保の観点からも重要な課題となる。2014年4月に成立したEUのポータビリティ指令の基本的な考え方等を参照すれば、ポータビリティ確保の本質は、受給権付与を如何にして確保していくかということである。企業年金加入者が転職によって不利益を被らないよう、受給権付与の期間はなるべく短くしていくことが必要である。

3. 「軟らかい強制」により就労人口の大半に適用すべき

わが国では、企業年金の設立は企業の任意である。このことは、企業年金に関する様々な議論の前提になっている。しかし、任意設立を前提とした場合、企業年金の普及は適用対象人口の5割を超えられない。これは国際的な経験則の一つである。加えてわが国では、何らかの退職給付制度を実施している企業の割合は低下を続けている。公的年金の給付水準が低下を続けていくなかで、企業年金の設立は企業の任意であるということをいつまでも議論の前提条件とするのは、高年齢期の所得の充分性確保の観点から適当とは言えない。

企業年金を含め、高年齢期の生活原資を積み立てる仕組みを国民全般に遍く普及するためには、少なくとも、企業年金を設けていない企業の従業員および企業年金が適用されていない従業員には、廉価な個人型の確定拠出制度への加入とそこへの事業主拠出（マッチング拠出）を義務づけるなど、高年齢期の所得確保に向けた掛金拠出の「軟らかい強制」の仕組みを導入することが必要である。わが国では、社会的機運の盛り上がりのなか、長く暗黙の就労慣行となってきたサービス残業が今や一掃されようとしている。高年齢期の所得確保に向けた積立の「軟らかい強制」の導入も、労働人口減少のなかで、働く者をより一層大切にしていかなければならないわが国の今後の社会を見据えた働き方改革の一環であり、従来の雇用慣行に囚われることなく、社会的機運を盛り上げながら積極的に取り組んでいく必要がある。

「軟らかい強制」による高年齢期の生活原資の積み立ては、まず大企業から始め、段階的に中小企業に拡大していくことが考えられる。社会的機運を盛り上げるためにも、まずは、企業年金を提供していない事業主に対し、従業員個々人に個人型確定拠出年金の第2号加入者資格があることを周知するよう義務づけることが有効と思われる。その際には、たとえば企業年金連合会等に一種の中央基金を設け、転職等に伴う一時金給付はこの中央基金に移管することで、一時金給付された貴重な老後資金を他の目的に費消することなく、給付時まで廉

価かつ効率的に運用し高齢期の十分な所得の確保に繋げていくことができるようにすべきである。こうした配慮は、ライフコースに中立的という政策にも適っている。

4. 企業年金は金融仲介の仕組みの一種であることを踏まえた、金融面からの対応が必要

企業年金は、将来の給付支払いに備えて、受入れた掛金を金融・資本市場で運用する金融仲介機関である。企業年金政策は、企業年金がこのような金融仲介機関として、現実の金融・資本市場でどのような課題に直面するのかということ踏まえたものでなければならない。

現実の金融・資本市場で企業年金が直面する課題としては、第1に、長期金利の正確な予測が不可能であるという現実がある。企業年金の長期的な健全性を確保するためには、長期金利の正確な予測が不可能であることを前提とした制度設計と適切な規制が必要となる。

第2に、企業年金の積立金が増えたとしても、それに対応して年金運用に適した運用対象が増えるメカニズムはないという現実がある（運用対象の賦存量制約）。つまり、2でも述べたように、公的年金の給付水準低下と長寿化による高齢期の生活原資の増分を、企業年金や個人貯蓄など積立方式の仕組みだけで補っていくことは、マクロ的にみて無理があるということである。長寿化による高齢期の生活原資の増加には、就労延長を基本として対応しなければならない。なお、わが国のような経済規模の国において、公的年金の全部を積立方式で運営するのが難しいことも、こうした現実の金融・資本市場のマクロ的な考察から明らかである。

第3に、受託者である運用機関が加入者・受託者のため最善の努力を尽くさない場合があるという「代理人問題」という現実がある。これは、企業年金は、資産運用のための情報生産を行う能力を、金融仲介機関として完全に自立できるほどには有していないためである。企業年金にはこの「代理人問題」が常につきまとうため、加入者・受給者の長期的な利益のためにのみ運用されているかどうか、常に監視・検証していくことが必要となる。そのためには、企業年金の側では金融取引の実務に関する知識を蓄積する努力が必要となる。また、運用機関に対しては、真に顧客本位の業務運営が徹底されるよう、規制当局としても必要な働きかけを行っていく必要がある。そのためには、本来の意味合いにおける「受託者責任」が年金運用の実務においてこれまで以上に徹底されるよう、年金当局と金融規制当局とのさらなる連携の可能性を追求する必要がある。

第4に、とりわけデフレ・超低金利の環境下では、運用コストを低く抑えなければならないことがある。運用コストを如何に低く抑えるかは、給付の十分性確保のためには致命的に重要な問題である。運用コストを含めた企業年金の運営コストの問題への対応については、次の5で述べる。

5. 企業年金・個人年金政策では、企業年金等の価格競争力の活用・強化を中核的な柱の一つとすべき

企業年金や個人年金は高齢期に備えた貯蓄制度の一つであり、加入者個々人の立場からは、これを一種の金融商品とみることもできる。そのような視点からは、他の金融商品と比較した企業年金・個人年金の価格競争力の優位性は重要なポイントとなる。今後の企業年金・個人年金政策は、運営コストを中核的な視点の1つとし、企業年金・個人年金の価格競争力を強化・活用する方向とする必要がある。とりわけ、確定拠出年金向け運用商品の手数料低減に関しては、アメリカと同様に、制度実施企業・運営管理機関・運用機関等の関係者を対象に、フィデューシャリー・デューティの適用範囲を明確化して、加入者・受給者保護を強化することが必要である。

そのためには、制度実施主体である企業・年金基金と運営管理機関に対しては厚生労働省が、商品提供機関等に対しては金融庁が、相互に連携して加入者等の保護を図っていく必要がある。加入者・受給者保護の観点から運用商品を提供する機関に対しても必要な規制を加えるなど、企業年金規制と金融規制の連携を高めることで、低コストの制度運営の実現が期待できる。ただし、金融規制（フィデューシャリー規制）によっては低廉な手数料水準が実現しないようであれば、イギリスのように手数料上限の設定も検討すべきということになる。

6. 企業年金の積立ルールは、加入者・受給者の受給権保護の観点と、企業の前払いコストを高めない観点のバランスに配慮すべき

給付建て企業年金の積立基準は、制度を設立している企業の負担を重くしないよう、掛金変動が抑制され、かつ、企業の前払いコストを高めない方策も組み合わせた、柔軟なものにすることが必要である。短期的な財政健全性を目指す規制は、掛金のボラティリティを高め、受給権保護の観点からも逆効果となる可能性が高い。20年に1度発生するリスクに対応できるようなソルベンシー・バッファの積立を義務化することも、企業の前払いコストを高めることになり、必ずしも適当とは言えない。

これとの関係では、企業年金規制は、有限責任の下でリスクをとることで高い収益を追求しようとする者（保険会社）から債権者である加入者を保護しようとする保険規制とは、基本的な考え方が異なっていることに注意する必要がある。海外には、企業年金を保険規制の枠組みの下で実施している国もみられるが、2011年から2016年にかけて展開されたEUの企業年金指令の見直しの議論からも明らかなように、企業年金規制を保険規制のアナロジーから構築しようとする試みは、その出発点から誤っている。

ただし、掛金の変動を抑制するため、労使協議を基本として、企業年金が適切な規模の下方乖離準備金を保有することは大いに推奨すべきである。柔軟で効果的な積立基準の開発は、オランダ等の企業年金先進国においても、引き続き重要な課題となっている。

企業年金の積立金が現実の金融市場で運用されるものであることから、財政計算の基礎となる割引率は市場整合的なものとする必要がある。ただし、制度継続時の財政計算において、資産運用の期待収益率を考慮することは、市場整合性と何ら矛盾するものではない。割引率については、制度終了時の資産分配時など、無リスク金利を用いることが適切な場合もあれば、特にリスク共有型制度における財政計算のように、資産運用の期待収益率を考慮することが適切な場合もあり、その利用目的や制度環境に応じて、適切に使い分ける必要がある。

7. リスク共有制度は、今般導入された「リスク分担型企業年金制度」に限定されず、より幅広い文脈のなかで、長期的視点からその意義や可能性を追求すべき

リスク共有制度は、人口と経済に関する前提と実績の乖離に伴うリスクの全部または一部を加入者・受給者が負担することとし、給付の額が増減するメカニズムを予め組み込んだ、集団型・事前積立の制度として、幅広く理解すべきである。リスク共有制度は、確定拠出年金とは異なり、労使合意に基づいて、リスクの一部を事業主が負担できる枠組みを提供するものであることに最も大きな意義が認められる。加えて、リスク共有制度によれば、事業主がリスクを負担しない場合であっても、リスクを集団でプールすることで、個人的な長生きのリスクをカバーすることができる。適切なメカニズムを導入することで、限定的ではあるが世代間のリスク共有も可能となる。これらも、リスク共有制度の意義の一つである。

諸外国の状況を見ると、州レベルではあるがリスク共有制度が新たに導入された国（カナダ）や、今後の社会に適した新しい制度設計が導入される方向となっている国（オランダ、イギリス等）もある。EUの職域年金指令では、職域年金は、公正な形でリスクと報酬を世代間に分配することにより、世代間のバランスの確保を考慮すべきとの立場をとっている。こうした状況を踏まえれば、リスク共有制度については、今一度基本に立ち返った検討を行い、確定拠出年金法と確定給付企業年金法の統一を含め、今後のイノベーションを受け入れる余地のある、包括的な制度改正を検討する必要がある。

リスク共有制度の財政計算は、事業主の負担する掛金の水準を定めるものというよりも、制度の積立水準やその今後の見通しの評価を基礎として、加入者・受給者個々人の現実の給付水準を定めるものという位置づけになる。つまり、リスク共有制度における数理の機能は、加入者・受給者個々人の受給権に直結するものとなる。したがって、リスク共有制度では、数理の機能は、制度に内在するリスクの性格、規模および複雑性に見合った年金数理および金融数理の知識を有し、かつ、関係する専門基準に関する経験および実績を実証できる者により、継続的に遂行されるようにしなければならない。併せて、リスク共有制度における数理担当者の責任についても、その機能の変化に対応した整理が必要である。

8. 年金ガバナンスについては、ベスト・プラクティスの普及を図るべき

研究報告書 要旨

『 高齢期の所得保障と企業年金制度 』

企業年金のガバナンスについては、直接・間接の費用が伴うこともあり、形式的なルールをすべての企業年金に一律に適用するのではなく、一定の基準を満たしたガバナンスを取り入れている企業年金には積立基準等の柔軟な適用を認めるといった方策を組み合わせ、ベスト・プラクティスの普及を図っていくことが望ましい。

リスク共有制度については、「リスク分担型企業年金制度」を含め、制度運営、年金数理、資産運用、リスク管理等の機能を担う者の責任がより重くなることから、これらの者については、その責任に対応した適合性要件を課す必要がある。加えてガバナンス強化を推進するうえで、年金資産の規模の問題は避けて通れない。総合型企業年金等の枠組みを活用し、年金制度の統合を進めていく必要がある。その際には、2016年に一般年金基金（APF）の枠組みを導入し、職域年金の統合を進めているオランダの取り組みなどが参考になるかもしれない。

9. 年金税制については、高齢期の所得保障機能を基本とし長寿保険などの公益性を有する制度に限って、支出課税の体系を適用すべき

年金税制は、課税の繰延べに関する公正の観点から、支出課税の体系が支持される。支出課税の体系下では、特別法人税は合理的根拠を失う。問題は、支出課税の適用対象を、どのような考え方の下に合理的な設定するか（企業年金を差別化するか）ということである。

貯蓄課税を包括的所得課税に依拠するわが国では、一般の貯蓄と機能が何ら変わらないような制度（への拠出・運用・給付）を支出課税の適用対象とすることにはそもそも無理がある。原則として、その機能が高齢期の所得保障に限定され、かつ、運営コストが低廉であり、加えて、たとえば長寿保険の機能を有するなど一定の公益性を有することを支出課税適用の要件とすべきである。

拠出時課税については、企業の拠出する掛金は社会保険料の賦課対象とならないから、企業年金を設立することで、企業は、掛金に対する社会保険料相当額だけ高い後払い報酬を提供することが可能となっている。このことを考慮すれば、支出課税の対象とする企業年金に対しては、たとえば長寿保険の機能やポータビリティの確保を義務づけるなど、一定の公益性を求めるべきと考えられる。

給付時課税については、一時金に関して年金課税との裁量を縮小するため、分離・平均課税が適当と考えられる。年金課税を巡っては、公的年金等控除の在り方を検討すべきである。たとえば、基礎年金の普遍性に着目し、基礎年金に関しては非課税といった整理をすることが一つの考え方であろう。

研究報告書 要旨

『高齢期の所得保障と企業年金制度』

研究会参加者名簿（50音順，敬称略）

アドバイザー

氏名	所属
加藤 丈夫	独立行政法人国立公文書館 館長
酒井 英幸	全国生活協同組合連合会 理事長
吉原 健二	難病医学研究財団 理事長

研究員

氏名	所属	執筆担当
石田 英和	システム2株式会社（2016（平成28）年9月15日研究会より）	第9章
今福 愛志	日本大学名誉教授（2016（平成28）年7月21日研究会まで）	—
小野 正昭	みずほ年金研究所 研究理事	第4章，第10章
佐野 邦明	株式会社シーエーシー 専門顧問	第2章，第6章
清水 時彦	ゆうちょ銀行 執行役員	—
玉木 伸介	大妻女子大学短期大学部 教授	第5章
（幹事） 清水 信広	全国生活協同組合連合会 常勤監事	第3章，第7章，第8章

（注）所属は2017（平成29）年3月1日現在