

## 「厚生年金基金制度の見直しについて（試案）」に関する意見（案）

平成25年2月1日  
社会保障審議会年金部会  
厚生年金基金制度に関する専門委員会

### はじめに

- 当委員会は、「代行制度」をはじめとする厚生年金基金制度の今後のあり方を検討するため、昨年10月24日に社会保障審議会年金部会の下に設置された。同年11月2日に開催された第1回委員会において提示された厚生年金基金制度の見直しに関する厚生労働省試案（以下「試案」という。）について、①「代行割れ問題」への対応、②持続可能な企業年金の在り方、③代行制度の在り方の各論点に沿って、関係団体等からのヒアリングを含め、7回にわたり審議を行ってきた。
- 今般、その審議結果を踏まえ、試案に対する当委員会としての意見を以下のとおり取りまとめたので報告する。

## I. 総論

### 1. 代行制度の現状と課題

#### （1）制度面から見た特徴と意義

- 厚生年金基金（以下「基金」という。）は企業年金の一類型であるが、公的年金である厚生年金保険制度（以下「厚生年金本体」という。）の一部を代行運営するという「代行制度」に支えられているという点が、他の企業年金制度にはない特徴である。
- この代行制度は、昭和40年に厚生年金の給付改善とこれに伴う保険料引上げを行った際、事業主側からの要請を契機に様々な議論を経て、昭和41年に誕生した制度である。公的年金の保険料の一部を基金が徴収し、企業独自の上乗せ部分の資産と併せて管理運用するとともに、代行部分の給付を行うという仕組みである。
- 英国の「適用除外（コントラクトアウト）」制度とは異なり、代行部分は公的年金としての性格を持ち続けるため、基金が解散した場合でも代行部分の給付は最終的には厚生年金本体により保証される。逆に基金は解散した場合、代行部分の資産を厚生年金本体に返還する必要がある。このように「公的年金」と「企業年金」の財政責任が渾然一体となった仕組みは国際的に見ても類がなく、我が国独自の制度である。

- 社会連帯を基本理念とする公的年金制度において、一部の企業群を対象としたこのような制度が許容されたのは、①当該企業群の労使自治による自律的な運営により、公的年金の補完として老後の所得保障の充実が図られ、②解散・復帰時には厚生年金本体に代行部分についての財政リスクを負わせない、という基本原則があり、これを裏付けるだけの経済・金融環境があったことが背景にある。
- 実際にも、右肩上がりの経済成長の下で資産運用による大幅な利差益が得られた時代には、「代行メリット」を生かした順調な発展が見られ、退職金制度が中心であった我が国において、税制適格退職年金と並ぶ企業年金の支柱として、その普及に寄与してきた。

## (2) 代行制度の役割の変化

- しかしながら、制度創設から約半世紀が経過する中で、代行制度を取り巻く環境にも大きな変化が生じている。いわゆる「平成バブル」の崩壊後、利差益が利差損に転じ、かつての「代行メリット」が失われる中、企業会計基準の見直しとも相まって、大企業を中心とする基金の大半は「代行返上」により代行部分を持たない確定給付企業年金などに移行した。
- この結果、現在では、基金の約8割は、同種同業の複数の中小企業により構成される総合型基金となっているが、総合型基金は単独企業やグループ企業でつくる基金と比較すると、意思決定に時間を要し、母体企業の統治が働きにくいなどのガバナンス上の課題が多く、環境変化に機動的に対応しにくい側面がある。
- 制度面では、過去の累次の改正により、代行部分の財政運営については、基金と厚生年金本体との間で財政上の損得が生じないようにする「財政中立化」の方向で見直しが行われてきた。元来、代行部分の資金は、厚生年金本体から基金への「貸付金」的な性格を有するものであるが、財政中立化によりこうした性格は一層強まってきている。
- しかしながら、代行資産を厚生年金本体から借りて利差益の拡大を図るという一種の「レバレッジ効果」を前提とした制度モデルは、金融市場の変動幅（リスク）の高まりに機敏に対応し、自律的な財政規律を維持できる制度的仕組みやガバナンスが不十分であったことにより、時代の変化に適合しなくなってきている。
- 現実にも、過去10数年（平成11年10月～平成24年3月）で見ると、代行部分の資金により利差益を獲得できた基金はわずか1基金であり、平均的には年間2～3%の利差損が代行部分から発生している状況にある。代行資金によるレバレッジ効果は、今日ではマイナスに作用することの方が多くなってきている。

### (3) 代行割れの「常態化」と上乗せ給付の積立不足

- こうした中で、近年は、保有資産が代行部分に必要な水準に満たない、いわゆる「代行割れ」の問題が顕在化してきている。株式市場が好調であった期間も含め、過去 10 数年間の実績を見ると、平均的に見て不足額は数千億円規模で推移しており、代行制度の存立基盤から見れば「非常事態」であるはずの代行割れが「常態化」している状況にある。
- 代行割れ基金が解散する場合、不足額は一括で母体企業の事業主が補填するのが原則である。しかし、代行割れ基金の母体企業の多くは不況業種に属しており、不足分を補填するための資金調達が母体企業の経営にも影響を及ぼし、特に総合型基金の場合は、連鎖倒産につながりかねない状況も生じている。代行部分の給付責任は最終的には厚生年金本体が負うため、代行割れ問題を放置することは厚生年金本体の財政リスクが高まることにつながる。
- また、代行制度のもう一つの存立基盤である「上乗せ給付」についてみると、代行割れ基金においては既に上乗せ給付に充てるべき資産は失われており、代行割れをしていない基金でも上乗せ部分については大幅な積立不足が生じている。解散時にこれまで約束した上乗せ給付を支払えるだけの資産を持つ基金は全体の 1 割に満たない。
- かつては、企業年金普及の原動力として機能した代行制度は、今日では基金の加入員・受給者にとっての最大の意義であった上乗せ給付を確実に実行するという方向には作用しておらず、また、代行割れとなった場合に不足額を負担する母体企業にとってもリスク要因となりつつある。さらに代行割れの常態化は、厚生年金本体を支える約 3400 万人の被保険者とその事業主から見れば、社会連帯からの部分的・一時的離脱という制度存立の前提条件を崩す看過できない問題であり、代行制度自体の在り方を再考すべき時期にきていると言える。

## 2. 試案を考えるに当たっての基本的視点

- 代行制度をめぐるこうした状況を踏まえ、試案は、①特例解散制度の見直しによる「代行割れ問題」への対応、②企業年金の持続性を高めるための施策の推進、③代行制度の見直し、という 3 つの論点に沿って、今後の方向性を示しているが、各論点は独立したものではなく、相互に関連するものとして考えるべきである。
- まず、第 1 の論点である「代行割れ問題への対応」について、試案では、①現行の特例解散制度の改善、②特例措置の拡大（「新特例」）、により 5 年間という時限を設けて早期に対応することを提案している。

- 代行割れ問題への早期対応が必要であることは当委員会においても意見が一致したが、試案で提案されている措置は、いずれも、厚生年金本体の側から見れば、現行制度以上に財政リスクを高めることにつながる。
- 本来は基金の自己責任原則を貫徹すべき代行割れ問題について、このように厚生年金本体の被保険者や事業主も含めた多くの関係者がリスクを負担する形で対応する以上は、原因となった代行割れを二度と起こさないようにするため、代行部分に関する基金の財政リスクを厚生年金本体の財政リスクから遮断する方策を制度的にビルトインしなければ、リスク負担者の納得は得られない。
- 試案ではこのような観点から、第3の論点である「代行制度の見直し」については、10年間の移行期間において段階的に縮小・廃止することを提案している。この点についての当委員会としての評価は、Ⅱの「各論」で述べるが、第1の論点で提案されている内容を実現するためには代行制度の見直しは避けられず、代行制度について現状を維持するのであれば、特例解散制度の見直しもあり得ない。
- また、第2の論点である「企業年金の持続可能性を高めるための施策」は、2つの観点から、第1の論点及び第3の論点と関連している。すなわち、一つには、基金からの移行の「受け皿整備」という観点である。制度としての代行は縮小・廃止するとしても、個々の基金単位で見れば、加入員・受給者のためにできるだけ企業年金等の退職給付制度を維持することが重要である。
- このための制度的な受け皿としては、確定給付企業年金制度、確定拠出年金制度、中小企業退職金共済制度等があるが、基金の母体企業の多数が中小企業であることを踏まえれば、現行制度の改善は不可避である。試案でもいくつかの提案がなされているが、更なる改善が必要である。昨年3月に廃止された適格退職年金制度からの移行が必ずしも十分に進まなかったという反省の上に立って、対応は早期の段階から行う必要がある
- もう一つの観点としては、代行制度の縮小・廃止により、公的年金と企業年金の財政責任の制度的な混在が解消するため、次のステップとして公的年金と私的年金の役割分担の在り方や私的年金の普及・充実に向けた税制改正・規制改革等の議論を早急に開始する必要があるという点である。これについては、当委員会の審議の中でも、個人型確定拠出年金など企業年金以外の制度を含めた総合的な議論を行う必要があるという指摘が多数あった。
- このように、今後の制度設計に当たっては、常に3つの論点の相互連関を念頭に置きつつ取り組む必要があることを、基本的な視点として強調しておきたい。

## Ⅱ. 各論

### 1. 特例解散制度の見直しによる「代行割れ問題」への対応

#### (1) 基本的な考え方

- 代行割れ基金の解散に当たっては、母体企業の労使を中心とした厚生年金基金の自己責任が原則であり、厚生年金本体の財政に影響を及ぼすことは回避すべきである。このような観点から、現行の特例解散制度の基本的な枠組を維持するという試案の基本的な考え方は妥当である。代行割れの不足分への税財源の投入はあり得ないが、代行割れを放置したままで解散し厚生年金本体の救済を求める、いわゆる「あるだけ解散」のようなモラルハザードについても絶対に避けるべきである。
- 一方で、代行割れ基金の母体企業の大半が不況業種に属する中小企業であることから、こうした企業を取り巻く現下の厳しい経営環境にも配慮が必要である。当委員会としては、母体企業の円滑な資金調達については、産業政策や金融政策との連携が不可欠であると考えているが、こうした対応と併せて、現行の特例解散制度について、厚生年金本体の財政リスクを最小限に抑えながら、母体企業の円滑な資金調達を支援する観点からの見直しを行うことはやむを得ないと考える。
- ただし、この見直しを行うに当たっては、今後、代行部分に係る基金の財政リスクが厚生年金本体の財政に及ばないようにする方策を制度的に設けることが必須条件である。また、特例解散制度は5年間の時限をもって終了させ、再び導入することのないようにすべきである。

#### (2) 個別事項についての意見

##### ①特例解散プロセスの見直し

- 特例解散の見直しに当たっては、公平性や透明性の確保の観点から、試案で提案されている第三者委員会の関与等の解散プロセスの明確化が重要であり、明確な審査基準を策定するとともに、第三者委員会の人選に当たっては、厚生年金本体側のガバナンスが反映されるようにすべきである。

##### ②現行の特例解散制度の改善

- 分割納付における「事業所間の連帯債務の見直し」や「利息の固定化」を行うことは、連鎖倒産等による雇用への影響等を回避するとともに、円滑な解散を促進する観点からやむを得ないが、実施に当たっては、偽装倒産等による不公平を惹起しないよう、各事業所の負担方法等に関して公正かつ公平な基準を定めるとともに、債権管理が確実に行われるよう事務体制を強化すべきである。

- なお、現行の特例解散制度により、現在既に分割納付を行っている基金があるが、こうした基金について、公平性の観点から今回の分割納付に係る見直し事項を遡及適用するかどうか、という点は今後の論点となり得る。この場合には、モラルハザード防止の観点から一定の客観的な条件を設定し、第三者委員会の関与を求めることが不可欠である。

### ③特例措置の拡大（新特例）

- 新特例については、試案において「納付期間の延長（A案）」と「納付額の新特例（B案）」の2案が提示されているが、B案は、既に解散した基金や代行返上した基金、企業年金を持たない厚生年金被保険者との公平性や納得性の観点から問題が多く、当委員会としては、現行特例解散で認められている以上の減額措置は講ずべきでないとする。
- 仮に特例措置の拡大を行うとした場合でも、母体企業による返済計画を平準化する観点から、納付期間の延長（A案）に留めるべきである。延長期間については、債権回収の確実性の観点から慎重に検討するとともに、個々の認定に当たっては第三者委員会の意見を聴くようにすべきである。
- なお、当委員会の審議の過程では、現行の特例解散制度の見直しで対応できるものであり、特例措置の拡大には反対であるとの意見もあった。

### ④受給者の適正な負担

- 基金の解散（解散命令による場合を含む）において、上乗せ給付が残余財産の範囲でのみ保全されることは既に現行法に規定されているが、試案で提案している「特例解散の申請（清算型解散にあつては指定）時点から受給者の上乗せ給付を支給停止すること」は、新たな立法措置である。
- これについては、
  - ①代行割れ基金は、上乗せ給付に充てる資産が既になく、こうした中で上乗せ給付を支給し続けることは、代行資産の更なる毀損を招くこと、
  - ②特例解散を認めることは、厚生年金本体にとっては財政リスクを高めることにつながるが、今回の改正では、さらに事業所間の連帯債務を外すなどの見直しを行うこととしていること、等を踏まえれば、「代行資産の保全」という公益のために、特例解散する基金の受給者に上乗せ給付の支給停止時期を早めるという一定の受忍を求めることはやむを得ない。

- ただし、受給権保全の観点からは、代行割れ基金であってもこうした支給停止措置を伴わない通常解散に向けて、代行割れによる不足額を解消するように努力すべきであり、厚生労働省としても、財政規律及び指導の強化を図るべきである。
- なお、当委員会の審議の過程では、本措置について受給者への影響という観点から反対であるとの意見もあった。

## **2. 企業年金の持続可能性を高めるための施策の推進**

### **(1) 基本的な考え方**

- 公的年金制度改革全体の流れから見れば、今後のマクロ経済スライドの発動等により、全体としてその守備範囲は縮小していかざるを得ない方向にある。こうした中で、国民の老後の所得保障をどのようにしていくかという観点から、公的年金、私的年金の役割について考えていく必要があり、被用者全体、さらには自営業者等も含めた自助努力による私的年金の普及・充実は、今後一層強く求められることになる。
- 当委員会の審議の中でも、公的年金と私的年金（企業年金、個人年金等）との役割分担について、以下のような様々な観点から積極的に議論を進めていくべきであるという意見が多く出された。
  - ・ 企業年金は、労使の自助努力に基づく自律的な制度として位置づけ、より柔軟で多様な制度設計を可能にするとともに、税制改正や規制改革等を併せて進めるべき。
  - ・ 企業年金以外にも、個人型確定拠出年金、国民年金基金なども視野に入れた議論をすべきであり、今回の厚生年金基金制度の改革はその第一段階として位置づけるべき。
  - ・ 公私年金の役割分担の議論は、諸外国と比較すると 10 年以上の遅れをとっており、早急に議論を進めるべき。その際、諸外国の事例として、ドイツのリースター年金や米国の個人退職勘定（IRA）などの制度についても参考にすべき。
  - ・ 年金給付設計の在り方（終身であるべきか等）、退職金や貯蓄と年金との関係の整理、これらを踏まえた税制の在り方などについて検討すべき。
  - ・ 私的年金の普及に当たっては、大企業と中小企業の格差が広がらないように留意すべき。

○ また、当面の課題である基金から他の企業年金制度等への移行に関しては、基金の母体企業の大半が中小企業であることに鑑み、中小企業が導入しやすい仕組みへと現行制度を改善していく必要がある。その際、①確定給付企業年金制度においては事後的な不足ができるだけ発生しにくい仕組みとすること、②確定拠出年金制度においては、コストの低減化を徹底した仕組みとすることが重要である。なお、中小企業退職金共済制度について、加入しやすい環境を作ることが重要だとの意見もあった。

○ さらに、小規模でも確定給付企業年金等を実施している企業の実例等についての情報提供や手続きの簡素化など、実務面でも中小企業の労使双方にとって企業年金を作りやすい環境づくりを進めていくことも重要である。こうした観点から厚生労働省が中心となって、労使をはじめとする関係団体等と協力して、移行支援を行う体制づくりを進めて行くことも必要である。

## (2) 個別事項についての意見

### ① キャッシュバランスプランの給付設計の弾力化

○ 確定給付企業年金の一類型であるキャッシュバランスプランの給付設計の弾力化について、当委員会の審議の中では、以下のように様々な意見があったが、労使が主体となって定める制度設計について、選択肢を多様化するという基本方向は妥当であると考えられる。

- ・ キャッシュバランスプランに用いる指標等の規制緩和は、掛金の追加拠出リスクを抑える等の制度運営上の課題に資するものであり評価できるが、さらに複数のインデックスを組み合わせた指標を用いることも認めるべき。
- ・ 指標の選択肢を拡大するよりは、指標に見合う期待収益率となるよう運用資産構成を見直す方が加入者・受給者のリスクの低減になる。指標を拡大する場合には、運用資産構成の決定プロセスにおいてモラルハザードの防止に備えることが必要。
- ・ 指標の選択肢として運用実績を加えることは、元本保証があるとはいえ、加入者や受給者のリスクが高まることになり反対。

○ また、試案で提案された事項以外にも、確定給付企業年金については、予定利率を引き下げて利差損の発生を抑えることや、適格退職年金制度からの移行時の例も参考に、中小企業向けの簡易な制度設計・運営手続き等が可能となるような規制緩和も検討すべきである。

## ② 集団運用型（DC）の創設

- 試案で提案された集団運用型 DC（仮称）については、
  - ① 投資教育を不要とすることと、加入者が運用リスクを負うという現行の確定拠出年金法の基本的な考え方との整合性、
  - ② 資産運用委員会の法的位置づけ、設置に関しての実務的課題、などから、慎重な対応を要する、あるいは創設に反対であるとの意見が多数であった。
  
- 一方で、現行の確定拠出年金については、拠出限度額の引上げやマッチング拠出の規制緩和、脱退一時金の支給要件の緩和等について、税制との関係を含め、検討すべきであるとの意見や、当面、中小企業に限った形で、例えばマッチング拠出の本人拠出限度額の緩和などを要望していくことも考えられるのではないかととの意見があった。
  
- また、投資教育の実施方法の工夫や、一定の選択肢を確保しつつ加入者の意思決定を容易にする観点からの商品設定の在り方などについても検討すべきであるとの意見もあった。

## 3. 代行制度の見直し

### （1）基本的な考え方

- 総論でも指摘したように、基金の制度的基盤である代行制度については、経済・金融環境の変化等に伴い、「労使の自治による自律的な運営」「企業年金部分である上乘せ給付の確実な実行」「公的年金である代行部分について厚生年金本体に財政リスクを負わせない」といった制度創設時の前提条件が崩れてきており、制度としての今後の持続可能性は低い。
  
- 一方で、現に生じている代行割れ問題を放置することは、厚生年金本体の将来の財政リスクを高めることにつながるため適切でない。代行割れ問題には、まずは、代行割れ基金の事業主や加入員・受給者が最大限対応するのが当然である。しかしながら、代行割れ問題に終止符を打つためには、前述のように現行の特例解散制度を見直すことにより、時限を設定して早期に解散する方策も必要である。この場合には、厚生年金本体の被保険者や事業主もリスクを負うことになる。
  
- このような今回の制度改正の基本的な枠組み、さらに、代行制度自体の持続可能性という観点から、当委員会の審議においては、代行制度の見直しについての試案の方向性、すなわち、①既に 15 年程度行われていない基金の新設を制度的にも停止するなど代行制度を段階的に縮小するとともに、②財政状況が健全な基金は他の企業年金制度へ移行させつつ、③10 年間の移行期間を経て代行制度を廃止する、という方向性は妥当であるという意見でほぼ一致した。

- なお、こうした試案の方向性に対し、一定の基準を定め、これに届かない基金は解散命令を使ってでも速やかに解散させつつ、こうした基準を満たす「健全な」基金については、代行制度を一律に廃止せずに存続させてもよいのではないか、という意見もあった。
- これについては、何をもち「健全性」を評価するかという点が極めて重要であり、この点を安易に設定した場合、「代行割れ予備軍」とでも言うべき状態を将来に向けて残すことになる。
- そもそも、公的年金からの部分的・一時的離脱を許容する代行制度の存立条件から考えれば、健全な基金とは自律的な運営が可能な基金であり、代行部分の資産に頼らなくとも上乘せ給付が自律的に行える基金、すなわち、現行の財政検証基準で言えば、「非継続基準」を満たしていることは当然の前提である。
- さらに、昨今のように金融市場のリスクが高まっている中で、公的年金である代行部分の資産を保全するためには、資産運用等による代行割れリスクを長期にわたり極力低減できるだけの積立水準を確保していることも必要である。当委員会の審議において厚生労働省から示されたデータでは、2年後に代行割れが生じないためには代行部分に対して概ね1.5倍を超える程度の積立水準が必要であり、少なくともこの水準の資産を有していることを最低限の条件とすべきである。
- 加えて、現在、財政状況が健全な基金であっても、将来における代行割れリスクをゼロにすることはできず、将来、こうした基金が代行割れした場合に、特例解散制度を二度と適用しないことは当然のこととして、厚生年金本体の被保険者等に財政リスクを負わせない仕組みを導入する必要がある。
- 一つには、いわゆる「適用除外（コントラクトアウト）」とする方法が考えられるが、これは、一部の基金について、皆年金という公的年金制度の基本枠組みから完全に離脱することを許容することになり、さらに当該基金の加入員・受給者にとっては、将来代行割れとなった場合には、公的年金である代行部分の給付が行われなくなる可能性を残すことになることから、望ましくないと考える。
- こうした適用除外の仕組みをとらずに、資産運用等による代行割れリスクバッファ等の相当厳しい基準を設けた上で、これを下回った場合には直ちに解散命令を出すことを法定要件として定めるという方法も考えられる。しかしながら、昨今のように金融市場リスクが高まっている状況では、下方リスクに対する適切なモニタリング体制を整備しないと対応が手遅れになるおそれがある。

- いずれにしても、総論でも指摘したように、もはや看過できない代行割れ問題を特例解散制度の見直しにより制度的に解決する以上、代行制度についての抜本的な見直しを行わないという選択肢はあり得ない。この点については、当委員会として改めて強調しておきたい。

## (2) 個別事項についての意見

### ①最低責任準備金の計算方法の見直し

- 試案で提案されている最低責任準備金の計算方法の精緻化（代行給付費の計算に用いる係数（0.875）の見直しと「期ずれ」の解消）は、厚生年金本体との財政中立を徹底するという観点から、妥当であると考えられる。

### ②解散要件

- 試案で提案されている解散要件の緩和等は、労使合意に基づく自主解散を基本としつつ早期の解散を促進するという観点からは妥当である。

## おわりに

- 以上が、試案に対する当委員会の意見であるが、厚生労働省に対しては、総論でも指摘した3つの論点の相互連関を踏まえつつ、法律改正を含めた制度設計等を早急に進めることを求める。併せて、自営業者等も含めた自助努力による私的年金の普及・充実に向けた税制改正や規制改革等の議論を行う場を早急に設置する必要がある。
- また、代行制度が今日のような状態に至った背景には、これまでの厚生労働省の対応にも問題があったと指摘せざるを得ない。もちろん、過去においても制度改正等を行ってきたものの、経済・金融環境が大きく変動する中で、対応は応急措置的なものにとどまり、その後の指導の一貫性等においても課題を残した。
- 試案の内容も、今後一定の期間をかけて実行していくものであり、制度改正後、現場レベルでの運用において、過去の轍を踏むことのないような対応を求めたい。また、併せて、今後の様々な移行プロセスの中で、企業年金の真のステークホルダーである加入者・受給者・事業主、さらに、厚生年金本体の被保険者・受給者・事業主に的確な情報が伝わるよう、行政としても支援を行っていくことを求めるものである。