

厚生年金基金の方向性

早稲田大学 菊池馨実

1 はじめに

厚生年金基金は、典型的には大企業（グループ）が母体企業となり、代行部分と上乘せ部分の資産を合わせてスケールメリットを生かした運用を行うために、主として企業側のニーズに応じてつくられた制度であるというのが一般的な理解であった。しかしながら、基金数及び加入者数が単独型及び連合型で激減して大部分を総合型が占め、修正総合利回りがマイナスとプラスの間で大きく振れる状況の下、厚生年金基金制度の存続そのものの可否が問われるに至った。

2 AIJ 問題と厚生年金基金

本年2月、AIJ投資顧問による年金資産消失が大きな社会問題となった。言うまでもなく、AIJによる悪質な資産運用だけが突出して問題なのではなく、いわゆる代行割れ問題など厚生年金基金が抱える構造的な課題が背景にある。

この点につき民主党 WT は、「AIJ問題再発防止のための中間報告」（4月24日）において、「今次の企業の経営環境や財務実態に照らせば、新たな企業負担を求めることでの制度改善は現実性が乏しく、厚生年金基金制度は、一定の経過期間終了後、廃止する。」「具体的には、厚生年金基金には、①解散するか、②代行資金を返済した上で確定拠出型年金ないし確定給付型年金に移行するかを選択させるべきである。」「代行割れ厚生年金基金の早期の解散を促すために、解散の要件を大幅に緩和するとともに、代行割れ部分は事業者、加入者および受給者が公平に負担を分かち合う制度を作るべきである。」との方針を打ち出した。

他方、厚生労働省年金局は「厚生年金基金等の資産運用・財産運営に関する有識者会議」を組織し、同会議は7月6日に報告書をまとめた。

同報告書は、資産運用規制のあり方、財政運営のあり方、厚生年金基金制度等のあり方という3つの柱からなっている。ここでは最後の柱に絞ってみておくと、代行制度の今後のあり方として、「代行部分の持つ公的年金としての性格を基本とする必要がある」とした上で、「代行制度が公的年金である厚生年金保険の財政に与える影響」との観点からの意見（a）と、「代行制度が中小企業の企業年金の維持・普及に果たしてきた役割」との観点からの意見（b）に整理している。その上で、代行割れ問題への対応として、「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検討する必要がある」とし、「具体的には、モラルハザードの防止に留意し、厚生年金保険の被保険者の納得が十分に得られる仕組みであることを前提に、基金の自主的な努力を支援するとの観点から、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である。この場合、連帯債務の問題については、解散後も国と基金との間の債権・債務関係が続く現在の仕組みを見直して、解散時に各事業所の債務が確定できるようにすることを検討すべきである」とした。

同報告書により、代行部分の持つ公的年金としての性格を踏まえた上で、相当な数の厚生年金基金が直面する代行割れ問題に対処するため、厚生年金本体への過度の負担を避けつつ解散を促進するとの基本的方向性が示されたことになる。また厚生年金基金に限らない中小企業の企業年金のあり方として、「中小企業に企業年金を普及させていくとの観点から、給付設計の弾力化や制度運営コストの低減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」との指摘もなされた。ただし、厚生年金基金がまさに「代行部分の持つ公的年金としての性格」を有するがゆえに、企業年金の枠組みを超えた社会保障制度の一環としての位置づけ、あるいは高齢者の所得保障体系のあり方という包括的な視点から、厚生年金基金制度のあり方を考える必要がある。有識者会議において一部論者によって指摘されたように、議事録を読んだ限りでは、上記の (a) と (b) の観点からの議論はいまひとつ噛み合っていないようにみられる。厚生年金基金制度全体のあり方をめぐる議論（マクロの議論）と、総合型厚生年金基金の果たしてきた役割・支援のあり方をめぐる議論（ミクロの議論）の位相の違いである。後者に配慮しつつも、制度論としては前者の土俵でなされる必要がある。

3 社会保障・税一体改革と年金改革

厚生年金基金は、根拠法（厚生年金保険法）を持ち出すまでもなく、企業年金の中でもっとも公的性格の強い制度である。ただし、確定給付企業年金法や確定拠出年金法でさえ、「公的年金と相まって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする」と規定されている（1条）。社会保障あるいは老後所得保障の観点からは、よりいっそう公的年金との関連を抜きにして論じることができない。

一昨年から本格的議論がなされ、今年8月に法案成立に至った社会保障・税一体改革において、企業年金はどれほど意識されていたのか。この点につき、社会保障審議会年金部会では、「これまでの議論の整理」（2011年12月16日）の最後の一節において、「公的年金制度の今後の姿の検討と併せて、企業年金や個人年金などとの関係をどのように考えていくか、老後の所得保障政策の全体像について議論する必要があるとの意見もあった。」と触れられたにとどまる。自覚的に公私年金の接続を意識した発言をした委員は少数であったように思われる。

今回の公的年金改革での主要論点は、①基礎年金国庫負担2分の1の恒久化、②受給資格期間の短縮（25年から10年へ）、③低所得者への加算、④高所得者の年金額の調整、⑤特例水準の解消、⑥産休期間中の厚生年金保険料免除、⑦短時間労働者への適用拡大、⑧

被用者年金の一元化、⑨遺族基礎年金の父子家庭への拡大など多岐にわたり、実現をみたものも少なくない(①②⑥⑦⑧⑨)。継続審議となったもの(⑤)、年金法案から切り離して低年金者への支援給付金という新たな手当の支給を行う法案を策定し、継続審議となったもの(③)もある。審議会での議論の過程で組み込まれなかったデフレ経済下でのマクロ経済スライドの発動や、法案審議の過程で民自公3党合意の段階で削除された④、そして現在なお継続審議となっている③⑤など、今後の公的年金改革に向けて窺われるのは、低所得者・低年金者への(税財源を用いての)支援拡充を図る一方で、中・高所得の年金受給者への給付抑制の方向性である。企業年金のあり方は、公的年金改革の今後の方向性を十分踏まえながら論じられる必要がある。

こうした方向性自体から、厚生年金基金の具体的なあり方が直ちに導き出せるわけではない。しかし少なくとも、老後所得保障のありようが今後ある程度基礎的生活保障にシフトしていかざるを得ないとすれば(たとえば、マクロ経済スライドは基礎年金にも適用される)、それを超える部分については、大企業にとどまらない被用者全体、さらには自営業者等も含めた私的所得保障手段のよりいっそうの充実の必要性を図るべきとの政策的方向性が導き出される。

4 厚生年金基金の方向性

本質論からいえば、私見は、とりわけ代行部分につき公的年金としての性格を持つ厚生年金基金につき、事実上総合型に限定され、新規設立がない中では、今後のあり方につき再考すべき時期に立ち至っているものと考え。以下、細かな制度論は措くとして、少し原理的に考えてみたい。

有識者会議報告書が指摘するように、この論点を考えるにあたっては、「代行部分の持つ公的年金としての性格を基本とする必要がある。」強制加入・強制拠出により所得再分配を行う公的年金としての報酬比例年金を支える理念として重要なのは、(社会)連帯である。被用者など関係当事者間における社会的リスク(この場合、老齢)の共有(共通の備え)に対する許容性と言い換えてもよい。こうした観点から言えば、国民皆年金制度を前提とした上で、厚生年金基金制度創設時から今日のような状況に至るまでの間、厚生年金本体からの離脱(しかも障害・家計維持者死亡リスクについては依然として厚生年金本体においてカバーされる)と厚生年金基金設立(そして解散の際の厚生年金本体への復帰)に係る仕組みが被用者グループ全体で許容され得たのは、労使自治による自助的な取り組みを通じた老齢所得保障手段の確保に対する許容性と、解散・復帰時にも厚生年金本体に代行割れの財政負担を負わせない(迷惑をかけない)という条件に対する許容性が存在し、またそのことを裏付けるだけの経済・運用状況があったからではないだろうか。しかし現在、後者の意味での許容性を支える社会経済的基盤が崩れていく中で、厚生年金本体からの離脱自体が厚生年金本体に財政負担を負わせる潜在的可能性、そしてそれを回避するために

は母体企業自体の存続すら危うくなりかねない危険性を有するに至っている。今や連帯を支えてきた社会経済的基盤自体が揺らいでいるのである。このことは、個々の基金ごとに論ずるべき問題ではなく、制度全体として論じなければならない問題である。

厚生年金基金を、全国健康保険協会と別個に設立を認められている健康保険組合と比較した場合、労使自治（保険者自治）に委ねることにより、疾病予防など社会的リスクの軽減策がより容易に図られ得ることに加えて、短期保険による財政運営を通じて大規模な財政調整（健保組合からの財政拠出）が図られていることに、連帯の理念からみた健保組合の許容性が存する点で、両者は大きく異なる。

ひとつの方策としては、厚生年金基金制度を一定の経過期間終了後に廃止し、既存の厚生年金基金には、代行返上のうえで確定給付企業年金や確定拠出年金を含む新たな所得保障手段への移行を促すとの方向性が考えられる。そのためには、解散の要件を大幅に緩和することが必要であり、代行割れ部分については、解散時に各事業所の債務を確定するとともに、今後は厚生年金本体の連帯の輪の中で「貢献」していくとの了解の下に、厚生年金本体による一定程度の財政的支援（債務免除）を認めることもやむを得ないように思われる。ただしその前提として、既裁定年金者にも給付減額に係る一定の受忍を求めざるを得ないであろう。公費の投入を安易に考えるのではなく、極力関係当事者間（厚生年金加入者間）での解決策を模索すべきである。

これに対し、制度廃止すべきでないとした場合、厚生年金基金を上記の連帯の枠組みから外す途が考えられる。労使自治をあくまで貫くのであれば、少なくとも適切な労使による意思決定の下でそれを希望する基金に対しては（その点で、総合型基金の場合、各企業の被用者の「適切な」意思決定システムが法定されているかが論点となり得る。そもそも通時的で「適切な」意思決定システムがあり得るか自体も論点である）、厚生年金本体は将来にわたり財政負担を一切負わない（救済策は一切取らない）ことを前提とした上で、存続を認めることが考えられる。そうした場合、本来の代行部分を割り込む報酬比例年金しか受け取れない被用者が生じる可能性がある（そして国民皆年金体制に一定の変容をもたらすことにもなり得る）けれども、厚生年金基金が基礎的部分を超えた従前生活保障を目的とする制度であることからすれば、憲法 25 条の生存権保障の趣旨に反すると直ちには言えない面がある。そして、そうした厚生年金基金の存続に対して、厚生年金本体の被用者グループが強く反対する理由は薄れるだろう（ただし、障害・遺族年金の位置づけの問題は残る）。支払保証制度を通じ、存続した基金間での連帯の仕組みを整備することも考えられるかもしれない。

これらのうち、私見は基本的に前者の立場を支持するものである。個別具体的な解決のあり方はともかく、まずは原理原則に則った筋論を展開することも重要と考える。またいづれにせよ、本稿で述べた視点からは、中小企業被用者のみならず自営業者なども含めた退職後所得保障手段確保に向けた新たな制度展開が求められる。