

私的年金制度改革に向けた提言

～人生 100 年時代、老後生活設計の選択肢の一つに私的年金の活用を～

令和元年 10 月 29 日

自由民主党社会保障制度調査会
年金委員会私的年金ワーキンググループ

I はじめに

- 老後に必要となる生活費用は、一人一人、異なる。高齢期の生活は、多様であって、それぞれの方が望ましいと考える生活水準や、働き方の希望、収入・資産の状況なども様々である。
- 我が国の年金は 3 階建ての構造で、従来から、共助の仕組みである公的年金で高齢期の生活の全てを賄うという考え方ではなく、1 階・2 階の公的年金が国民の老後生活の基本を支え、3 階の私的年金と合わせて老後生活の多様な希望・ニーズに対応している。
- 高齢者の体力の若返りや、高い就労意欲等を反映し、高齢期の就労が拡大しており、今後も拡大することが見込まれる。こうした高齢期の就労と公的年金の組み合わせに、さらに私的年金が加わることで、老後の生活設計の選択肢がより一層広がることとなる。
- 先進諸国でも、雇用慣行等の経済社会環境や公的年金制度に違いはあるものの、「公的年金」と私的年金である「企業年金」・「個人年金」を組み合わせることで老後の所得確保を図っているのが通例である¹。
- 本年5月に、人生100年時代戦略本部でとりまとめられた「人生100年時代の社会保障改革ビジョン」には、「人生100年型年金制度～選択できる年金制度～」が盛り込まれた。
- この人生100年型年金制度の実現に向けては、公的年金の制度改革の検討とともに、私的年金制度の充実・普及も欠かせないという観点から、本年4月より当ワーキンググループにおいて計6回にわたって制度の在り方について議論を重ねてきた。その間、有識者・関係団体からのヒアリングを実施してきた。

¹ 諸外国の制度は、別添参考 1 を参照

- 我が国の企業年金制度は、かつては厚生年金基金が中心で、多くの中小企業も実施していたが、厚生年金基金の多くが代行返上・解散したことに伴い、企業年金を実施する企業の割合は低下し、企業年金制度の加入者数も減少するなど、企業年金の普及・拡大が喫緊の課題となっている。
- また、2017年1月には個人年金の加入可能範囲が拡大され、全ての国民年金被保険者が加入可能となり、加入者数は急増したが、一部に利用しにくい仕組みとなっていたり、加入の手続が煩雑となっているなど、個人年金の普及・拡大に向けて課題が残っている²。
- 議論の中には引き続き検討を要するものもあったが、来年度(令和2年度)の税制改正に向けて、一定の整理を行う必要があることから、Ⅱの「当面の改革の方向性」と、Ⅲの「私的年金制度の将来像の方向性」に分けて、ここで、一旦、提言をとりまとめることとする。

Ⅱ 当面の改革の方向性～公的年金制度改革に併せた私的年金制度改革の方向性

- 高齢期の就労が拡大する中で、長期化する高齢期の経済基盤を充実できるように、公的年金制度改革に併せて、私的年金の加入可能要件を見直して年齢を引き上げるとともに、受給開始時期を柔軟化するなどの取組をまずは行う必要がある。
- また、企業年金を実施したくても手続上の負担等から実施に踏み切れなかったり、個人年金に加入したくてもそもそも加入できない仕組みとなっていたりすることから、これらを見直して、中小企業を含む、より多くの企業・個人が制度を利用できるようにする必要がある。

1. DCの加入可能要件の見直し

- 確定拠出年金(DC³)は、公的年金の上乗せ年金であるが、加入可能要件として、公的年金被保険者の資格を有していることに加えて、企業型DCは65歳未満、個人型DC(iDeCo⁴)は60歳未満という年齢要件がある。

² 私的年金制度の変遷等については、別添参考2を参照

³ Defined Contribution

⁴ 英語表記の individual-type Defined Contribution pension plan から

- この年齢要件を撤廃し、企業型DCについては、確定給付企業年金(DB⁵)と同様、厚生年金被保険者(70歳未満)が、iDeCoについては、共通の要件として国民年金被保険者⁶が加入可能とすることが望ましい。

2. 受給開始時期の選択等

(1)DCの受給開始時期の選択肢の拡大

- DC(企業型・iDeCo)については、現行は拠出終了後の60歳から70歳までで選択可能となっているが、公的年金の受給開始時期の見直しに併せて、70歳以降も選択できるようにすることが望ましい。

(2)DBの支給開始時期の設定可能範囲の拡大

- DBについては、企業の一般的な定年を踏まえ、現行は60歳から65歳の範囲で支給開始時期を設定可能となっているが、70歳までの就業機会の確保を目指す中、支給開始時期の設定可能な範囲を70歳までに拡大することが望ましい。

3. 中小企業向け制度の対象範囲の拡大

- 企業型DCについては、従業員規模300人未満では実施率が低くなっているが、制度導入の障害としては、財政的負担のほか、手続上の負担を挙げる企業の割合が高くなっている。
- 中小企業向けに設立手続を簡素化した「簡易型DC」や、企業年金の実施が困難な中小企業がiDeCoに加入する従業員の掛金に追加で事業主掛金を拠出することができる「中小事業主掛金納付制度(iDeCoプラス)」といった中小企業向け制度の対象範囲を現行の100人以下から300人以下に拡大することが望ましい。

4. 企業型DC加入者のiDeCo加入の要件緩和

- 企業型DC加入者がiDeCoに加入しようとしても、拠出限度額の管理の都合上、現行は労使合意に基づく規約の定めがある企業に限られている。
- 規約を定める必要があったのは、拠出限度額の管理という事務処理の観点からであり、これは、事業主掛金とiDeCo掛金の合算管理の情報連携の仕組みを構築することで、解消できるものである。

⁵ Defined Benefit

⁶ ①第1号被保険者:60歳未満、②第2号被保険者:65歳未満、③第3号被保険者:60歳未満、④任意加入被保険者:保険料納付済期間等が480月未満の者は任意加入が可能(65歳未満)

- 規約の定めを必要とするこの制約は、企業型DC加入者の自助努力を制限するものであり、規約の定めがない場合も、iDeCo に加入できるように改善を図ることが望ましい。

5. 手続の改善

- iDeCo の更なる普及のために、現在、紙による申請となっている手続をオンラインで行うことを可能とすることが望ましい。
- 企業年金・個人年金制度間の資産の持ち運び(ポータビリティ)は順次拡大されてきたが、DB 終了時に iDeCo への持ち運び手続が認められていないなど一部に改善の余地があることから、引き続き、改善を図ることが望ましい。
- 企業型DC・DBについても、手続が煩雑で事業主の事務負担が大きいことから、各種手続の合理化・簡素化を図ることが望ましい。

Ⅲ 私的年金制度の将来像の方向性～公平で、分かりやすい私的年金制度へ

- 人生 100 年時代を迎え、従来のような、新卒で会社に入り、定年で引退して現役を終え、老後の暮らしをおくる、という単線型の人生だけではなく、多様な働き方や生き方が一層広がることが見込まれる。
- 企業においても、「多様な人材が、多様な働き方をする」ことを前提とした対応が必要不可欠となり、日本型雇用慣行については、今後さらに見直しが進むであろう。日本型の長期雇用を前提とした退職金や、その流れを汲む企業年金の位置づけは変容していくことも見込まれる。
- 現行の私的年金制度はモザイク状に複雑に組み合わさっているが、働き方や勤め先の企業によって受けられる税制上の非課税枠が異なっているなどの課題がある。複雑な制度は、制度を理解し利用できる者と、制度を理解できず利用できない者との差を広げかねない。
- 諸外国の例を見ると、例えばイギリスやカナダにおいては、加入している私的年金等の組み合わせにかかわらず、各種私的年金に共通の非課税拠出限度額を設けており、有利・不利が生じないような仕組みとなっている。

- 当ワーキンググループにおいても、老後の所得確保に向けた支援(非課税枠)を公平にするとともに分かりやすい制度とする観点から、iDeCoを活用した「穴埋め型」や「全国民共通の退職所得勘定(Individual Retirement Account)」の提案について議論を行った。
- 提案された仕組みの骨格⁷は、具体的には、
 - ・ 全国民につき、個人別に老後のための非課税貯蓄枠を設ける
 - ・ 現役時代は一定の上限額まで非課税による積み立て(掛金拠出)を認め、運用段階についても非課税、支給時に課税(EET)
 - ・ 企業年金がある場合は、DB(一定の前提を置いて数理的に計算)・企業型DCへの企業掛金額を上限額から控除し、残余がある場合は個人の所得から非課税拠出が可能⁸とする
 - ・ 使い残しの枠は翌年以降への繰り越しを認める
 - ・ 退職一時金についても受給額を非課税で拠出することを認める
 といったものである。
- こうした提案や諸外国の例も参考にしつつ、働き方や勤め先の企業によって有利・不利が生じない制度となるよう、税制上の取扱いを含めて引き続き検討するとともに、拠出・運用・給付の各段階を通じた適正な税負担の在り方についても検討する必要がある。

IV 結びに

- 社会の成熟化や少子高齢化といった問題に直面する先進諸国においては、公的年金の議論とともに、私的年金の議論が盛んに行われている。
- 我が国の老後所得保障の柱が公的年金であることは言うまでもないが、より豊かに満足いく老後生活を過ごすために、私的年金を選択肢の一つとして活用できるよう、その環境整備が必要である。我が国においても、より積極的に私的年金の在り方について議論を深めていく必要がある。
- 個々人の実態に応じて将来設計を考える上では、公的年金、退職金や企業年金、iDeCoやNISAなどの資産形成手段などについて、個々人の現在の状況と将来の見通しを全体として「見える化」していくことが重要である。

⁷ 第2回私的年金ワーキンググループにおいて、森戸英幸教授から提出された資料より。

⁸ 個人の拠出は、iDeCoのみならず、企業型の枠組みを活用したマッチング拠出や、国民年金基金を第2号・第3号被保険者まで加入可能として、全国民が国民年金基金を活用可能とするという考え方もあり得る。

- 自分自身の状況が全体として「見える化」されることで、自らの望む生活水準に必要な資産や収入が足りないと思われるのであれば、個々人の状況に応じて、就労、支出の見直し、資産形成・運用などに取り組むことが可能となる。
- 今回、来年度の税制改正に向けて、一旦とりまとめを行ったところだが、今回で議論が終わるものではなく、今後も、私的年金制度の現状や課題を確認しつつ、令和時代にふさわしい私的年金制度となるよう、引き続き議論を行っていく必要がある。

(以上)

(参考) 私的年金ワーキンググループの開催経緯

○第1回 2019(平成31)年4月23日(火)

議題:私的年金の現状等について

○第2回 2019(令和元)年5月16日(木)

議題:有識者・関係団体ヒアリング

- ・森戸英幸 慶應義塾大学大学院法務研究科教授
- ・野尻哲史 フィデリティ退職・投資教育研究所所長
- ・日本経済団体連合会

○第3回 2019(令和元)年6月6日(木)

議題:有識者・関係団体ヒアリング

- ・野村亜紀子 野村資本市場研究所 研究部長
- ・大江加代 確定拠出年金教育協会 理事
- ・信託協会
- ・生命保険協会

○第4回 2019(令和元)年6月11日(火)

議題:関係団体ヒアリング

- ・全国銀行協会
- ・日本損害保険協会
- ・日本証券業協会
- ・投資信託協会

○第5回 2019(令和元)年10月3日(木)

議題:私的年金制度改正の検討状況

○第6回 2019(令和元)年10月29日(火)

議題:提言(案)について

(別添参考1) 諸外国の私的年金制度の概要

○アメリカ

アメリカの年金制度は、①公的年金制度、②企業の任意で設立される企業年金、③自助努力としての個人年金の3つを「三本脚の椅子 (three-legged stool)」と呼び、これらにより老後の生活に備えることが定着している。

【企業年金】

- ・ 企業が任意に設立する。
- ・ 制度設計は企業により様々であるが、大半の制度は内国歳入法が定める適格要件を満たす「税制適格企業年金」として設計されている。
- ・ 1974年に制定されたエリサ法は、受給者保護の観点から、開示、受給権付与、積立、受託者責任等の基準を定めており、税制優遇を受けると受けざるとにかかわらず、全ての企業年金に適用される。
- ・ 確定給付型と確定拠出型に大別されるが、近年ではハイブリッドプランを設立する動きも目立っている。

【IRA(個人退職勘定)】

- ・ エリサ法の施行により創設された個人用の積立勘定。企業年金に加入している労働者も含めて全労働者に適用範囲が拡大された。
- ・ 拠出金負担者は通常個人であるが、事業主は従業員が設定した個人退職勘定に掛金を払い込むこともできる。
- ・ 従業員が退職する際に401(k)プランに積み立てた資産を移換する受け皿としても活用されている。

○ドイツ

ドイツの年金制度は、職域ごとに分立する1階建ての「公的年金」を主たる柱とし、それを「企業年金」と「個人年金」で補完するといった「社会保障の3本柱」によって老後に備えることが定着している。

【職域年金】

- ・ 企業が任意に設立。
- ・ 1974年に「高齢企業年金改革法」が制定され、受給権付与基準の規定や支払保証制度の創設が行われ、この法律により包括的な規制を受ける。
- ・ 給付設計には給付建てと拠出建てがあるが、全体としても9割以上が給付建てを採用していると見られている。
- ・ 年金金庫や年金基金等の5つの実施形態があり、実施形態により、給付設計への規制の程度、税制上の措置、年金資産の扱い方、運用規制等が異なっている。

【個人年金】

- ・ 任意加入。個人年金には、①元本保証、②60歳以前の給付は不可、③終身年金との条件が課せられている。
- ・ 国が補助金(基本補助と児童補助)を拠出し、税制上の特別支払控除の対象となっている。
- ・ 毎年の積立額は所得の一定割合以上となるように定められており、これを下回る場合はその比率に応じて補助金も削減される。

○イギリス

イギリスの年金制度は、公的年金が国家年金という1階しかないが、全事業主に自動加入(従業員は加入しないこと(opt out)を選択できる)の企業年金を設置することが求められている。

事業主が独自に企業年金を用意することが難しい場合に備えて、確定拠出型のNEST (National Employment Savings Trust)が創設され、その管理・運営を行うプロバイダ(NEST コーポレーション)が設立されており、独自に企業年金を提供できない事業主は、従業員をこのNESTの提供する企業年金に加入させることとなる。

(別添参考2) 私的年金制度の変遷等

3 階部分の私的年金と言えば、かつては、適格退職年金や厚生年金基金であった。その後、適格退職年金制度と厚生年金基金制度の縮小・廃止、確定給付企業年金制度(DB)と確定拠出年金制度(DC)の創設、個人型確定拠出年金(iDeCo)の拡大など、私的年金制度は大きく変化した。以下、制度の変遷・発展の経過などを振り返る。

日本型雇用慣行の一つとして、長期勤続を前提とした「退職金」が挙げられるが、我が国の「企業年金」は、そのほとんどが「退職金」から切り替えられたものであり、我が国の「企業年金の歴史」は、すなわち「退職金の歴史」である。

【企業年金の歴史的な変遷・発展の経過】

- 戦後の経済復興期から高度経済成長期にかけては、厚生年金保険制度が未成熟であったこともあり、企業は優秀な労働力を確保する手段として、各社ごとに退職金の充実を図り、中小企業でも退職金が一般化した。
- 1950年代半ば、物価上昇と人手不足の影響で大幅に賃金が上昇し、それに伴って退職金の支給額も増大した。費用の平準化が経営上の課題となり、年金制度を導入する企業が出現したが、これは自社年金で税制上の優遇措置の適用を受けるものでなかった⁹。このため、税制改革の要望が高まり、1962年に税制上の「適格退職年金制度」が導入されたのが、我が国の企業年金の始まりである。
- その後、1965年の厚生年金制度改正(1万円年金の実現)に際して、企業において先行して導入していた退職金との調整を図るため、厚生年金の報酬比例部分の一部を代行し、企業独自の年金を上乗せする「厚生年金基金制度」が導入された。
- 厚生年金基金制度は、導入後、急速に広まったが、バブル経済の崩壊により資産運用環境は著しく悪化し、厚生年金基金の積立不足が拡大した。そして、2000年の退職給付に係る新会計基準の導入により、企業年金に関する積立不足をバランスシートに負債として計上することとされたことから、母体企業の財務に大きな影響が生じることとなり、厚生年金基金の代行返上を求める要望が高まった。

⁹ この場合、企業の負担する掛金が損金に算入されず、損金扱いにする場合には掛金が追加給与とみなされ、従業員は実際には受け取っていない給与に対して所得税を支払わなければならないという問題が存在した。

- 2001年、厚生年金基金制度と異なり国の代行を行わない3階部分のみの「確定給付企業年金制度(DB)」と、掛金拠出後の追加的な企業負担が生じず加入者個人が資産を運用する新たな仕組みである「確定拠出年金制度(DC)」が相次いで創設された。
- 確定給付企業年金制度(DB)の創設後、大企業を中心に代行返上が進むとともに、2011年度末には適格退職年金制度も廃止され、「確定給付企業年金制度(DB)」と「確定拠出年金制度(DC)」の二制度による企業年金制度体系が確立され、現在に至っている。

【企業年金のその後の見直しと実施状況】

- DB創設後、多くの単独型の厚生年金基金が代行返上し、厚生年金基金は経営基盤の弱い中小企業が設立母体となった総合型基金が中心となった。そして、リーマンショックによる運用環境の悪化の中で、保有資産が代行部分に必要な積立水準にも満たない「代行割れ」が社会問題化した。
- この問題を受け、2013年の制度改正において、2014年度以降、厚生年金基金の新設は認めず、5年間を時限とした特例解散制度が導入され、財政状況が健全な厚生年金基金を除いて、解散や他の企業年金への移行を促進することとされた。これにより、現在、厚生年金基金数は大幅に縮小した¹⁰。
- 「確定給付企業年金制度(DB)」と「確定拠出年金制度(DC)」については、創設されてから間もなく20年となるが、両制度とも着実に加入者を伸ばし¹¹、企業年金制度の中で中心的な位置を占めるに至っている。
- 最近では大企業のDB実施率が減少に転じる一方で、大企業でもDCの導入が進んでいる¹²。その一方で、中小企業における企業年金の実施状況については低下傾向にある¹³。

¹⁰ 2019年10月現在、厚生年金基金数は、8つとなっている。

¹¹ 2018年3月末で、DB加入者901万人、企業型のDC加入者648万人となっている。

¹² 2013年調査と比べて2018年調査では、従業員規模300～999人と1,000人以上で確定給付企業年金の実施割合が減少し、従業員規模1000人以上では企業型確定拠出年金の実施割合(50.5%)が確定給付企業年金の実施割合(44.0%)を上回った。

¹³ 2018年調査では、従業員規模30～99人の企業の企業年金の実施率が14.1%(10年前と比べて▲16.1%)、従業員規模100～299人の企業の企業年金の実施率が34.9%(同▲16.9%)となっている。

【個人年金の状況】

- 個人型確定拠出年金(iDeCo)については、国民年金第1号被保険者と企業年金のない国民年金第2号被保険者のための制度としてスタートしたが、2017年1月、企業年金加入者、公務員等共済加入者、国民年金第3号被保険者まで加入可能範囲が拡大され、被保険者種別にかかわらず全ての国民年金被保険者を包括する制度となった。
- これまでは企業年金のない者のためのiDeCoという企業年金と個人年金の二者択一の関係だったが、企業年金とiDeCoの組み合わせが可能となった。この加入可能範囲の拡大後、加入者数は急増し、2018年度末、加入者数は121万人¹⁴となった。
- 国民年金基金は、自営業者など国民年金第1号被保険者が任意に加入する確定給付型の個人年金である。加入員数は2018年度末で約36.4万人となっているが、加入勧奨の取組強化により、2018年度の新規加入員数は約3万人となった¹⁵。

【企業年金と個人年金の位置づけ】

- 企業年金(DB・企業型DC)は、自社の従業員福祉の向上のために実施する報酬・福利厚生制度の一部である。従業員の退職後の生活支援を目的とした退職給付制度において、税制優遇を受けない退職金¹⁶とともに、基幹的な役割を果たしている。従業員個人にとっては、公的年金に上乗せして支給される給付として、老後生活を支える柱の一つとなるものである。
- 一方、個人年金(iDeCo、国民年金基金)は、個人の自由意思を基本とするものであり、企業年金と一括りで「私的年金」や、「企業年金・個人年金」と表されることが多いが、企業年金と個人年金とでは位置づけ・性格が大きく異なる。
- 企業による退職給付制度である「企業年金」と、個人の資産形成手段である「個人年金」の両制度の長所を活かし、制度設計においても、一人一人の老後の生活設計においても、「企業年金」と「個人年金」を組み合わせることが重要な

¹⁴ 最新の2019年8月末現在、iDeCoの加入者数は134.8万人となっている。

¹⁵ 2018年度の新規加入員数は29,639人と、対前年度と比べて6,829人の増加となった。

¹⁶ すなわち、税制上の優遇は受けられないが、自由な制度設計が可能ないわゆる「退職金」か、受給権保護等の観点から設けられた各種の適格要件を満たすことで税制上の優遇措置(事業主は掛金を損金算入、従業員に対する課税も受給時まで繰り延べられる仕組み)が認められる「企業年金」(DB・DC・厚生年金基金)かに分かれる。2018年就労条件総合調査では、社内積立の退職金を実施する企業の割合は42.6%、企業年金を実施する企業の割合は22.6%となっている(重複あり)。

視点となっている。