

《税・社会保障改革シリーズ⑥》

2012年10月10日
No.2012-005

急がれる確定拠出型年金の拡充

— 厚生年金基金制度改革の前提条件 —

調査部 理事 翁 百合

《要 点》

- ◆ AIJ問題を契機として、厚生年金基金制度の財政運営上の問題が顕在化。
- ◆ 基金財政悪化に対する早期是正の仕組みの欠陥が厚生年金基金制度の構造問題先送りの背景のひとつ。
- ◆ 将来的な労働人口の減少や産業構造の変化など、総合型基金を巡る環境は厳しいほか、現時点から実効的な早期是正の仕組みを作って基金制度を持続することには膨大なコストがかかる。厚生年金基金制度を持つ中小企業やその従業員の不安拡大を考えると、健全性の高い基金についても現段階で他の企業年金などへの移行を促すことには一定の合理性。
- ◆ ただし、基金制度廃止を打ち出す前提として、中小企業の従業員等が入りやすい確定拠出年金の拡充が急務。現行の個人型確定拠出年金制度の改善や日本版IRAの導入などを検討する必要。

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名称: 株式会社日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創立: 1969年2月20日

資本金: 100億円

従業員: 2000名

代表取締役社長: 藤井順輔

理事長: 高橋進

東京本社: 〒141-0022 東京都品川区東五反田2丁目18番1号 TEL 03-6833-0900(代表)

大阪本社: 〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800(代表)

本件に関するご照会は、調査部・理事・翁 百合宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1574

Mail: okina.yuri@jri.co.jp

いわゆる AIJ 問題を契機として、厚生年金基金の資産運用面の問題のみならず、多くの基金が財政運営上厳しい状況にあることが明らかになり、2012 年 7 月 6 日には、「厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する有識者会議報告」が出されるなど、企業年金全体の抜本的な改革の必要性が浮き彫りとなった。さらに、9 月末には、厚生労働省が、厚生年金基金制度を廃止する方向で法改正を検討することが明らかになった。

本稿では、まず、有識者会議報告のエッセンスを簡単に評価しながら紹介する。そして、厚生年金基金制度の制度全体としての持続可能性はかなり厳しく、一定の期間を区切って他の制度への移行を促すことに一定の合理性があることを述べる。ただし、厚生年金基金制度廃止を打ち出すのであれば、中小企業従業員の年金の受け皿を充実することが急務であることを指摘する。

1. 有識者会議のエッセンスと評価

有識者会議報告は、資産運用規制の在り方、財政運営の在り方、厚生年金基金制度等の在り方の 3 つの部分から構成されている。

第一の「資産運用規制の在り方」に関しては、分散投資や忠実義務の徹底といった年金基金の受託者責任をより明確化するほか、年金基金のガバナンス改善、役職員の資質向上、資産運用委員会などへの外部専門家の支援体制、行政による事後チェックの強化がうたわれている。年金基金のガバナンス強化に関しては、意思決定機関である代議員会への執行状況について説明することや、行政通達として定められている資産運用関係者の役割と責任に関する「ガイドライン」に沿った業務運営が行われているかについて監事がチェックすること、などの点が具体的に書き込まれている。報告書は、現行制度では受託者責任を基金が必ずしも果たしていないケースが見られるとの認識に立っていると見られ、いずれも項目についても当然実施されるべきことといえる。

第二の「財政運営の在り方」に関しては、厚生年金基金の「代行割れ」（公的年金の代行部分についての積み立て不足）が平成 22 年度末で全体の約 4 割、代行割れ総額が 6,300 億円と極めて深刻な事態となっていることから、予定利率の引き下げのほか、給付の引き下げについても言及されている。給付引き下げ基準の緩和は、基金の財政を持続可能にするために必要であると考えられる。ただし、給付は賃金の後払い的性格も有しているので、安易な引き下げを行うべきではない、という意見もあったため、報告書ではこの件に関しては、両論併記となっている。また、財政健全化の見込みが立たない場合には、基金の解散を行政が促していくことも必要である、とされている。

第三の「厚生年金基金制度等の在り方」に関しては、代行割れ基金については、存続自体が厳しい基金も出てきているが、解散に踏み切れないまま財政状況がさらに悪化している基金もあり、厚生年金保険本体の財政への潜在的影響という観点からも代行割れ問題は深刻さを増している、との認識を示している。そのうえで、代行制度の今後の在り方については、廃止と制度維持の両論が併記されている。代行部分の財政運営の在り方としては、厚生年金保険本体の財政に与えるリスクを縮小する方向で対応策を検討すべきであり、特例解散における現行の納付額の特例措置や連帯債務の仕組みを見直すことを検討すべきとしている。また、解散の際にはじめて給付債務が計上されることから母体企業の資金調達に障害が生じており、これに対応する必要があるとしている。さらに、

中小企業の企業年金の在り方を検討する必要がある、給付設計の弾力化などを図るための規制緩和や税制改正など様々な方策の検討を進める必要がある、としている。

以上のように、有識者会議報告は、現在の厚生年金基金制度が直面している課題に正面から向き合い、具体的な改善策をいくつか提示した。たとえば解散基準の緩和の明確化、運用ガイドラインの見直し、ガバナンスの強化などについてはすぐに対処すべき重要な課題である。他方、意見の集約が図られなかったことから、給付削減や代行制度の見直しなど重要な論点については両論併記となっている。また民主党から当時提言されていた厚生年金基金制度自体の将来の廃止については反対意見が多かったことから、制度廃止は明記されていないが、その持続可能性についての厳しい見方が滲み出た報告書となっている。

2. 実効的な早期是正措置の導入は可能か

このように、有識者会議の提言は多岐にわたる内容を含んでいる。筆者は、低成長への移行に伴う運用環境の悪化、急速に進む労働人口減少、産業構造の大きな変化等から、公的年金とのリンケージを持つ厚生年金基金制度の長期的な持続可能性はかなり厳しいと考えている。まず、既に健全性を損なっている基金については早期に処理していくことが必要である。また、仮に制度の長期的な持続を前提とした場合、公的年金本体へのコストの転嫁を惹き起こさないようにするには健全性が悪化する可能性のある基金の早期是正などのルール整備が急務であると考え、労働人口減少などは今後加速することが予想され、持続のためには相当な行政コストがかかることが見込まれる。以下では、まず、先送りの構造があった背景を検討し、実効的な早期是正措置の導入の可能性について検討する。

(1) 現状の厚生年金基金の財政状況

前述の通り、厚生年金基金の財政状況は市況の変動に左右される側面はあるものの、きわめて深刻な状況にある。厚生労働省からも、過去10年の平均でも、最低責任準備金に対する年金給付等積立金のバッファーが10%未満の基金（すなわち保有資産額が最低責任準備金の1.1倍未満の基金）が全体の約6割であり、その半数（全体の約3割）が代行割れという状況が示されている（図表1）。深刻なのは、過去10年間の平均で最低責任準備金が0.9未満といった基金だけでも1割にものぼっていることである。

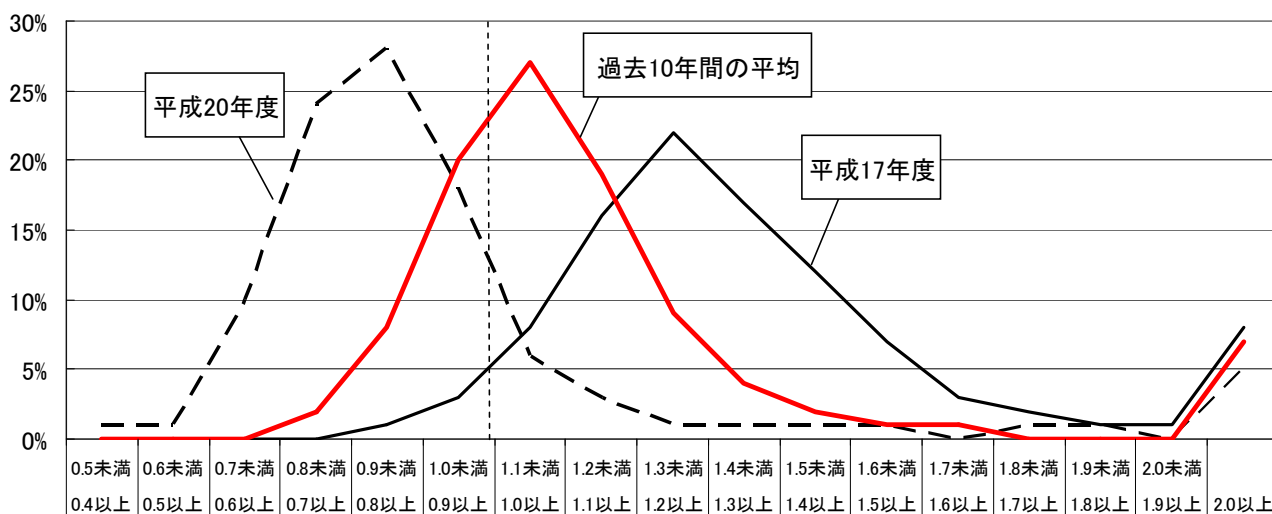
なぜこのように基金の経営が悪化するまで適切な対応がとられなかったのであろうか。第一に挙げられるのは、平成17年度と20年度のグラフをみてもわかるように、株式市場の動向などによって積み立ての状況が大きく変化することにある。経営が悪化した基金のインセンティブを考えれば、株式相場などが回復すれば必ずこの苦境を乗り越えることができると考え、抜本的な健全化策を先送りしようとしたことは明らかである。実際図表1をみても、平成17年度は比較的良好な環境であり、最低責任準備金が1.1未満という基金は12%に過ぎず、楽観的見通しを持った基金が少なくなかったことが推測される。

第二に指摘できるのは、経営悪化した基金に対して健全化を促す仕組みや破綻処理の仕組みが不

十分であったことがあげられる。基金の経営が悪化しても現役従業員の抛出引き上げが優先され、報告書でも指摘されているように、OBの給付削減のハードルはきわめて高い。さらに、解散すると、見えなかった年金債務が顕在化することにより、銀行借入れが困難になり、企業として解散に躊躇することもある。また、主に代行返上できずにいた体力のない基金は、同じ業種等の中小企業が合同で運営している総合型基金の数が圧倒的であり、その場合に認められている特例解散の際に年金債務が企業間の連帯債務となることも、総合型基金の終了を難しいものとしてきた。

こうした「先送りの構造」が、代行割れ基金をここまで増やすことにつながってしまったと考えられる。

図表1 最低責任準備金に対する積み立て状況の推移（平成13年～22年）



(資料) 厚生労働省

(注) 現存 577 基金の積み立て状況

(2) 現行の2つの早期是正の仕組み

こうした代行割れ基金については、現在2つの早期是正の仕組みが用意されている。ひとつは厚生労働省が運営している「指定基金制度」であり、もうひとつは、基金が属している企業年金連合会が運営している「支払保証制度」である。

「指定基金制度」は平成17年度から導入され、基金の健全化計画等の指導を行ってきている。指定基金制度とは、厚生労働大臣が指定を行い、基金に対して健全化計画を作成し、当該計画に従った事業運営を行うよう重点的な指導を行うものである。この要件としては、①3事業年度の決算において、連続して積立金総額が当該決算時点で解散する場合に最低限保有していなければならない額の9割を下回った基金か、②直近に終了した事業年度の決算において、積立金総額が当該決算時点で解散する場合に最低限保有していなければならない額の8割を下回った基金とされている。実際、現状では81基金と全体の約1/7の基金がその対象となっている。

実際の運営の状況をみると、平成18年度は前述の通り平成17年度が好調であったことから、20のうち15が解除されているが、その後は解除がひとつしかなく、22年度は48、23年度は31と追加的に指定を受けて積みあがる状況となっている(図表2)。

図表 2 指定基金制度の実際の運用状況

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
指定基金	20	6	3	3	3	50	81
指定	20	1	0	0	0	48	31
解除	0	15	0	0	0	1	0
指定基金の解散	0	0	3	0	0	0	0
平均代行割れ額 (億円) <small>(注)</small>	50.8	45.6	50.0	109.4	159.9	72.9	54.6
主な業種	運輸、繊維、 製造	運輸、製造	運輸	運輸	運輸	運輸、繊維、 製造、建設、 石油	運輸、繊維、 製造、建設、 石油

(資料) 厚生労働省

(注) 平均代行割れ額は各年度の前年度における額。

指定基金の具体的な業種をみると、運輸、繊維、製造、建設、石油となっている。トラック、タクシー、伝統的繊維工業、建設業などの中には従来は多くの従業員を抱えていたが、現在経営自体を縮小しているところも少なくない。その結果、基金の健全性が損なわれると、長寿化した多くのOBの終身の給付額を少ない従業員の追加拠出で賄いきれず、企業経営を圧迫するという確定給付・積み立て方式の企業年金の構造問題が顕在化していることがうかがわれる。また実際に指定基金制度による指導が有効に機能しているかという点、有識者会議のヒアリングにおいても、実効性のある制度として機能していた、という発言は見受けられない。

さらに、同じような仕組みとして、企業年金連合会では、セーフティネットとしての「支払保証制度」が別途既に平成元年から導入されている。これは経営悪化などによって解散した基金に積み立て不足が生じた場合、加入員や年金受給者等に一定の年金額（ただし企業による上乗せ部分に該当する分に限り）が確保されるように各基金からの拠出金等を原資として老齢年金給付の額を付加する任意の事業である。この要件は、①設立事業所の倒産、設立事業所又は設立事業所の属する業界の業況悪化、そのほか基金の存続が極めて困難と認められる場合のいずれかの事由により基金がやむを得ず解散した場合、②残余財産が支払保証限度額を下回る場合の2つの要件のいずれにも該当する場合に保証給付を支給することとしている。ただし、給付対象者は残余財産分配金の年金化を希望し、その分配金を連合会に移管した者が対象である。既に支払い実績が29基金、85.8億円ある。支払保証制度は、毎年度積立金水準の検証も行っており、非継続基準での検証も行っている。そのうえで積み立て不足となっている基金に対して、相談支援業務を行っている。しかし、支払保証事業のうち相談支援業務の実態については情報開示がなされていないため、外部からはうかがい知ることができず、結果的に代行割れが多く出現したことをみれば、連合会による支援制度も結果的には有効に機能してきたとはいえない状況となっている。

(3) 実効性ある早期是正制度の導入は可能か

こうした代行割れ基金をそのまま放置すると、基金に加盟していない企業の従業員も含む厚生年金本体が蒙る負担はどんどん大きくなり、公平性の観点からも問題となりえるため、早急に対応する必要がある。また、そうした代行割れ予備軍の基金を減らし、厚生年金本体にかかるコストを最

小化するためには、財政の悪化状況に応じて明確かつ客観的な基準を設けて段階的に経営是正の強化を図り、予め定めた基準に達した場合には自動的に解散、すなわち破綻処理の段階に入る、「問題先送りを防ぐ強力な仕組み」がどうしても必要となる。

銀行について同じような考え方で作られたのが、いわゆる「早期是正措置」である。早期是正措置は、自己資本比率を基準とし、8%を下回ると段階的に監督当局が介入を強め、自己資本比率ゼロの段階で閉鎖することとしている。自己資本比率を基準としているのは、債務超過となった場合に、債務者に確定給付預金を残余財産から支払えなくなるからであり、債務超過ぎりぎりの段階で閉鎖して、預金者を保護することにある（図表3）。そのために、金融庁は全国で9百人余にも及ぶ検査担当スタッフを備えている。

図表3 銀行の早期是正制度の概要

区分	国際基準行	国内基準行	内容
第1区分	4%以上 8%未満	2%以上 4%未満	経営の健全性を確保するため改善計画の提出・実行の命令
第2区分	2%以上 4%未満	1%以上 2%未満	資本の増強に係る計画の提出・実行、配当又は役員賞与の禁止又は抑制、総資産の圧縮又は増加の抑制等
第2区分の2	0%以上 2%未満	0%以上 1%未満	自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上、当該選択に係る措置を実施
第3区分	0%未満	0%未満	業務の全部又は一部の停止命令

（資料）あずさ監査法人

以上のような銀行の早期是正制度を参考にする限り、厚生年金基金の持続を前提に本格的な早期是正制度を導入しようとするのであれば、二つの改革を実施する必要がある。第一は、客観的かつ明確な基準により段階的な早期是正の仕組みを作ることであり、第二は、行政による強制的な解散命令も組み合わせた制度の構築である。すなわち、指定基金制度の入り口の要件をもう少し引き下げ、行政がより早期の段階から経営是正を図れるようにし、最低責任準備金に対する積立金が1を大きく下回らない段階で、行政が基金に解散を命令できる措置を入れる必要がある。

しかし、実際にそうした早期是正制度をビルトインしながら、厚生年金基金制度を長期的に持続させていくことは、かなり困難で非常に大きなコストがかかるものと想定される。その背景としては、第一に、厚生年金基金制度は、財政中立化のために最低責任準備金の計算方法を平成11年から見直してきているものの、過去分についてまで完全に公的年金と中立化することは難しく、しかも現在の厚生年金基金は総合型の基金が多く、産業の盛衰の影響を受けやすい。前述の通り、今後の労働人口の減少や低成長という運用環境の厳しさを踏まえると、公的年金制度への負担を大きくしないように長期的に厚生年金基金制度全体の維持を図ることは相当厳しいと見られ、かえって中小企業やそこに勤める従業員の不安が高まることが予想される。

第二に、前述のような早期是正措置を実現していくためには、厚生労働省の基金監督のための人員を大幅に増やし、監督にあたる人材の能力を格段に引き上げて、基金のモニタリングを厳格に長期的に行っていくことが必要になる。しかし、長期的な持続可能性が危ぶまれる基金が多い中で、

これからそうした強力な監督体制を新たに作り上げ、維持するコストの大きさと時間を考えると、基金または中小企業の体力のある段階で、従業員の企業年金を、持続可能性の高い他のタイプの企業年金や個人年金に移行を促すことには、一定の合理性があると考えられる。

3. 確定拠出年金の拡充を

(1) 日本の確定拠出年金の現状

現状政府は、厚生年金基金制度に一定期間の間に他の企業年金への移行を促し、基金制度自体を廃止する方向で検討していくようであるが、中小企業が新たに従業員に対して企業年金を用意することは体力の上からもなかなか難しいことも予想される。このため、そうした企業につとめる従業員を中心に、中小企業従業員の不安が大きくなることが懸念される。そうした点でまず望まれるのは、公的年金の持続可能性がしっかり確保されることである。なお厚生年金に未加入の事業所が多数ある現状を変革し、老後の生活を支える土台をしっかりと立て直していく必要もある。

そのうえで、持続可能性の高い企業年金や個人年金を普及させていくことが重要である。本来老後の生活にとっては確定給付が望ましいが、制度維持可能でなくなった場合の従業員の不安やコストは大きい。そうした点を考えると、ポータビリティの高い確定拠出型年金を普及させていくことが必要である。現在のわが国の確定拠出型年金には、企業型と個人型がある。どちらも拠出時、運用時、給付時のいずれのタイミングにおいても基本的に非課税であり、企業年金のない企業の個人が個人型確定拠出年金に入ろうと思っても、拠出できる限度拠出額が決まっており(月 2.3 万円、年間で 27 万円程度)、自営業者の拠出限度額 月 6.8 万円と比較するとかなり見劣りする。加入の年齢上限は 60 歳と決まっており、引き出しを始めると積み立てはできなくなる。また個人型確定拠出年金には、公務員や専業主婦などが入れない、職域年金加入者も入れない、などの問題があり、ポータビリティの点で十分なものとはなっていない。

そうした課題もあって現状では、企業型で 440 万人 (4,144 件) の加入があるのに対し、個人型で 14 万人 (うち企業従業員が 9.5 万人) と普及のペースはきわめて緩やかである。かねてから企業従業員の個人型確定拠出年金などの拠出限度額の拡大について民間企業からの要望があるものの、実現していないといった事情もある。

(2) 米国のIRA (個人退職者勘定) の動向

米国では、401K という企業の確定拠出型年金のほかに、個人型の年金として IRA (個人退職者勘定) があり、きわめて順調な発展を遂げている (図表 4)。

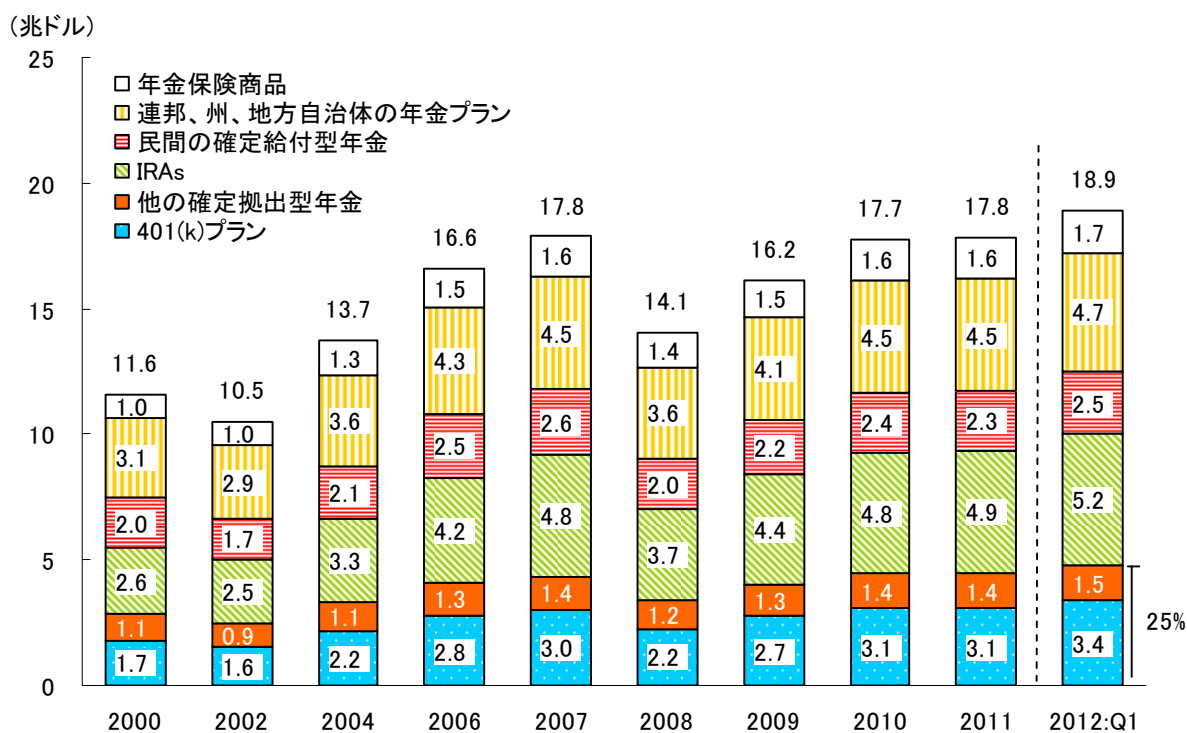
IRA は、自営業者のみならず主婦や公務員などあらゆる個人が持つことができ、様々な金融商品に自己責任で投資をすることができる。米国の場合は、拠出時および給付時のどちらかで課税されている (給付時課税のものは Roth IRA という) おり、税制面では日本より見劣りしており、個人型の拠出限度額は年間 4,000 ドルとなっている。他方で 60 代となっても拠出も引き出しも自由となっており、柔軟な設計となっている。IRA は、個人が拠出をするが、これに対して企業が拠出したり、奨励金を扶助するものも存在する。米国においては、図表 4 を見ても、企業が提供する 401K、その他の確定拠出年金が 25% を占めるが、IRA も老後年金の大事な役割を担っていることがわかる。

(3) 確定拠出型年金の拡充を

今後厚生年金基金制度の解散が増加していくことを考えると、現在の厚生年金基金制度の加入企業の従業員の年金の手当てについて早急に検討する必要がある。特に今後厚生年金基金制度廃止を打ち出すのであれば、中小企業従業員の年金の制度充実を図ることが前提となる。

中小企業の従業員全体を考えた場合、まず、公的年金制度の持続可能性を確保し、厚生年金に未加入の事業所が多数ある現状を変革するとともに、個人型の確定拠出年金の拡充を行い、老後の自主的備えを可能にしていくことが必要であるといえよう。確定拠出年金の拡充を図る際には、個人型確定拠出年金の拠出限度額を引き上げたり、制度をより使い勝手のよいものにしたりすること、職域年金加入者も入れるようにすることや、米国の制度などを参考にして、新たに日本版のIRAを作ってより柔軟な個人型年金を作ることを検討することなどが考えられよう。またこうした検討は、中小企業従業員のみならず、公務員や主婦、非正規労働者なども含めて、老後に不安を持つ人たちが積極的に老後の資産形成をすることを政府として支援する方策につなげていく必要がある。

図表4 米国における退職年金内訳の推移



(資料) ICI

以上

参考文献

ICI[2012]Investment Company Fact Book 52nd Edition

野村亜紀子[2006]「個人型確定拠出年金の課題」『資本市場クォーターリー』冬号

森信茂樹[2011]「日本版IRA導入の提言」『FUND MANAGEMENT』新春号

◆『日本総研 Research Focus』は、『政策観測』を引き継ぐ形で、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。