

※ 本講義録は、企業年金連絡協議会事務局が講義を踏まえて、月刊誌「きねんきょう、Vol274 2023.5」掲載のために作成したものです。

## 「春の研修会」をオンラインで開催

企年協では、春と秋に会員の皆様の関心が高いタイムリーなテーマを題材として研修会を開催しています。昨年に引き続き「春の研修会」は、3月27日（月）にオンラインで開催しました。

講師は年金シニアプラン総合研究機構 審議役の西岡隆氏で、演題は「超高齢社会における社会保障制度の在り方と私的年金への期待」です。その概要を紹介します。

本日のメッセージは3点ある。まず、加速する少子高齢化社会に対して、老後生活の基礎となる公的年金の仕組みをどのように考えればよいか。2点目は、その上で「老後資産形成」は重要であり、企業年金をはじめとする私的年金は今後、どのような役割を担う必要があるのか。3点目は、長期化する高齢期を見据えて、高齢者が安心して暮らせるためには、さらにどのような取り組みが必要か。これまでの年金をはじめとする社会保障改革に関わってきた経験をもとにお話する。

まず、少子高齢化の基本的なところを押さえておく。戦後以来増加してきたわが国の人口は、2008年頃の1億2,800万人をピークに減少に転じ、その後は減少幅が加速化している。2021年は60万人くらい減少した。一方で、高齢化率は高まり2021年は29%まできている。将来は40%近くにまで達する。こうした人口減少をどう受け止めながら社会保障政策を考えていくのが重要になる。

社会保障給付費の推移を見ると、2021年は年金、医療、福祉その他を合わせて約130兆円と、国家予算を超える規模にまで到達している。私が旧厚生省に入省した1995年当時は約60兆円だったので、倍くらいに膨らんだ。経済の規模がそれほど変化していない中で、経済に占める社会保障の割合も増えている。そうした状況下で財政的な面で財政運営に対しても、注目度が高まっている。

## I 公的年金改革の流れを振り返る

## 経済の伸びの鈍化のはじまりとその長期化

私が旧厚生省に入省したのは、1994年の財政再計算が実施された翌年だった。初めて計算を任されたのは、運用利回り（5.5%）、賃金上昇率（4.0%）、物価上昇率（2.0%）をそれぞれ1%ずつ引き下げた場合の試算だった。昭和の時代は利回りも賃金も物価も比較的確保できたが、バブル崩壊後、急激に落ち込んだ。その意味では、5.5%をベースにした経済前提の実現が厳しいことはわかっていた。

公的年金制度は、物価や賃金の上昇に応じて収入と支出をバランスする仕組みのため、3つの指標が1%ずつ下がっても、財政的な影響にそれほど変化はない。影響が大きかったのは厚生年金基金（厚年基金）だった。昭和40年代にできた代行部分の5.5%の前提が終焉を迎えたことだ。代行部分の予定利率が4.0%になったことで、本来なら免除保険料率を引き上げ、最低責任準備金の計算方法も見直す必要があった。1999年の年金改革議論では総報酬制の導入や報酬比例部分の5%カット、既裁定年金の物価スライドなど、負担と給付の関係のバランスをとる年金制度改革が行われたが、97年に起こった経済環境の悪化により保険料の引き上げができなかったことで、厚年基金の免除保険料率が凍結された。そのため、99年9月末をもって代行部分も凍結され、いわゆる転がし計算が導入された。

このときの経済の低迷が、その後、30年近く続くとは誰も思いもしなかったと感じている。

## 出生率の著しい鈍化と人口推計

もう1つ、年金制度を揺るがす大きなポイントとして人口問題がある。1989年の合計特殊出生率が1.57となり、1966年のひのえうまの1.58を下回った。「1.57ショック」と呼ばれ、わが国で少子化が議論される出発点となった。2002年1月に公表された新たな将来人口推計では、1997年の人口推計に比べてかなり厳しい状況が示された。2000年の年金改正では保険料引き上げが見送られたことを考えると、公的年金も今までと同じやり方で財政再計算することができない状況だった。

こうした中、2003年9月に「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて」、いわゆる坂口試案が出され、保険料率の上限を固定し、その範囲内で「マクロ経済スライド」による調整で給付水準を調整することが提案された。しかし、その後も出生率の低下傾向は変わらず、年金改革法案成立直

前に2003年の合計特殊出生率が1.29と、初めて1.3を下回ることが報道された。その公表手順に不備があり、厚生労働省が隠していたのではないかと批判される中での法案成立だった。

ここで人口について補足して説明する。これまで合計特殊出生率が一番下がったのは2005年の1.26だ。2004年の改正前後に出生率が一番厳しくなり、2015年には1.45まで回復した。しかし、その後は徐々に下がり、2021年は1.3にまで落ち込んだ。2005年頃の出生率低下には晩産化の要素、いわゆるテンポ効果が含まれるが、今はその影響は小さくなっている中で、特に30歳代前半以下の世代の出生率が低下しており、危機的状況と見なければならぬ。政府としても岸田政権下で少子化対策を重要視している。

2004年の年金改正は保険料率を固定し、給付水準を調整するという財政フレームを構築し、これまで20年近くやってきた。①保険料収入は18.3%で固定する、②国庫負担は基礎年金の2分の1までにする、③積立金は当面100年間のうちに給付の1年分くらいだけになるよう使い切る形で、財政における収入面の枠をすべて固定した上で、人口構成の変化等に対応する部分は、年金額の水準を「マクロ経済スライド」で調整するフレームで運営しているということだ。

## 深刻化する年金不信問題

ここまで経済と人口の話をしたが、もう1つ、年金制度を語るうえで重視すべきことに年金制度に対する不信感が社会的に高まってきたことがある。

2009年当時は、2004年の年金改革以降、相次ぐ不祥事等の影響もあり年金不信の状況が深刻化しており、2008年の冒頭ぐらいから「税方式」「積立方式」といった議論が俎上に上がってきた。日経新聞をはじめ大手新聞社がそれぞれの年金改革案を紙面で提案する状況だった。むしろ厚生労働省が何かを発信しようとする、ある意味うさん臭いという雰囲気があり、発信しにくい時期があった。

そのような中、福田政権で議論が始まったのが「社会保障国民会議」で、そこで公的年金に関するシミュレーションが行われた。私も年金改革の担当者として資料作りに携わった。その結果、国民年金の納付率が下がっても年金財政への影響は限定的であること、税方式にするとどのような仮定においても相当の増税が必要になることが明らかになった。とに

かく情報開示が大事だということで、計算したワークシートなどすべての資料を首相官邸の国民会議のホームページに掲載した。バックデータも含めて全部明らかにしたのは、政府の情報公開としても画期的だったと思う。

それでも逆風は収まるどころか、そうした状況下でリーマンショックが起り、年金財政としても非常に厳しい状況に追い込まれた。こうした中で、2009年2月に2004年改正後の最初の財政検証が公表された。その年の8月末には、民主党への政権交代という流れになる。

2009年の財政検証は2004年改革のフレームを着実に成し遂げるのが目標だったが、明らかになったことがあった。マクロ経済スライドは基礎年金と報酬比例年金それぞれで行われ、2004年改正時はその終了年度が2023年で同じ設定だった。しかし、国民年金と厚生年金のデフレ下での財政への影響の違いにより、1階部分と2階部分の終了年度が異なることが明らかになったのだ。特に1階部分の基礎年金のスライド調整が非常に長くなる。2014年、2019年と回を重ねるごとにその差はさらに開き、次期年金改革でも論点の1つになると考えている。

## 社会保障・税一体改革と社会保障の教育推進に関する検討会

民主党政権になって3年目から社会保障・税一体改革の議論が始まった。社会保障の基盤を強化した上で必要な財源を確保するため、消費税引き上げの議論が行われた。野田政権時に消費税引き上げを確約したものの、それで解散し再び自民政権に戻る流れになる。2011年から2012年にかけての社会保障に関する議論は、非常に重要だったと思う。

2011年10月、社会保障審議会年金部会で支給開始年齢引き上げがテーマになった際、NHKのニュースで「厚労省は支給開始年齢の引き上げを決めた」と報道された。その後、週刊誌やテレビのワイドショーでは「年金大崩壊」「もう払えません」「年金はペテン」など年金をたたき報道ばかりだった。2012年2月に内閣府の経済社会総合研究所が、世代会計論をベースにした社会保障制度に関する世代間格差の論文を発表した。これもメディアには、内閣府試算として「年金50代半ば以下は負担増」などと報道された。

そうした中で、年金報道における雰囲気の変化があった。2012年4月、朝日新聞の太田記者が「週刊

文春」に、「これまでのテレビ、新聞、週刊誌の報道は誤報だ、だまされるな」という記事を掲載したのだ。年金をめぐるのは、「積立方式 VS 賦課方式」「社会保険方式 VS 税方式」「拠出建て VS 給付建て」「新年金制度 VS 現行制度維持」と、常に二元論の議論が存在する。そうした議論ではなく、本来あるべき年金制度の仕組みを共有する必要がある。そこで厚労省も、年金をはじめとする社会保障を正しく伝える“教育”の場が必要との観点から、2011年10月に「社会保障の教育推進に関する検討会」を設置し検討を行った。

## 公的年金の制度設計と財政運用の方法はどうあるべきか？

ここで、検討会での議論を踏まえた積立方式と賦課方式の話をしていただく。

公的年金では2004年の財政フレーム以降、老後の所得保障の基盤をなすために、いわゆる所得代替率を1つの軸にしている。現役世代の所得の50%を維持することでバランスを取る設計にしており、給付建ての給付設計がベースになっている。

仮に拠出建て・積立方式の制度設計にしたらどうなるか。経済変動に対応して実質的な水準の給付を維持することや、長生きリスクに対して終身にわたって年金を支給するといった、公的年金が対応すべきリスクをカバーしきれなくなる。「2階部分の廃止・民営化」とともに、拠出建て・積立方式も制度運営は楽になっても、給付は本来果たすべき機能を果たせなくなる。

そもそも積立方式でも賦課方式でも、少子高齢化や低成長の影響は受ける（スライド27）。現役世代が稼いだ生産物を、一定の保険料という形で高齢者にシフトしているのが年金制度であり、この枠組みは私的だろうが公的だろうが、また積立でやろうが賦課でやろうが、同じ配分にしかない。いまGPIFは約200兆円の積立金を保有しているが、仮に積立方式にすると500兆円か600兆円、あるいはそれ以上の資産が必要になる。少子高齢社会の下で、多数世代（高齢者）が現役時代に積み立てた資産（債券・株式）に対して、少数世代（現役世代）の需要は小さいため、資産価値は低下する。結果的に年金の実質的な価値は低下してしまう。

ニコラス・バーという経済学者が、2007年3月に『福祉の経済学－21世紀の年金・医療・失業・介護－』という著書を出した。その中で、「年金政策は2

つの重要な要素に依存している」としている。1つは「実行力のある政府に決定的に依存している」、もう1つは「主要な経済的な変数は産出である」。人口変化は問題ではあるが、そのものは危機ではなく、制度を改善するためには、「産出高を増加させること、平均的な年金の引き上げ、年金受給年齢の引き上げ、将来の年金以外の支出を削減するのに役立つ政策の採用」だとし、賦課方式と積立方式との違いは「二次的な問題」だと言い切っているのである。

現在は、こうした考えをベースに積立方式や賦課方式といった議論はなされていないと認識している。2019年財政検証結果からも、さらなる適用拡大や基礎年金の加入期間の延長、在職老齢年金の見直しなど、1つひとつの政策を実現していくことで、収入と支出のバランスを取っていくことが必要だと思う。

## 現時点の公的年金の着地点

公的年金は、人口変動や経済状況に大きく影響を受けるものであり、制度が置かれている状況は非常に厳しい。特に新型コロナを踏まえ、その後の出生動向は危機的状況にあるといえる。世界経済もウクライナをはじめ不安定な要素を抱えたままだ。この春には新しい人口推計が公表され、それを受けた2024年財政検証には注目する必要がある。

ただ、出てくる数字に一喜一憂するのではなく、重要なのは直面する課題にしっかりと取り組むことだ。1つ目は、働き方の多様化が進む中で、働き方に中立的な制度にする「勤労者皆保険」、2つ目は、世代間の公平性を確保するためにも、インフレが起こった場合にも着実なマクロ経済スライドの実施、3つ目は、長寿化に対応した制度への加入可能年齢の引き上げ、公平性を確保するために1階・2階の財政バランスの検討だ。

大事なことは、一人ひとりが公的年金の仕組みと正しい知識の理解を広げていくこと、また公的年金を理解する仲間を増やすことだと思っている。

## II 私的年金改革の流れを振り返る

企業年金の変革期は、やはり2001年、2002年だと思う。先に述べたように、1999年の財政再計算により厚年基金の代行部分の5.5%が終焉を迎え、1999年9月末をもって代行部分が凍結され、いわゆる転がし計算が始まった。そのタイミングで公認会計士協会の「退職給付会計に関する実務指針」によ

り、代行部分を退職給付として負債計上することになった。経済界からは代行返上を可能とする制度改正の要望が上がり、確定給付企業年金（DB）法創設の議論が加速化した。

当時はすでに確定拠出年金（DC）法は議論されていたが、急遽DB法も作るという話になり、結果として2001年6月にDC法とDB法がほぼ同時に成立した。私は企業年金国民年金基金（企国）課におり、2本の法案に対応したことは非常に記憶に残っている。2002年4月のDB法施行とともにキャッシュバランス（CB）プランが導入された。いまやCBプランはDBの主流になっているが、それまでは代行型の給付設計と最終給与比例の給付設計ぐらいしかなかったため、CBプランをどう導入すればいいのか悩んだ記憶がある。

新しい財政基準も必要だった。厚年基金が非継続基準を下回った場合は、回復計画を立てシミュレーションして積立水準を戻すことがベースだったが、DBは多種多様な制度がありそこまで負荷をかけられない。積立不足の水準に応じて単純な計算式で償却期間を設定し回復させる簡易な制度にした。

この20年間を見ると、長らく企業年金の中核を担ってきた適格退職年金と厚年基金から、制度の中心はDBとDCに移行した。ただDBはその数も加入者ベースでも減っているが、資産規模はまだ70兆円ほどになっている。DCとiDeCoを合わせて20兆円くらい。DCの資産規模はまだ膨らんでいくと思う。

## 2020年の公的年金・私的年金改革

2019年6月、「老後2,000万円問題」が取りざたされた。これは金融庁の市場ワーキンググループの報告書の中で、高齢期の家計は収入に対して、支出が毎月5.5万円上回り、老後資産が2,000万円（5.5万円×12月×30年＝1,980万円）不足するとの試算を示したことがきっかけだった。メディアでも大きく取り上げられ、当時の麻生金融相は「正式な報告書として受け取らない」と表明し、金融庁は事実上の撤回に追い込まれた。

当時、私は企業年金・個人年金課の室長として、課長の代わりに市場ワーキンググループの会合に参加するなどしていたこともあり、対応に追われた。この時の資料は、高齢夫婦無職世帯の収入・支出を示したもので、月209,198円の実収入に対して実支出は263,718円で、月5.5万円不足する。一方、高

齢者の平均貯蓄額が約2,400万円のため、それを取り崩して不足分に対応する構造だという図だ。しかし、メディアは2,000万円ないと生きていけないと捉えた。そもそも高齢者の家計は多様なはずなのに、1つの数字だけが走ったことが「2,000万円問題」の原因だと思う。

この統計のその後を見ると、2020年には月1,000円ぐらいの黒字になっている。コロナ禍による定額給付金などに加え、行動抑制で支出が抑えられたことなどの影響だ。翌2021年は約1.8万円の不足になった。

2020年改正を振り返っておきたい。まず、高齢期においてより多くの人働いている、さらに健康寿命も長くなっている実態を踏まえ、長期にわたる老後の資産形成を可能にするため、DCの加入可能年齢の引き上げ、受給開始時期等の選択肢の拡大を行った。特にiDeCoは「国民年金被保険者であれば加入可能」とし、広げられるところまで広げたことが1つのポイントだ。

もう1つのポイントは拠出限度額だ。DB、企業型DC、iDeCoと3制度があり、どのパターンのときの拠出限度額が幾らかが複雑でわかりにくくなっている実態があった。たとえば企業型DCの拠出限度額は、厚年基金の特別法人税の非課税水準を基に設定した。当初は代行部分の2.7倍だったが、2000年改正の給付水準の5%カットで2.84倍になり、さらにマクロ経済スライドによる調整で3.23倍になり、代行部分の1を引いて2.23倍になっている。それに標準報酬月額上限（65万円）と免除保険料率（3.8%）を掛けて5.5万円になる。

また、DBを併せて実施する場合の企業型DCの拠出限度額は、5.5万円の半分になる。これも厚年基金の「望ましい上乗せ水準」が代行部分の1.7倍であったが、DC創設の検討当時の各基金の上乗せ水準の平均が代行部分の0.86倍だったことから、拠出限度額も企業型DCのみを実施する場合の一律半額にした（スライド45）。

ただ、その後、予定利率や給付水準が引き下げられるという歴史の中で、2020年改正時もDBの実際の給付水準は相当低くなっていることは認識していた。現在のDBの標準掛金ベースの分布状況を見ても1人当たり2.75万円を満たしていないDBが全体の91.7%を占めている。こういう実態から、十分に枠を使いきれていないのではないかと発想になった。そのため、2022年10月からは企業型DCの

拠出限度額 5.5 万円の残った枠を個人ベースで i D e C o で埋められるようにした。さらに 2024 年 12 月からは、D B 等の他制度掛金相当額を制度ごとに計算し、そことの差で拠出限度額を見るようにする。i D e C o の拠出限度額は 2.0 万円をベースに、D B か企業型 D C かに関係なく同じ体系になる。

さらに今後は公平でわかりやすい制度の構築に向けて、共通の非課税枠の中で D B、企業型 D C、i D e C o を自由に選べるようにすることも課題になっている。今はそれに向けての過渡期であり、今後議論がなされていくことに期待したい（スライド 49）。

もう 1 つはやはり税制の問題だ。特に給付時の年金と一時金の税制についてももう少し踏み込んだ議論をしないと、公平性の確保、さらには老後の生活設計に役立つ企業年金は実現できないと考えている。

## 資産所得倍増プラン

2022 年 11 月に示された「資産所得倍増プラン」を受け、12 月 7 日の社会保障審議会企業年金・個人年金部会でもその内容の紹介とそれを踏まえた今後の対応について説明された。今後は、次期財政検証を踏まえた次の年金制度改正の議論に合わせて、私的年金関係の改正議論も進められると思われる。

資産所得倍増プランの第 1 の柱は「N I S A の抜本的拡充」。第 2 の柱は「i D e C o 制度の改革」で、加入可能年齢の引き上げ、拠出限度額の引き上げ、受給開始年齢の上限の引き上げ、手続きの簡素化が盛り込まれている。第 3 の柱は「消費者に対する中立的で信頼できるアドバイスの提供」、第 4 の柱が「雇用者に対する資産形成の強化」、そして第 5 の柱の「金融経済教育の充実」では、令和 6 年中に新たに金融経済教育推進機構（仮称）を設立し、官民一体となった効率的・効果的な金融経済教育を全国的に展開するとしている。資産形成には企業年金も含まれてくる。第 7 の柱の「顧客本位の業務運営」では、「アセットオーナー（企業年金を含む）は、受益者等の便益を最大化する観点から、アセットの性格や規模を踏まえた適切なリターンの実現を図る必要がある」とある。アセットオーナーとして法律的に位置づけられ、受託者責任を果たしていくことが求められてくると考えている。

## 現時点の私的年金の着地点

私的年金は、公的年金を補完するための重要な役

割を担っている。公的年金と同様に、働き方に中立的であること、制度間の不公平をなくすこと、長期化する老後に対応できる仕組みにすることがキーワードになる。制度全体として D B から D C への流れがある中で、共通の非課税枠の設定をめざしつつ、D C には D C ならではの課題があり、制度加入者への継続投資委教育の拡充やよりよい運用商品の提示など、制度のガバナンスを高める努力が求められる。D C に移行すれば、肩の荷が下りるものではないという認識が必要。D B については、依然としてその資産規模は大きく、D B がすべて D C に置き換えられることはなく、両者のメリットを生かした運営を行っていく余地は十分にある。また、D B、D C の給付のほとんどは一時金で支給されているのが現状だが、本来の目的である年金としての給付をもらいやすい環境整備は、税制を中心とした課題だと考えている。

最後に、当研究機構では 2021 年度まで「日本における老後のための資産形成に向けた基礎的条件に関する研究会」という研究事業を行っており、昨年 7 月にはフォーラムを開催した。そこで得られた考察を踏まえ、それを深掘りするための研究事業を継続中であることを紹介して私の話を終わりたい。