

(案)

今後の勤労者財産形成促進制度について

(中間報告)

平成18年 月

労働政策審議会勤労者生活分科会基本問題懇談会

はじめに

勤労者財産形成促進制度（以下「財形制度」という。）は、勤労者の計画的な財産形成を促進することを目的として、昭和 46 年に設けられた。その後、勤労者のより一層の生活の安定を図るため、財形年金貯蓄制度や財形住宅貯蓄制度の創設をはじめとして、財形給付金・基金制度、財形活用助成金、事務代行制度、多目的住宅融資、共同社宅用住宅融資等制度の拡充を行ってきており、現在では、財形貯蓄契約件数は約 1,100 万件、財形貯蓄残高は約 17 兆円、財形融資残高は 2 兆 2,000 億円に達する等の実績をあげており、制度として十分定着しているところである。

高齢化の状況が進みつつある現在、安心できる老後生活を送るためにも、勤労者が計画的に財産形成を行っていくことが、ますます必要となってきている。また、勤労者は自営業者等に比べて貯蓄、住宅等の資産形成面で立ち遅れが見られ、勤労者の計画的な資産形成を促進していくという財形制度は、今後ともその重要な役割を果たしていくべき制度であると考えられる。

このような中、さらに、平成 15 年 7 月に、雇用の流動化、就業形態の多様化等の時代の要請にかなった財形制度のあり方について検討を行うべく「労働政策審議会勤労者生活分科会基本問題懇談会（以下「基本懇」という。）」を設置して、7 回にわたり議論してきたところであるが、平成 17 年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」（政策金融改革、独立行政法人改革、特別会計改革）の流れの中で、当初の状況に比して、財形制度をめぐる状況が大きく変化してきたところである。

このため、財形制度のみの観点からの検討では、制度の見直しの方向性を明示するには必ずしも十分ではなく、今後の状況の変化を踏まえて、改めて検討を進めることが必要であるが、現段階において、これまでの基本懇において提示された各委員の意見を整理しておくことは有益であり、これらを中間報告としてとりまとめることとするものである。

1 主な意見の概要

(1) 財形制度をめぐる基本的な問題意識

今回の基本懇においては、次のような問題意識の下に後記(2)の各項目ごとに議論を行った。

- 勤労者の自主的な資産形成のための自助努力に対し支援を行っていくことは、勤労者の資産形成面での立ち遅れを解消するために、今後とも引き続き必要である。その場合、勤労者の自助努力に対し、事業主が協力し、さらに国が援助を行うという「三者協力の原則」を維持していくことを基本としつつ、その内容を見直す必要はないか。
- 中小企業へのさらなる制度の普及等より多くの勤労者が財形制度を利用できるような制度とすることが重要であるが、この観点からは、どのような見直しが必要か。
- 勤労者のライフプランの多様化や雇用の流動化を財形制度においてどのように考えるか。
- 金融機関や金融商品の選択の拡大等金融自由化を財形制度においてどのように考えるか。

(2) 具体的な意見の内容

① 財形制度の位置付け

- ア 公的年金や企業年金の給付額が減少してきており、これに代替するくらいの大きな役割を財形制度に与えることが必要ではないか。公的年金が厳しい中で、老後に不安を抱く人が多くなってきており、自己防衛や自助努力が重要になってくる。その中で財形は、政策的にも、事業主側からも勤労者側からも非常に重要であることを共有する必要がある。
- イ 社会保障制度全体の縮小が避けられない中で、財形貯蓄への支援を充実させていくべきではないか。
- ウ 住宅の取得や安定した老後の生活保障等の様々な資金需要のために、勤労者が自助努力で資産形成を行う財形制度の必要性はより高まってきている。
- エ 制度の創設時から比べて、随分豊かになったのだという見方もあるが、勤労者レベルでの所得格差は確実に広がってきている一方で、高齢化により介護や老後の資金ニーズは増えていく。また人生の時間が長くなったということは、勤労者のどのような層でも資金ニーズは非常に大きくなっていることを考えなくてはならない。
- オ もう一度ニーズに立ち返る必要があるのではないか。財形制度に対してどのようなニーズがあるのか、これを十分に汲み上げていけば、あるべき制度というもの、現行制度の変えるべきところも見えてくるのではないか。基本的な論点として住宅の問題、老後の問題について、勤労者のニーズを捉え直すことが重要である。
- カ これからの労使は、お互いをパートナーとして捉えていく必要がある。ドイツでは経営参加、イギリスでは財政参加がなされており、これからの財形制度は、そういう利益配分の方角でも考えていくべきではないか。

キ 雇用関係を前提とする、制度の大本の枠組みは変えるべきではない。
経営側もコスト負担は厳しいだろうが、是非、勤労者のために協力すべきである。

② 自助努力への支援

ア 構造改革が進められ、所得の格差が広がってきている中で、勤労者の自助努力を促す制度の拡充は必要ではないか。自助努力を支援する財形制度の役割はより一層強くなってきているのではないか。

イ 「貯蓄から投資へ」の流れはマクロ的には正しいが、個々の勤労者を見た場合、ライフサイクルの中で貯蓄をしていく必要があり、自助努力を側面から支援する企業の役割はある。

ウ 「貯蓄から投資へ」の流れにある今こそ、自助努力の支援制度の充実が必要ではないか。

③ 「三者協力の原則」のあり方

ア 財形制度の「三者協力の原則」は変える必要がないのではないか。
財形制度の独自性を保つという意味で「三者協力の原則」はますます必要になってきている。

イ 「三者協力の原則」は、財形制度のベースに考えなくてはならない。

ウ 財形制度は「三者協力の原則」があるからこそ意義があり存続してきたのであるが、これが中小企業に負担となり、普及しづらい仕組みになっているのではないか。中小企業に一層普及させるために、個人単位で財形に加入できる仕組みを作ること考えられるが、今の国にそれだけの余裕はないのではないか。

- エ 原則として、「三者協力の原則」を維持していくことで良いと思うが、協力の中身は再考するべきではないのか。財形制度は、勤労者のための福利厚生の一環であるという考え方が根本にあって然るべきではないか。
- オ オンライン化等により勤労者の給与振り込み口座からの自動引き落としや自動振替が当たり前であり、「三者協力の原則」の中味を考える場合、事業主の協力の一つのあり方として、財形貯蓄の積立についても同様の方法で行うことも考えられるのではないか。
- カ 原則として、勤労者の側に立った視点で、財形制度へのニーズを考えるべきであり、ニーズが変化しているのであれば、制度も根本的に変えなければいけない。また、三者協力体制の下では、今の財形制度に企業としてのニーズがあるのかどうかも考えなくてはならないだろう。

④ 財形制度の対象者

- ア 財形制度の対象者を自営業者等まで拡大してはどうかとの議論もあるが、財形制度は雇用関係を前提に考えるべきであり、自営業者は対象とすべきではなく、雇用労働者に限った方がよい。
- イ 財形制度を、企業の福利厚生のみではなく、国の制度の面から捉えて考えた場合、勤労者の中のどこをターゲットとするかを再検討すべきではないか。大企業の給与水準の高い者が利用率が高いという現行の制度のままでは存在意義が乏しいので、資産形成の困難な者をターゲットとするべきではないか。
- ウ 財形制度は、標準的な勤労者を対象として考えられており、相対的に自営業者に比べて資産形成が遅れているという状況下で創設されたが、これらの前提条件に変化はないか。

エ 勤労者の資産については、資産を持っていない人たちが、負債を抱え自己の貯蓄を崩している状況にある一方、資産を持っている人たちは、資産そのものを増やしている状況であり、資産格差が広がっていることが大きな問題である。

オ 相対的低中所得者で、貯蓄意欲のある者に対する支援が必要であるという考え方を基本に持つべきではないか。

⑤ 財形貯蓄の対象とする金融機関、金融商品

ア 「貯蓄から投資へ」の流れに対応して、投資信託等のリスクマネーの運用ができるようにするなど金融商品の多様化が必要ではないか。

「貯蓄から投資へ」の流れに対応するとした場合には、401Kのようなスイッチングを認めるなど運用する選択肢を拡大することが重要ではないか。

イ 勤労者が、自己責任で金融機関を選び金融商品を選ぶことができる制度にしていくことが必要ではないか。

ウ 「貯蓄から投資へ」に縛られる必要はないのではないか。財形制度の中で投資まで考える必要はないのではないか。

エ 今の財形制度は、金融の自由化の流れに沿っていないところが問題ではないか。商品が固定される、預け替えができない、企業が選んだ金融機関としか契約できないなど制約が多すぎる。勤労者のライフスタイルの多様化に対応できる仕組みが必要ではないか。

オ 財形商品の全てが安定的である必要はないのではないか。基本は安定商品であるが、オプションとして選択肢が増えるのであれば問題はないのではないか。

カ 安定的な商品運用が基本ではあるが、今は低金利でもあり、長期的に財産形成を行う中で、多少リスクをとっても投資的な金融商品を購入

入したいといったニーズはあるのではないか。現行の非課税枠や低金利では資金ニーズを満たすことはなかなかできない。極端にリスクのあるものを選択肢に加えることはできないが、本人の判断で選択する範囲のものであれば、現状やむを得ないのではないか。

キ 財形制度の重要なプレイヤーである金融機関の立場からは、手数料業務、報酬手数料といったものが見込める金融商品を組み込むことができれば魅力的であり、制度の普及につながるのではないか。

⑥ 雇用慣行の変化への対応

ア 雇用の流動化が進んでおり、転職した時に財形貯蓄を止めざるを得ない者もいるので、勤労者個々のライフプランに合わせた利用が可能となるように、ポータビリティの確保が必要ではないか。また、一定期間継続した貯蓄を要件とすることも緩和すべきではないか。誰が、どこで、どのように働いても財産形成ができるような仕組みを作っていくことが重要ではないか。

イ 雇用の流動化が避けられない中で、財形制度は硬直的ではないか。流動化しても、トランスファーできる仕組みは持つべきである。

ウ パートタイマー、派遣労働者、フリーター等の非典型労働者が増加してきており、これらの者に対しても利用可能な制度としていくことが必要ではないか。

エ 企業と被雇用者の関係は大きく変わってきているので、企業経由で行っている財形制度も、このことを考えるべきではないか。

オ 日本経済においては、長期雇用に基づく日本的経営が有効であると考えており、雇用政策の基本は雇用の安定化でなくてはならないと考える。

カ 雇用形態の多様化は、安い労働力の確保といったコスト面から引き

起こされており、これが結果的に財形制度にも影響を及ぼしているのではないか。

キ 就業形態の多様化や企業再編による分社化といった外形の変化だけではなく、若い人たちが転職していくように、雇用に対する勤労者の意識も変化してきている。

ク 働き方が多様化するのには良いと思うが、そこに差別や大きな格差ができるのは問題ではないか。財形制度を考えるときに、多様化の中でも均等待遇等を前提として、制度をどう組み立てていくかが重要ではないか。

ケ 日本的な雇用関係、雇用環境である安定雇用に基づきながら、財産形成を計画的に行っていく財形制度の必要性がより高まっているのではないか。財形制度の基本的なあり方からいってもそうあるべきではないのか。

コ 企業と勤労者の関係はあるべき論を前提としてはいけないのではないか。今後、雇用の流動化がさらに進んでいくという現状を前提として制度を考えなくては国民的な合意は得られないのではないか。就業者の意識自体が終身雇用から変わりつつあり、例えば、本人のキャリアアップのためという、非常に明快な意識でもって転職している。就労行動なり意識の変化は厳然たる事実であり、これを十分に念頭においた議論をすべきではないか。

⑦ 中小企業への普及促進

ア 大企業はいろいろな福利厚生制度が充実しているが、労働組合のない企業や50人以下の中小企業では福利厚生制度がそれほど充実していないので、このような企業にどのように財形制度を普及促進させていくのが課題ではないか。

- イ 中小企業へのさらなる普及促進を図るため、助成金や事務代行制度等を創設したはずであったが、結果として効果はなかった。中小企業に普及する制度にするためにはどうすれば効果があがるのかを考える必要がある。たとえば、IT化や書類の簡素化などによる財形事務の効率化が考えられる。
- ウ 中小企業の勤労者及び事業主にとって、制度の仕組みが解りにくく、利用しにくいのではないか。
- エ 中小企業に普及させることは、誰でも財形制度を行える機会が平等にあるということであり、勤労者個々人のライフプランに役立てる制度であるということが普及するという意味だと考える。
- オ 財形制度を一番利用して欲しいのは中小企業勤労者である。制度に関する情報提供や普及に対する啓発のやり方も含めて、工夫、検討していくべきである。
- カ 中小企業への普及が進まないのは金融機関へのインセンティブが働かないということもあるのではないか。
- キ 中小企業の財形制度へのニーズは高いと判断しているので、財形にかかるコストの問題があるのであれば、コストを下げるシステム作りを考えるべきではないか。ひとつのアイデアとしてカフェテリアプランの活用もあり得るのではないか。
- ク 大企業やある程度の規模以上の企業に関しては福利厚生と絡めて考えるべきであるが、中小企業等の勤労者については、アメリカのIRA制度のように、勤労者であれば誰でも貯蓄を増大させられる機会があるといった仕組みも考えられのではないか。この場合、所得制限を設けて高所得者を除く方法もありうる。

⑧ 財形融資

- ア 資産格差が広がっていくという、資産のない勤労者にとっては厳しい環境の中で、子供の教育費用や住宅取得の資金確保のため、財形融資は、制度として是非必要なものである。
- イ 地方から都市部への進学を希望していても、教育費や住居費の増加等により進学を断念せざるを得ない状況がある。資産の格差が教育の機会均等まで崩れてきている状況であり、教育融資はさらに充実させるというコンセンサスを作り上げ、しっかりと残していくべきである。
- ウ 資産のない勤労者は、育児に資金を費やし、教育資金の出費が多くなる時期に、さらに住宅を取得していくための資金の確保も考えなければならぬ。これら資金需要を満たすためにも住宅融資は必要不可欠なものである。
- エ 金融機関が個人向け融資に一生懸命になってきている中で、財形融資は今後どうするのか。
- オ 住宅融資の現在の金利は極めて低い状態にあり、さらに、金融機関では、当初の金利をさらに低くする短期間のキャンペーン等を行っており、低利融資による住宅資金の確保という勤労者の資金需要は短期的には満たされているように見えるが、長期的に見た場合の貸付利率が低利のままの保証はなく、今後、金利の上昇はあり得ることであり、その点、長期低利融資の財形融資は魅力ある商品であり、潜在的ニーズは高いと思うので、積極的にアピールすべきである。
- カ 財形融資を行うに当たってどれくらいのおペレーション費用がかかっているのか、民間に比べてどうか、国庫補助等を財源に実施しているが効率的に行われているのか等を、きちんと検討すべきではないか。
- キ 効率化も大事ではあるが、融資を受けやすい制度にしていくことも重要である。

⑨ その他

- ア 制度を創設した時の意義は、今の時代に必ずしも当てはまらなくなっており、何を目的とした制度とするのか新たに明確化する必要があるのではないか。財形制度の必要性はあるが、現行制度のままでは維持していくことが難しいという共通認識を持つべきではないか。
- イ 年金制度等関連する他の制度との整合性を考えることも大事ではないか。
- ウ そもそも、財形制度はどうあるべきかといった原理原則の議論と制度論で逡巡していると議論が進まない。まずは財形制度の原理原則を整理することが必要ではないか。制度論は副次的な問題であり、原理的な問題とは分けて議論すべきである。
- エ 一般、住宅、年金に分かれている財形貯蓄を一本化して、払出し時に優遇措置をつける等の簡素化も考えられるのではないか。貯蓄は一本で行い、払出時点で年金と住宅に分けるという方法もある。貯蓄契約の時点で、年金、住宅に用途を限定するのではなく、勤労者の家庭生活全般を支えるような様々な資金需要に応えるために、払出しの時点で複数の選択肢が用意されている貯蓄であっても良いのではないか。払出しの対象として、育児や教育、自己啓発等のライフサイクルの資金需要に合わせた多様なものを考えてみても良いのではないか。
- オ 結婚、出産の資金ニーズも重要かもしれないが、これら計画できるものではなく、雇用が流動化していく中での失業のリスクや、病気等のリスクに対して払出しができるといった、リスク対応を考えることも必要ではないか。
- カ いま貯蓄率が下がってきているのは、家計の余力が低下しているからであり、勤労者の生活が窮屈になっている中で、サラ金等に向かう多重債務者が多く存在する。こういった問題もしっかり捉え、これか

らの勤労者の生活の安定を図るため、財形制度の役割を高めていくことが大事である。

キ 制度の見直しを行うに当たっては、現行制度で財産形成を行っている多くの人の立場も考えて検討していく必要がある。

2 開催状況

(1) 第1回（平成15年7月4日）

- ① 基本問題懇談会の運営について
- ② 今後の進め方について
- ③ 政府税制調査会等における議論の動向について

(2) 第2回（平成16年1月19日）

- ① 平成16年度税制改正について（報告）
- ② 総合規制改革会議の動向について（報告）
- ③ 平成16年度予算（政府原案）について（報告）
- ④ 企業内福利厚生のあるあり方と今後の勤労者財産形成促進制度の課題について
- ⑤ その他

(3) 第3回（平成16年6月2日）

- ① 今後の進め方について
- ② 財形制度全般について
- ③ その他

(4) 第4回（平成16年7月27日）

- ① 財形貯蓄について
- ② その他

(5) 第5回 (平成16年12月2日)

- ① 財形貯蓄について (2)
- ② その他

(6) 第6回 (平成17年11月28日)

- ① 財形貯蓄について (3)
- ② 財形融資について (1)
- ③ その他

(7) 第7回 (平成18年2月22日)

- ① 財形融資について (2)
- ② 財形給付金・基金及び財形関係助成金制度について
- ③ その他

(8) 第8回 (平成18年4月12日)

- ① 「今後の勤労者財産形成促進制度について (中間報告案)」について
- ② その他