

中小企業従業員に対する老後所得保障の
あり方に関する研究
報告書

平成 25 年度研究事業

一般社団法人 年金総合研究所

ご挨拶

社会保障の根幹、年金は制度の安定と国民の信頼なくして持続可能性はありません。

21世紀に入って社会経済、特に金融資本市場の悪化で公的年金だけでなく、それを補間する企業年金の財政は悪化しました。50年前の昭和41年11月に労使協力で創設された厚生年金基金制度は、前政権により将来的に廃止が打ち出されました。一千万人を超える高齢者の受給権より財政対策に重きを置いた改正とされています。

公的年金は10年前、平成16年度改正で保険料（率）の上限を定め、また「マクロスライド制度」が導入されました。この制度は少子化による現役世代の減少や高齢者の将来余命の伸び（受給期間の延長）などを考慮し、賃金・物価によるスライド率を調整し、将来の年金額を決める仕組みです。さらに5年ごとに保険料を見直す「財政再計算」から、裁定時の所得代替率5割維持を基本とする「検証計算」に変更されました。平成26年6月、2回目の検証計算が公表され、多くの有識者からさまざまな評価が出ています。検証結果は、総じて国民が安心して信頼できる公的年金に変化はない結果であったように思えます。

当研究所は年金制度の持続可能性を明らかにするため、情報の公開と理解の深耕により客観的かつ長期的な観点から産学官連携による学術的研究を行い政策提言ができるよう、2年前の平成24年10月に設立されました。

平成25年の研究テーマ「中小企業従業員に対する老後所得保障のあり方」は小野正昭氏（みずほ年金研究所 研究理事）を責任者とした総勢11名からなる研究陣による成果です。当研究所評議員会に中間報告し、各評議員からの貴重な意見も取り入れ、それを踏まえた最終報告が評議員会に提出され一定の評価を得ました。研究所第一号の研究成果でもあります。研究にあたっては全国総合厚生年金基金協議会の役員・各基金事務局の協力によるアンケート調査が実施され、その結果は貴重な資料として研究に活用されました。

企業年金は重要な研究テーマですが、今般の法改正で曲がり角にきています。政府においても企業年金部会で検討に入ったと聞いていますが、当研究所も公的年金と並んで重要なテーマとして位置づけ、今年度（平成26年度）においても中小企業に留まらず私的年金を含めて研究を継続する予定です。研究者・実務者の皆様の協力を得て、引き続き社会に貢献できる成果を挙げる所存ですので、よろしく願い申し上げます。

平成26年7月1日
一般社団法人 年金総合研究所
理事長 坪野 剛 司

はしがき

A I J問題を契機として 2013 年 6 月、厚生年金基金制度の廃止を視野に入れた法律（「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 63 号）が成立、2014 年 4 月に施行されました。法律の成立過程において、衆議院にて附則第 2 条第 1 項が追加され、厚生年金基金制度の将来的廃止が明確に打ち出されました。

2002 年の確定給付企業年金法の施行以来、主に大企業が提供する単独・連合型の厚生年金基金の多くが「代行返上」を選択し、現在では、厚生年金基金といえば主に中小企業が設立事業所となっている総合型厚生年金基金が太宗を占めるに至っています。

政府は厚生年金基金の上乗せ給付を中心とした事業主の退職給付の義務履行のための諸施策を講じているものの、中小企業従業員のための外部積立型の企業年金制度は大幅な後退を余儀なくされています。この問題は、単に中小企業のための制度の問題に留まらず、公的年金である 1 階部分の基礎年金および 2 階部分の厚生年金に上乗せする、3 階部分の私的制度の在り方にもかかわる問題です。私的制度を確固としたものにするためには、中小企業従業員に対する制度の普及は欠かすことのできない課題です。

本研究会は、こうした認識の下、中小企業の従業員の老後所得保障を確保するための私的制度の在り方を 1 年かけて研究してきました。研究では、単に現行の企業年金制度の体系を前提とするだけでなく、関連する諸制度も射程に含め、できる限り鳥瞰的な分析を試みました。また、特定の法律分野、業界、職種等に偏向することなく、出来得る限り多くの労働者の私的制度による老後資産形成を可能とするため、政策は何が提供できるかについて検討しました。

折しも、厚生労働省の社会保障審議会企業年金部会は、今後の企業年金の在り方について検討を開始したところです。本研究会の成果が、こうした議論、検討に微力なりとも資することになれば、望外の喜びです。

年金総合研究所 平成 25 年度研究事業

中小企業従業員に対する老後所得保障のあり方に関する研究

研究責任者 小野 正昭

提言の概要

- 私的年金制度の任意性を尊重しつつ、広範囲に制度を普及させることが求められる。そのためには、以下の枠組みの見直しが必要である。
 - 私的年金に関する公共政策である「公的年金の給付と相まって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」は、各制度単体で捉えるのではなく、制度間の連携を通じて達成するという方向性が説得力を持つと考えられる。
 - 「国民の高齢期における所得の確保に係る自主的な努力を支援」に関しても、公的年金に上乘せする高齢期の資金確保政策を、個人貯蓄制度を含めて捉え、この中で制度の管理運営の効率化が期待できる職域制度を位置付けるといった方向性が妥当と思われる。

上記の観点から、以下のとおり、具体的な提案を行う。

- 積立制度／非積立制度、年金制度／一時金制度を問わず、転職や退職によって得られた退職給付を老後の資産形成のために蓄積することができる受け皿制度を漏れなく提供すべきである（ポータビリティの拡充）。
- 中小企業の企業年金制度の場合、リスク調整のために複雑な制度を導入するよりも、年金受給権者を制度から切り離す仕組みを導入することが有効である（第三者機関への移転等）。
- 中小企業に積立型の制度を普及させる観点から、個別の設立よりも効率的な総合型制度を推進すべきである。また、その実施可能性を高めるいくつかの提案を行う（財政およびガバナンスの改善）。
- より多くの労働者が引退のための資産の蓄積に向かうよう、任意性を尊重しつつも「軟らかい強制」のための取り組みが必要である。
- ポータビリティの拡充に伴い、制度間の差異を整理するため、税制を整備すべきである。また、中小企業政策の一環として、外部積立型の退職給付制度に関する事業主拠出に対する一定の支援を導入すべきである。

目次

概要	1
(以下は、研究報告書冊子として発行予定)	
I 中小企業とは	13
1 中小企業の定義	13
2 中小企業の現状	14
3 中小企業に対する諸施策の現状	18
II 日本における退職給付制度の展開の経緯	22
1 退職一時金制度	22
2 外部積立型職域年金制度	24
(1) 適格退職年金制度	24
(2) 厚生年金基金制度	26
(3) 確定給付企業年金制度	32
(4) 確定拠出年金制度(企業型)	36
3 外部積立型退職一時金制度	40
(1) 中小企業退職金共済制度	40
(2) 特定退職金共済制度	45
(3) 小規模企業共済制度	46
4 個人型の引退貯蓄制度	47
(1) 国民年金基金制度	48
(2) 個人型確定拠出年金	49
(3) 企業型確定拠出年金におけるマッチング拠出	51
(4) 少額投資非課税制度(NISA)	52
(5) 少額貯蓄非課税制度(財形貯蓄)	53
(6) 個人年金保険	54
5 日本における退職給付制度のこれまでの展開	57
III 中小企業と厚生年金基金	59
1 経済情勢の大幅な変化	59
2 退職給付会計基準	61
3 制度上ないし規制監督上の問題点	62
4 総合型厚生年金基金の制度運営	61
5 その他の要因	64

中小企業従業員に対する老後所得保障のあり方に関する研究報告書

1	各種調査から見る退職給付制度の実施状況	66
	(1) 平成 25 年就労条件総合調査 (調査基準日 2013 年 1 月 1 日)	66
	(2) 中小企業の賃金・退職金事情	68
	(3) 適格年金の移行状況	69
	(4) 厚生年金基金の状況	70
2	中小企業における退職給付に関するニーズ調査	71
3	中小企業の退職給付制度の備えるべき要件	76
V	中小企業のための現行制度フレームの改善及び追加的な制度フレーム等の検討	80
1	提言の前提となる現行制度の枠組みの見直し	80
2	ポータビリティの充実	81
3	リスク分担の在り方 (受給権者のリスクの切り離し)	86
4	複数事業主制度 (いわゆる総合型) に期待される役割や新たな展開	94
5	軟らかい強制 (企業年金がない企業の従業員への対策を含む)	100
6	税制および奨励金	102
VI	研究会実施記録	105

概要

1 研究目的

A I J問題を契機として2013年6月、厚生年金基金制度の廃止を視野に入れた法律（「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第63号、以下厚生労働省に従って「健全化法」という）が成立、公布されたが、一方で、中小企業に対する企業年金政策の重要性も指摘されている。本研究では、中小企業従業員に対する老後所得保障制度の普及・充実の観点から、事実関係の正確な認識を踏まえて基礎的な調査分析を行ったうえで、海外の知見も参照しつつ具体的な政策提言を行いたい。

2 研究内容

以下のとおり、フェーズを「A. 基礎的な調査分析」と「B. 中小企業のための現行制度フレームの改善及び追加的な制度フレーム等の検討」の2つに分けた。また、さらにフェーズAを「(A-1) 代行制度の意義と問題点」と「(A-2) 中小企業のニーズ」とに分け、研究チームを2つに分割した。

A. 基礎的な調査・分析

厚生年金基金制度は、日本の中小企業従業員に対する企業年金、終身年金の普及拡大への貢献という役割を担ってきたが、A I J問題を契機として、行政側から制度廃止が提案される状況となり、制度廃止を視野に入れた「健全化法」が成立した。しかしながら、行政側の提案において、特に中小企業の企業年金（退職金）制度との関係で厚生年金基金制度が果たしてきた役割に関して正当な認識がされているとは言い難い面があり、かつ制度廃止後の受け皿制度の検討は踏み込み不足である。

そこで、中小企業従業員に対する老後所得保障を推進していく観点から、事実関係の正確な認識を踏まえて議論を進めていくため、上記専門委員会や「厚生年金基金制度に関する有識者会議」の議論も参照しつつ、まず、以下の基礎的な調査分析を行う。

(A-1) 代行制度の意義と問題点

退職金との調整年金として厚生年金基金制度が創設されて以降、数多くの基金が設立された。その後、代行制度に関しては、環境変化のなかで、免除保険料率の個別化等の改正を経て、代行部分の財政中立化が色濃く打ち出された。しかし、退職給付会計基準の導入、確定給付企業年金制度と代行返上スキームの導入、適格退職年金制度の廃止といった基準や立法の環境変化のなかで、厚生年金基金制度は、企業の退職給付プランの制度フレームに係る選択肢としての人気と信頼性を失い、制度廃止が打ち出された。

これは、①わが国の退職給付会計（における代行部分の債務認識のあり方）に問題があったからだけなのか、②制度上ないし規制監督上の問題点はなかったか、それとも③（総合型の）厚生年金基金の側が制度運営において必要な対応を怠ってきたからなのか。また、④そもそも代行制度は、中小企業の退職給付プランの制度的選択肢としての利用価値・信頼性を高める観点

中小企業従業員に対する老後所得保障のあり方に関する研究報告書

から積極的な意義はあったのか。過去を教訓とし将来に繋げていく観点から、検証・分析を行う。

(A-2) 中小企業のニーズ

中小企業への退職給付プランの普及・充実を巡って、スポンサーである中小企業の事業主や従業員の観点から、歴史的経緯や統計データも含め、調査分析を行う。テーマとしては、①中小企業の実態（規模、経営状況、企業年金制度の実施状況等）、②退職給付プランの制度フレームに対する中小企業のニーズ、③（総合型の）厚生年金基金制度、確定給付企業年金、確定拠出年金、中小企業退職金共済制度及び生保独自商品群のニーズへの対応状況、④適格退職年金廃止の総括、⑤総合型厚生年金基金の加入企業にとっての退職給付会計基準の影響、⑥脱退した中小企業の退職給付プランへの対応状況、⑦社会保険料控除の対象となる厚生年金基金の本人負担掛金に対する評価等が考えられる。

B. 中小企業のための現行制度フレームの改善及び追加的な制度フレーム等の検討

中小企業の退職給付プランに係るニーズに柔軟に対応でき、かつ、従業員の老後所得保障制度の一環として信頼される年金給付を提供していくために、以下の点を検討する。

- ① 現行の制度フレームにはどのような課題があるのか、
- ② 特に複数事業主制度（いわゆる総合型）については、今後期待される役割や新たな展開が考えられるか、そして、
- ③ 現行制度フレームにおいては、どのような改善が必要か（給付設計基準を含む）、
- ④ 追加的な制度フレームとして、どのようなものが整備される必要があるのか。

上記の「専門委員会」における議論などを参考にしながらも、厚生年金基金制度のあり方や代行問題という観点よりむしろ、中小企業従業員に対する老後所得保障制度の普及・充実の観点から、海外の知見も参照しつつ検討を行い、具体的な政策提言につなげていく。

3 研究期間

2013年4月1日 から 2014年3月31日

4 研究者

小野 正昭	みずほ年金研究所 研究理事	研究責任者
片寄 郁夫	りそな銀行 年金信託部 主席数理役	A-1 チーフ
栗原 健	元住友生命	A-1
谷口 充洋	元大同生命	A-1
渡邊 絹子	東海大学 法学部 専任准教授	A-1
佐野 邦明	シーエーシー 専門顧問（元三菱UFJ信託銀行）	A-2 チーフ
沖田 俊幸	ライフネット生命 保険計理人	A-2
木口 愛友	岡山県機械金属厚生年金基金 運用執行理事	A-2
田川 勝久	ジェーシービー企業年金基金 副理事長	A-2
田坂 康夫	元図書印刷企業年金基金 常務理事	A-2
山崎 俊輔	フィナンシャル・ウィズダム	A-2

注) 所属、役職は平成26年6月1日現在のものである。

5 報告要旨

(1) 中小企業とは

- 一般に中小企業者とは、中小企業基本法に定める資本要件、人的要件いずれかに該当する会社等とされる。企業全体に占める中小企業の割合は圧倒的（99.7%）であるが、総数は1986年以降長期に亘って減少傾向にある。
- 欠損法人の割合は7割を超えており、税制優遇策が中小企業にとってインセンティブにならない可能性が示唆される。
- 中小企業施策は地方の経済と強い関連性がある。中小企業を中心とする起業の奨励施策は、地方の振興施策にもなる。また、規模の小さな企業ほど女性雇用者の割合が高く、中小企業は女性の雇用でも重要な役割を担っている。
- 政府は「中小企業憲章」を定めているが、「中小企業がその力と才能を発揮することが、疲弊する地方経済を活気づけ、同時にアジアなどの新興国の成長をも取り込み日本の新しい未来を切り拓く上で不可欠である」等としている。
- 中小企業には税制等を含めた諸施策が提供されているが、大企業との単純な比較は適当でない。例えば、米国の中小企業法では、企業の自由競争の維持・拡大は国民経済の繁栄及び国家の安全保障の基礎であり、これは中小企業が国から支援を受け、十分な成長発展を遂げてこそ実現され得るものとされている。

(2) 日本における退職給付制度の展開の経緯

企業年金制度を含む日本の退職給付制度は、退職一時金制度からの移行であることが多いという事実を踏まえ、退職一時金制度、外部積立型職域年金制度、外部積立型退職一時金制度、個人型の引退貯蓄制度に分類し、概観した。

① 退職一時金制度

- 退職金一時金制度は、内部留保型の制度として実施事業主の事業資金の確保等、高度成長期には一定の役割を果たしてきた。退職一時金制度の原動力になっていたものは、退職給与引当金制度ならびに退職一時金に対する税制優遇であったと考えられる。このうち、前者は2002年から段階的に廃止された。

② 外部積立型職域年金制度

- 適格退職年金等の外部積立型の企業年金制度の導入には、米国における企業年金制度の展開が大きく影響しており、日本の企業年金は保険制度とは異なる展開をみせた。
- 適格退職年金制度は、1962年の法人税法の改正により導入された制度であり、我が国初の税制措置を伴った外部積立型の企業年金制度である。ピーク時には、契約件数92,467件（1994年3月）、加入者数1,078万人（1996年3月）に達した。しかし、2001年の確定給付企業年金法の制定に伴い、同制度は2012年3月末をもって効力を失うこととされた。
- 厚生年金基金制度は、厚生年金保険の老齢厚生年金を代行し、さらに基金独自の上乗せ給付を行うことにより、加入員の老後の生活安定を図ることを目的とした制度で、

1965年の厚生年金保険法等の改正によって導入された。当初から、企業福利としての退職一時金、企業年金と厚生年金の調整という問題が議論されたが、結論として、調整は企業の任意であり、企業年金が一定の要件を備える場合に、老齢年金の報酬比例部分の肩代わりを認めるという「代行方式」が採用された。

厚生年金基金の財政運営で特徴的なのは、「最低責任準備金」である。厚生年金基金は、代行給付を行うために国から免除保険料の交付を受けていると見做すことができる。国からみれば、代行給付を行うために免除保険料を預託しているとも考えることも可能であり、継続、解散または代行返上のいずれの場合も、預託したと見做される額を保有していることが求められる。この額は基金にとっての債務であり、年金経理の貸借対照表上も「最低責任準備金」として認識される。

厚生年金基金制度は順調な発展を遂げ、1996年度末の1,884基金、加入員数に関しては1995年度末の12,165千人がピークであった。しかし、時代の変化とともに各基金の年齢構成も多様化し、また、バブル経済の崩壊後の経済金融環境の急速な悪化に伴い、運用実績が予定利率を下回って利差損が発生するようになった。こうした状況を受け、厚生年金保険本体と基金の財政中立化の観点から、最低責任準備金の計算方法についての見直等が行われたが、企業会計基準の見直しの影響もあり、2002年の確定給付企業年金法の施行とともに、単独・連合設立の基金の多くは代行返上を選択した。

2012年2月に発覚したA I J事件を契機に、厚生年金基金制度の在り方が議論された。議論の結果を受け、厚生年金基金制度の将来的廃止を視野に入れた「公的年金制度の健全性及び信頼性確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」が成立し、2014年4月に施行された。

- 確定給付企業年金法の成立の背景として、バブル経済崩壊後、わが国の企業年金を取り巻く経済金融情勢が大きく変化したことが挙げられる。企業は、企業年金制度を設けた当時は想定しなかったほどの掛金負担の増加に直面した。こうした中、代行部分が母体企業にとって重荷に感じられるようになり、また、企業会計基準における代行部分の債務評価の問題もあり、代行返上を可能とするよう求める声が経済界を中心に高まってきた。一方、適格退職年金が受給権保護を図るしくみとして構成されているわけではないため、代行返上の受け皿として新たな給付建て制度を設ける必要があった。

企業年金法制の議論は、当初は企業年金に関する包括的な法的手当てが検討されたが、最終的には個別法の制定となり、積立基準、受託者責任、情報開示等の統一的な基準を持つ確定企業年金法が成立し、2002年4月に施行された。厚生年金基金制度の代行返上が可能となり、適格退職年金は2012年3月末をもって法律上の根拠を失うこととなった。2014年5月現在、制度数は14,276（基金型600、規約型13,676）である。また、2013年3月現在、加入者数は796万人、積立金の残高は50兆259億円である。

- 確定拠出年金は、拠出された掛金が個人毎に明確に区分され、掛金とその運用収益と

の合計額をもとに給付額が決定される年金で、確定給付企業年金とほぼ同時期に導入された。それまでの年金制度が、中小零細企業や自営業者に十分普及していない、転職時のポータビリティが十分確保されていない等の課題に対応する新たな選択肢として必要とされた。

制度には企業型と個人型があり、企業型は当初、企業拠出のみによっていたが、2012年に本人拠出が導入された。個人型確定拠出年金は、国民年金の第1号被保険者と企業年金等の支援がない第2号被保険者を対象とする本人拠出による制度である。それぞれの区分や確定給付型の有無によって拠出限度額が定められている。この制度では、加入者自身が運用指図を行う。運用商品は3つ以上の選択肢を提示するなどの基準が設定されている。そのため、運営管理機関等は、運用方法について必要な情報を提供しなければならないとされている（いわゆる投資教育）。

企業型制度は、法施行以来順調に普及している。2014年3月末現在、企業型の規約数は4,434件、加入者数は約4,646千人（2014年2月末速報値）、実施事業主数は18,393社となっている。一方、個人型の加入者は2014年2月末現在で第1号加入者が56,780名、第2号加入者が124,841名である。また、2013年3月末時点の資産額（企業型）は6兆7,610億円で、対前年度で13.1%増加している。

③ 外部積立型退職一時金制度

- 中小企業退職金共済制度（中退共制度）は、1959年に設けられた中小企業のための国の退職金制度であり、独立行政法人勤労者退職金共済機構（機構）・中小企業退職金共済事業本部（中退共）が運営している。独力では退職金制度を設けることが困難な中小企業に、相互共済と国の援助によって退職金制度を確立し、中小企業の従業員の福祉の増進、中小企業の振興に寄与することを目的としている。制度は、主に常用労働者を対象とする「一般の中小企業退職金共済制度」（一般中退）と、特定の業種の期間雇用者を対象とする「特定業種退職金共済制度」とがある。

掛金は事業主負担で上限は月額3万円であるが、新規加入や掛金増額の際に国からの助成がある。制度内や特定退職金共済との間で、一定の要件の下でポータビリティが確保されている。一般中退は、適格退職年金制度の移行の受け皿とされたが、厚生年金基金制度の改正に伴い2014年4月から厚生年金基金制度の移行の受け皿ともなっている。一般中退に関しては、2011年度までは適格退職年金からの移行によって加入者数は増加したが、2012年度になると新規加入は減少した。両制度を合計すると、被共済者は624万人、積立金は5兆円を超える。制度運営の在り方に関しては、「行政改革推進会議独立行政法人改革等に関する分科会」や「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」の議論の対象とされている。

- 特定退職金共済制度とは、市町村、商工会議所、商工会、商工会連合会、都道府県中小企業団体中央会等（特定退職金共済団体）が実施する制度であり、所得税法施行令第73条に定める要件を満たす必要がある。団体傘下の法人または個人事業主が規模に

関係なく加入できる。また、中小企業退職金共済との重複加入も認められている。本制度に関する全国規模の統計は、存在しないようである。

- 小規模企業共済制度は、小規模企業の個人事業主または企業等の役員が事業をやめたり退職した場合に、生活の安定や事業の再建を図るための資金をあらかじめ準備しておくために導入された共済制度で、独立行政法人中小企業基盤整備機構（中小機構）が運営している。通常、「経営者の退職金制度」といわれている。2013年3月末現在の在籍件数は、約156.5万件、資産総額は8兆882億円である。この制度には、契約者貸付制度が組み込まれている。小規模企業数の減少により、在籍者数は1994年以降減少傾向、2009年に底打ちして以降は横ばいで推移している。この中小機構も勤退機構と同様に「行政改革推進会議独立行政法人改革等に関する分科会」や「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」の議論の対象とされている。

④ 個人型の引退貯蓄制度

- 国民年金基金制度は、国民年金法の規定にもとづく公的な年金であり、国民年金の第1号被保険者の老後の所得保障の役割を担う制度で、1991年4月に創設された。掛金の上限は月額6万8,000円（個人型確定拠出年金等との合算）で、加入者は選択した給付の型、加入口数、加入時の年齢、性別によって決まる掛金を組み合わせる。支払った掛金は社会保険料控除の対象となる。加入員数は、2001年度末には約79万人まで増加したが、その後減少が続き、2012年度末時点で約49万人である。累次の予定利率の変更に伴う掛金の見直しの効果が既契約分には及ばないこととされたため、財政上の不足金が発生していることが課題である。
- 個人型確定拠出年金は前述したが、第1号加入者、第2号加入者とも利用率は極めて低い。制度の本来の魅力はNISA以上であり、大きな課題である。
- 企業型確定拠出年金におけるマッチング拠出は、米国とは真逆の意味で使われる確定拠出年金制度における従業員拠出である。2012年に導入されたが、2013年末での普及率は規約ベースで20%に達した。
- 2014年1月から、少額投資非課税制度として、NISAがスタートしている。2013年末をもって証券優遇税制が終了することを受けて導入されたもので、財形貯蓄の投資版のような側面があるが、元本割れする可能性のある投資信託や株式、REIT等が購入対象となる。10年間の時限立法としてスタートしているが、金融庁は恒久措置化を強く目指している。2013年末までに475万円のNISA口座が契約されている。
- 少額貯蓄非課税制度（財形貯蓄）は古くからある制度であり、また会社員がもっとも手軽に利用できる資産形成制度のひとつである。給与天引きが大きな特徴であり、実施には企業の協力が必須である。財形貯蓄には一般、住宅、年金の3種類があり、住宅財形および年金財形については運用益非課税のメリットがある。年金財形については元利550万円までの積み立てが可能（住宅財形との合計）であり、利息が非課税と

なる。財形年金の契約件数は漸減傾向にあり、2013年3月末現在、199.0万件、3兆4,666億円の残高がある。

- 個人型の引退貯蓄制度の最後は個人年金保険である。戦後の年金保険は、主契約としては1960年に発売された「終身年金保険」が最初であり、各社が追随したものの、インフレの進行や業務方針により販売実績を残せなかった。その後、1984年の個人年金保険料控除制度の創設等を背景に、個人年金保険の販売は大幅に進展した。しかし、1995年を境に保険会社の経営不安等により契約数も減少に転じた。2002年10月に銀行窓販の解禁という転換を迎え、一時払い個人年金や変額個人年金の販売が大きく伸びた。
- 個人年金保険は現在、生命保険会社43社中26社が発売しているが、その商品内容は区々である。また、郵便年金やJA共済保険もある。2012年度決算時点の保有契約件数は2,042万件、保有契約高は103兆5,181億円となり、10年連続での増加となった。老後の生活資金の準備として、公的年金、預貯金、企業年金・退職金に次いで、重要な手段と認識されている。

(3) 中小企業と厚生年金基金

2012年2月に発覚したA I J事件を契機として、厚生年金基金制度の在り方について議論が行われた結果、「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律（「健全化法」）」が成立、2014年4月に施行された。成立にあたり衆議院にて修正案が示され、同制度の将来的な廃止が明確になった。

厚生年金基金制度が、企業が提供する退職給付制度の選択肢としての人気と信頼性を失い、制度廃止もやむなしといった見解が示されるような状況に至った原因を考察する。特に、中小企業に対する今後の企業年金の在り方の検討に資するような観点から、振り返ってみたい。

- **経済情勢の大幅な変化**：10年もの国債の金利は、1992年には年5%を割り込んでいたが、当時の厚生年金基金の財政基準では予定利率が年5.5%に固定されていた。制度発足当初、保守的に定められた予定利率が、金利の低下によって元本保証型の投資の運用収益だけで予定利率を達成することができなくなったという点で、財政上の予定利率の位置付けが本質的に変わったといえる。経済状況の変化を受けて代行部分の中立化や特別法人税の凍結が措置されたが、結果として厚生年金基金の相対的魅力は低下した。
- **退職給付会計基準**：退職給付会計上の代行部分の債務評価のあり方が、代行部分を経済実態とかけ離れて過大に評価し、厚生年金基金制度を実施する母体企業に費用負担を迫ったことは事実であろう。また、会計基準は計測可能なものしか評価対象とせず、人的資本の向上が適正に評価をされないため、給付建ての制度は常に費用負担と未積立債務の変動という負の側面のみが評価される傾向にある。
- **制度ないし規制監督上の問題点**：金利低下後の規制監督上の対応にも問題があった。代行部分の中立化は、「期ずれ」等の問題を残し、不徹底だったことが基金運営に誤解を招いた可能性がある。資産運用分野で厚生年金基金連合会が作成した受託者責任

ハンドブックは、その後十分に活用されなかった。基金制度の財政悪化に対応した認可基準や財政運営基準の改正は、中立化施策への誤解と相俟って、上乘せ部分の財政的レバレッジ効果を高め、代行割れリスクを拡大する結果となった。

- **総合型厚生年金基金の制度運営**：現場の対応としても、やむをえない面があったとはいえ、掛金負担引上げに強く抵抗し過ぎたきらいがある。業務の受託側に掛金抑制提案を要求し、また受託側も当局に対して財政運営基準の緩和を嘆願した。また、資産運用面でも財政運営の中立化への対応が適切でない場合があった。しかし、指摘した問題の背景には個々の基金の対応の限界を超える要因があったことも指摘できる。
- **その他の要因**：デフレ経済下での1999年改革では保険料を凍結したが、その後もマイナスイスライドが適用されず、厚生年金の資金収支と年金積立金の見通しに大きな影響を与えた。また、老齢厚生年金の再評価率は1.0を下回る期間が常態化し、2004年改正によるスライド調整率の影響もあり、代行給付と老齢厚生年金との逆転現象が懸念されるようになったことも厚生年金基金制度の将来的な廃止という政策判断と無関係ではなかったと思われる。合わせて、代行制度を巡る数々の事実誤認が冷静な議論を妨げたように思われる。

(4) 退職給付制度に対する中小企業のニーズ

①各種調査から見る退職給付制度の実施状況

- 平成25年就労条件総合調査によると、退職給付制度がある企業の割合は75.5%となっているが、人員規模別にみると実施率に格差が見られる。さらに、企業年金制度の実施率には、より大きな格差が見られる。
- 退職給付制度の実施率を5年前の調査と比較すると低下傾向が確認できるが、企業年金の実施率とともに、規模による格差がある。企業年金の実施率の低下は長期的にも確認できる。
- 適格退職年金制度は2002年から10年間の経過期間中に、確定給付企業年金制度や確定拠出年金制度等の他制度へ移行することが期待されたが、同制度の廃止は企業年金の実施率低下という結果を招いたと考えられる。
- 退職年金制度の支払い準備形態別企業割合では、厚生年金基金を採用している企業の割合は全体では34.2%である。しかし、企業規模別にみると、1,000人以上の大企業では11%にすぎないが、100人未満では約6割の企業が厚生年金基金制度を採用している。厚生年金基金の廃止で中小企業の企業年金の将来が憂慮される。

②中小企業における退職給付に関するニーズ調査

中小企業の退職給付に関するニーズを探るため、中小企業が設立母体である総合型厚生年金基金の事務局を対象にアンケート調査を行ったが、結果は以下のとおりである。

- 厚生年金基金として存続が困難となった場合の受皿制度としては、総合型確定給付企業年金制度への志向が高い。確定拠出年金制度に関しては総合型、個別企業毎ともに否定的な見方が多く、中退共済制度に対する評価も厳しい。

- 新たな制度に移行する場合の掛金に関しては、掛金水準が現在と同水準かつ変動が少ないというニーズが強い。同じく給付に関しては、水準は「現在と同水準」、給付の仕組みは「計算方法が判りやすく給付額が容易に把握でき、受給者間で差が出ない仕組み」という選択が多い。
- 給付設計に関する志向を具体的に質問したところ、「掛金と給付額が給与に比例する仕組み」が最高点となっており、現在の厚生年金基金の加算部分と同様の給付設計に対する志向が強いことが窺える。一方、キャッシュバランス制度等の指標連動する給付設計には一定の支持はあるものの、従来型給付よりも志向度合いは低い。給付額を予測しにくくなること、給付額決定の仕組みが複雑であることが影響していると考えられる。

③中小企業の退職給付制度の備えるべき要件

- 中小企業における外部拠出の制度としては、(ア) 制度運営負担が少ないこと、(イ) 給付額算定の仕組みがわかりやすいこと、(ウ) 給付と負担の関係が判りやすいこと、等の要件が制度導入に際しての誘因になると推測される。
- 廃止された適格退職年金との比較という観点で、既存の制度を評価すると、以下のとおりである。
 - 確定給付企業年金制度は、受給資格の付与に関する規制が厳格であり、財政運営の規制により掛金の変動リスクが高い。また承認申請（届出）に関して受託機関のサポートはあるものの、実施事業所ないし基金が主体となるため、適格退職年金と比べると実施主体側の負担は増加すると思われる。
 - 確定拠出年金制度では、60歳前の勘定残高の受給は原則として認められない。また、給付金額が市場環境で変動し、投資教育により制度運営コストが高くなる懸念がある。
 - 中退共制度は、国が運営する制度であることから安心感がある。また、口数制のため負担と給付の関係が明確だが、給付設計が画一的である、制度運営の負担があまり大きくない、一定の国庫補助がある等の特徴がある。
- 退職一時金制度を含めて中小企業にとっての制度実施の容易さは、①退職金制度、②中小企業退職金共済制度、③確定給付企業年金制度、④確定拠出年金制度の順になると思われる。
- 積立制度／非積立制度あるいは年金制度／一時金制度を問わず、支給を受けた一時金を老後の所得保障の手段として受け入れることができる器の確保が必要と考えられる。

(5) 中小企業のための現行制度フレームの改善及び追加的な制度フレーム等の検討

以上の検討を踏まえ、健全化法施行後の中小企業の退職給付制度の普及に必要な施策について提言する。ただし、健全化法が施行された状況で、中小企業の企業年金制度を復活させる有効な対応を策定することは極めて困難なことを、まずは指摘したい。

①提言の前提となる現行制度の枠組みの見直し

私的年金制度の任意性を尊重しつつ、広範囲に制度を普及させることが求められる。私的年金に関する公共政策である「公的年金の給付と相まって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」は、各制度単体で捉えるのではなく、制度間の連携を通じて達成するという方向性が説得力を持つと考えられる。また、「国民の高齢期における所得の確保に係る自主的な努力を支援」に関しても、公的年金に上乘せする高齢期の資金確保政策を、個人貯蓄制度を含めて捉え、この中で制度の管理運営の効率化が期待できる職域制度を位置付けるといった方向性が妥当と思われる。このような観点から、以下の5つの提言を行う。

- ポータビリティが不十分であることを指摘しつつ、積立制度／非積立制度、年金制度／一時金制度を問わず、転職や退職によって得られた退職給付を老後の資産形成のために蓄積することができる受け皿制度を漏れなく提供することを提言する。
- リスク分担の在り方の検討を通して、中小企業の企業年金制度の場合はリスク調整のために複雑な制度を導入するよりも、年金受給権者を制度から切り離す仕組みを導入することが有効であることを指摘する。
- 中小企業に積立型の制度を普及する観点から、個別の設立よりも効率的な総合型制度について、実施可能性を高めるいくつかの提案を行う。
- より多くの労働者が引退のための資産の蓄積に向かうよう、任意性を尊重しつつも「軟らかい強制」の可能性について論じる。
- ポータビリティの拡充に伴い、制度間の差異を整理するために税制を整備するとともに、中小企業にとって税制優遇によるインセンティブの効果が限定的であることを踏まえ、中小企業政策の一環としての外部積立型の退職給付制度に関する事業主拠出に対する一定の支援の必要性を指摘する。

②ポータビリティの充実

- 給付建て制度においては、総合型の制度内の転職に伴うポータビリティは提供されている。また、脱退一時金は企業年金連合会または確定拠出年金に移換可能となっている。制度間のポータビリティは、受け入れ側の制度に規定されていれば移換可能である。
- 企業年金連合会は、給付建て制度からの脱退一時金相当額を受け入れ年金給付を行う。また、給付建て制度や確定拠出年金に原資を移換することもできる。
- 確定拠出年金は、60歳以降の受取りを求めており、1人1口座の下で転職や退職の際、原則として他の個人型を含む他の確定拠出年金に資金が移換される。
- 中小企業退職金共済制度の制度内の転職に伴うポータビリティ、特定業種退職金共済制度や一部の特定退職金共済制度との間のポータビリティは確保されている。
- 一方、給付建て制度間のポータビリティは実質機能しておらず、中退共制度等の外部積立型退職一時金制度と企業年金各制度間のポータビリティは存在しない。また、確定拠出年金から給付建ての企業年金制度、退職一時金制度から積立型各制度へのポータビリティも想定されていない。

- 各制度の連携によって老後の資金を確保するためには、引退前に支給された一時金が引退後の所得保障のための原資として、引き継がれるような制度間のネットワークを構築すべきである。そのためには、企業年金連合会へのポータビリティ対象者の拡大を中心とした諸施策を検討すべきである。
- ③リスク分担の在り方（受給権者のリスクの切り離し）
 - 職域年金制度におけるリスク分担の在り方に関しては、英国において盛んに検討されている他、オランダやカナダにおいて事業主・従業員と年金受給権者とのリスク共有の事例が存在する。
 - 日本においても、企業年金連絡協議会が「新ハイブリッド制度の提言」として、①マイナスの運用収益を付利可能なCB、②集団運用型DC、③年金給付専用口座の創設、④確定拠出年金から確定給付企業年金への段階的移行、⑤フロアオフセットプランを提案している。
 - 日本の中小企業に対する適用可能性を踏まえると、「退職給付制度のわかり易さ」と「制度運営の容易さ」が求められる。従って、事業主に過度なリスクを負わせないこと、給付が予見可能であること、現状は退職一時金制度が普及しているという事実から、退職時等から退職給付に関する支給義務を事業主が免れ、第三者に移転するというリスク分担が有力と考えられる。具体的には、第三者機関への移転、確定拠出年金への切り替え、年金バイアウトが考えられる。
- ④複数事業主制度（いわゆる総合型）に期待される役割や新たな展開
 - 複数事業主制度はコスト効率の点でメリットが大きい。一方で、給付建て制度の場合、掛金変動に対する事業主の対応力の格差等が制度運営を難しくするという問題がある。
 - 総合型制度の場合、実施事業所に対する掛金債権の位置付けが厚生年金基金のそれより弱いことから、運営には十分な配慮が必要である。
 - 制度運営に一定の指導統率力を期待できるのは、かつての設立認可要件の下で設立された現在の存続厚生年金基金であり、これらの器を利用することなく放置することは、総合型の確定給付企業年金制度の可能性を否定することになりかねない。
 - 制度運営としては、簡易な給付設計、後発債務が発生しにくい設計や運営が重要である。さらに、一定の基準の下で給付調整を行う仕組みを予め組み込んだ制度を認めることも検討に値する。基金のガバナンス上も、資産運用における有識者の安定的登用、資産運用委員会の複数基金共同化等も有効と考えられる。
 - 総合型確定拠出年金に関しては、金融機関の関連会社等が代表事業主として企業型確定拠出年金規約を作成し、承認を受ける方式が相応に普及しており、制度導入に関する事業所の事務負担を軽減している。
 - 一方で、制度設計や投資教育等の制度運営面で一定の制約があり、個々の事業主の意向が反映しにくい面がある。
- ⑤軟らかい強制（企業年金がない企業の従業員への対策を含む）

- 制度の設立・加入が任意となっている場合、普及率に限界があるため、近年、個人退職勘定制度を含めた私的年金への加入及び掛金拠出に関して、「軟らかい強制」を導入する事例が増加している。一方で、導入によって既存の良質な制度が押し出される可能性には留意すべきである。
- 日本において、退職給付制度の任意性を尊重しつつ、実質的に労働者の引退貯蓄を推進する施策として、企業年金の支援がない厚生年金被保険者を対象とした個人型確定拠出年金の第2号加入者の制度は、運営次第で老後の資産蓄積に資するのではないかと考える。

⑥税制および奨励金

- 高齢期の所得保障のための資金の蓄積は、企業年金制度のみで考えるのではなく、諸制度の連携によって達成すべきである。そのため、各制度間の税制の違いは整理すべきと考える。また、ポータビリティの拡充に応じた措置も必要と考える。
- 中小企業には税制上のインセンティブの効果が期待できないかもしれない。しかし、一方で国としては中小企業に対する支援を基本政策として実施していることを踏まえ、中小企業従業員の老後の資金確保への支援は、中小企業政策の一環としてとらえることができると思われる。
- その場合、支援の対象を中小企業が設立ないし加入している外部積立型の退職給付制度に関する事業主拠出に対する一定の支援を導入することが、政策目的に適うであろう。国による引退貯蓄への支援は英国の NEST やドイツのリースター年金にも例がみられる。

健全化法の施行によって急速に縮小していく外部積立による中小企業の退職給付年金制度への対策は、ここまで踏み込んだ対策を実行したとしても、その効果は限定的と思われる。しかし、実行しなければ取り返しのつかない事態が予想されるだけに、思い切った政策の実行が切に望まれる。