

# 小規模企業共済制度の今後の在り方について

令和 8 年 2 月 17 日

小規模企業共済制度の在り方検討会

## 目次

1. はじめに
2. 小規模企業共済制度の現状について
3. 経済環境を踏まえた共済制度の在り方について
  - (1) 小規模企業共済法第二十九条における掛金及び共済金等の額について
  - (2) 小規模企業共済制度の安定的な財政面の検討について
4. おわりに

## 1. はじめに

小規模企業共済制度は、経営基盤が脆弱で経営環境変化の影響を受けやすい小規模企業者が、相互扶助の精神に基づき事業廃止や退職、転業等に備えての生活の安定や再建の資金を準備するための制度として昭和40年に発足した。

本制度は、令和6年度末時点の在籍人数が約169万人、共済資産規模が約11兆9千億円<sup>1</sup>に上るまでに成長し、本年度で制度発足60年を迎える。この間、本制度は小規模企業者の生活や経営の安定、小規模企業の健全な発展、さらには事業の承継に大きく寄与してきた。

現在、小規模企業者は、人口減少や経営層の高齢化等の様々な問題に直面しており、このような状況を考えると、廃業や退職後の生活安定資金を確実に提供する本制度は、小規模企業者の引退後の生活保障として大きな役割を担うものであり、小規模企業者が安心して利用できる制度にする必要がある。

本制度は、予定利率と決算利回りの乖離(いわゆる逆ザヤ)や世界金融危機による保有資産の価格下落等を原因として、長きにわたり繰越欠損金<sup>2</sup>を抱えてきた。しかしながら、投資環境の改善や適切な資産運用等により、平成26年度末に繰越欠損金が解消し、令和6年度末時点における利益剰余金は約5,950億円となっている。他方、現在の変動する金融市場、多様な働き方の出現等を踏まえれば、本制度の運用及び加入・脱退動向等を含むリスク管理体制の実効性について、引き続き検討を行う必要がある。

このような認識の下、小規模企業共済制度の在り方検討会では、一橋大学大学院教授の大橋和彦座長の下、令和7年5月から、3回に渡り検討を行い、報告書を取りまとめた。この報告書がもとになり、更なる検討が行われることを期待するものである。

---

<sup>1</sup> 小規模企業共済勘定給付経理の金額。以下同じ。

<sup>2</sup> 年度末決算時における責任準備金(将来の共済金等の支給理論値の金額)等が運用資産の評価額を上回ること。

## 2. 小規模企業共済制度の現状について

### (1) 予定利率

小規模企業共済制度は、中小企業基盤整備機構（以下「機構」という。）を運営主体とし、小規模企業者を共済契約者とする共済制度で、共済契約者が共済掛金を支払い、機構が、その掛金を運用して共済契約者に法定の事由が生じたときに共済金等を支払うものである。共済金の支給方式は、「基本共済金」と「付加共済金」という二階建て方式をとっている。つまり、共済契約の脱退時に共済契約者は、掛金月額と掛金の納付期間に応じて共済事由ごとに決まる基本共済金と、年度ごとに決定される支給率から計算される付加共済金を受け取ることができる。

付加共済金制度は、平成7年の小規模企業共済法の改正（施行は平成8年4月1日）において、予定利率を引き下げた際にあわせて、共済契約者が契約期間中の運用環境に相応した額を受給できるように導入された制度である。

付加共済金の支給率は毎年度決定されること、ある年度（X年度）の支給率は、その前年度末までに、X年度中における運用収入や共済掛金収入、共済金の額等を前年度中の資産額等を踏まえて推計するなどして決定される。

なお、現在の共済金の予定利率は1.0%であるが、この予定利率には下表の変遷がある。

| 期 間                 | 予定利率 |
|---------------------|------|
| 制度発足時～H08.03.31     | 6.6% |
| H08.04.01～H12.03.31 | 4.0% |
| H12.04.01～H16.03.31 | 2.5% |
| H16.04.01～現在        | 1.0% |

※予定利率はそれに対応する期間に適用されるものであり、改正前の期間の権利は保証されている。

### (2) 共済財政の概況

本制度においては、かつて繰越欠損金が発生しており、平成16年7月の機構発足時には約9,420億円に達し、その後、平成18年度末には約5,030億円まで減少したが、平成19年度のサブプライムローンショック、翌20年度のリーマンショックの影響で約9,980億円にまで拡大した。繰越欠損金が発生した主な原因は、予定利率と決算利回りとの乖離や信託資産の評価基準の変更（平成16年7月、簿価会計基準から時価会計基準）、世界金融危機による資産価格の下落等であった。

機構は、平成 21 年 8 月に繰越欠損金削減計画<sup>3</sup>を策定して資産運用を行い、政府の政策等を背景とする投資環境の好転もあって、平成 26 年度末には繰越欠損金が解消し、令和 6 年度末時点における利益剰余金は約 5,950 億円となっている。

なお、令和 5 年度決算では、日銀の金融緩和維持をはじめとする日米の金融政策や、円安進展等の影響により国内株価が上昇し、利益剰余金が過去最高の約 7,296 億円となったが、令和 5 年を除いた直近 5 年間では、利益剰余金は 4,000 億円から 6,000 億円の幅で推移している。

### (3) 業務・システムの刷新について

現行の共済業務は、現金収納を前提として構築されたものであり、昭和 60 年の大規模改修以降、抜本的な改修は行っておらず、老朽化、複雑化、ブラックボックス化、システム人材の減少といった問題に直面している。

そのため、顧客の利便性向上、機構の業務効率化、各種法令改正への機動的な対応を図る等の観点から、機構は、大規模な業務・システムの刷新に着手している。具体的には、「いつでも」「どこでも」「スピーディ」なサービス提供を目指し、掛金請求収納サイクルの短縮化や、大量一括処理からリアルタイム処理への変更等の、業務・システムの刷新を進めているところであり、令和 8 年度中のリリースを予定しているところ。

また、令和 2 年 12 月に経済産業省が策定した「オンライン利用率引上げの基本計画」に基づき、令和 5 年 9 月より段階的に、加入や保全、給付手続きのオンライン手続きを開始している。

### (4) 付加共済金と積立金

本制度における付加共済金は利益剰余金を原資としているが、一方で、利益剰余金は、金利変動や価格変動等に対応し、リスクの顕在化によって損失が生じた場合に取り崩すことができる積立金としても機能するものとする必要がある。すなわち、利益剰余金は、共済契約者からの付加共済金に対する期待と、共済財政にとっての健全化・安定化の必要性との間で適切な均衡をとるよう運用する必要がある。

中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会共済小委員会第 5 回(平成 27 年 12 月)において、欠損金発生の可能性を抑制して共済制度の信頼性を高めるために、付加共済金の原資である利益剰余金の中から、一定額を留保する措置が必要との認識から、利益剰余金見込み額から推計リスクを控除し、その 1/2 を付加共済金として給付し、残り 1/2 を積立金とすることが了承された。

なお、付加共済金制度の導入(平成 8 年の施行)時に既に欠損金が発生しており、以後平成 29 年度までは付加共済金の支給決定はなかったが、平成 30 年

---

<sup>3</sup> 繰越欠損金の解消用途を平成 35 年度(令和 5 年度)末とすること、そのために資産の基本ポートフォリオの期待収益率を 2.09%(標準偏差 1.69%) とすることなどを内容とする。

度にはじめて支給率が算定され、付加共済金の支給が決定された。以後、令和7年度まで合計5回決定している。

#### (5) 資産運用に係るリスク管理体制(ガバナンス)

機構では、本制度を安定的に運営していく上で必要とされる収益を長期的に確保するため、リスク・リターンの特性が異なる複数の資産に分散投資することとし、その資産構成の割合を「基本ポートフォリオ」として定め、この基本ポートフォリオに基づく資産配分を維持するよう努めるとともに、毎年度検証を行い、必要に応じて見直しを行うこととしている。

また、適宜開催される資産運用委員会<sup>4</sup>において、運用の基本方針や基本ポートフォリオの見直し等、重要事項についての助言を受けるとともに、基本方針等に沿った資産運用が行われているかについての評価を受け、評価結果をその後の小規模企業共済資産の運用に反映させるものとするなど、「小規模企業共済資産運用の基本方針」の中で定めている。

さらに、令和6年8月に内閣官房新しい資本主義実現会議にて、公的年金や共済組合等のアセットオーナーが、受益者等の最善の利益を勘案して、その資産を運用する責任を果たしていく上で有用と考えられる共通の原則である「アセットオーナー・プリンシプル」が策定された。直近で169万人が在籍する本制度を運営する機構としても、主要な公的アセットオーナーとして同年9月に同プリンシプルの受け入れを表明し、その5つの原則に沿った取組方針を策定し機構HPにおいて公表している。

#### (6) 新規加入者数及び在籍者数について

本制度の安定的な運営のためには、継続的な新規加入者の獲得は必須であり、加入促進の取り組みは重要である。前回(令和2年度)の検討会においては、在籍者の年齢層が上昇している状況(平成30年度末で60歳代以上が43.6%)を踏まえて、フリーランスをはじめとする若年層の加入促進を強化すべきことが指摘されていた。

これを受け機構は、若年層の加入促進に注力し、若年層にリーチしやすいインターネット広告の実施、フリーランス協会主催のセミナーや全国の商工会・商工会議所主催の創業セミナー・創業塾に参画して制度説明等を実施してきた。

この結果、新規加入者及び在籍者の年齢構成は10年前(平成26年度)から直近年度(令和6年度)にかけて顕著な変化が見られなかったものの、新規加入者に占める独立系フリーランス(常時使用する従業員を雇用していな

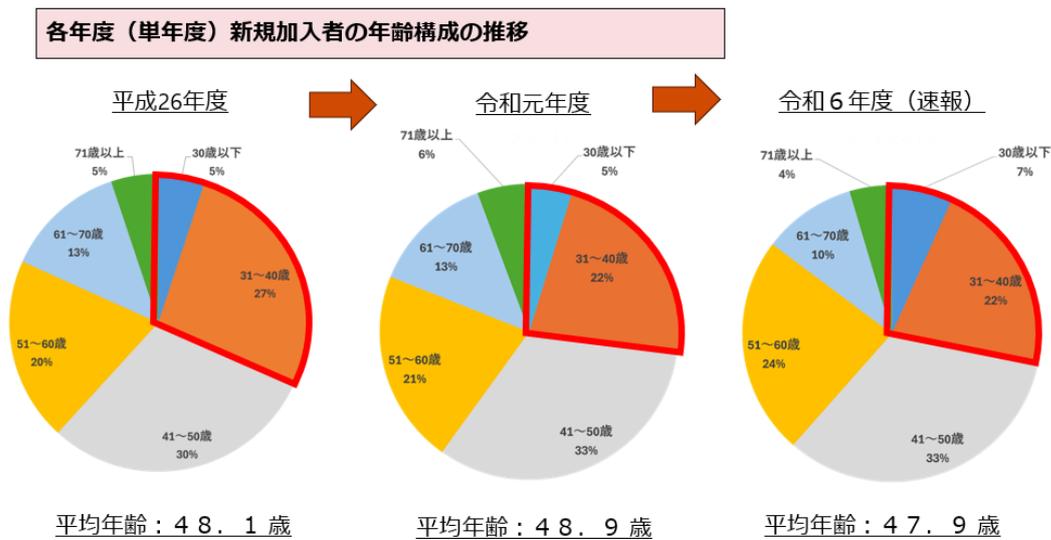
---

<sup>4</sup> 繰越欠損金の解消用途を平成35年度(令和5年度)末とすること、そのために資産の基本ポートフォリオの期待収益率を2.09%(標準偏差1.69%)とすることなどを内容とする。方針や基本ポートフォリオの変更に当たっての助言や資産運用の評価等を任務としている。

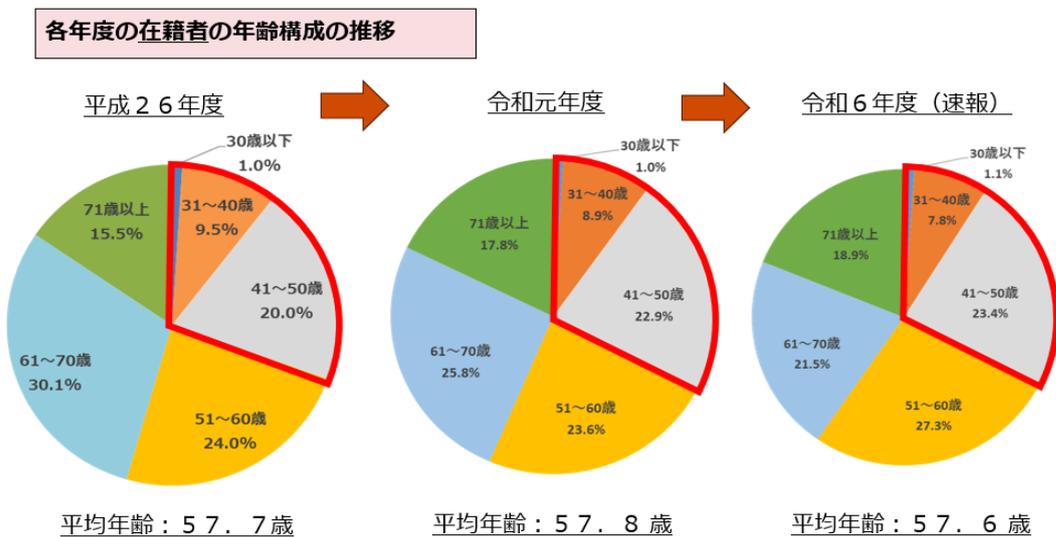
い個人事業主)の割合は10年前の26%から44%と高まり、加入者数としても約2万人から約4万人と着実に増加している。

また、制度全体の新規加入者は、近年、約9万人から約11万人の間で安定的に推移している。在籍者数についても一貫して増加し続けており、直近年度末の在籍者数約169万人は、全国の小規模企業事業者数の半数以上の水準となっている。

(図1：各年度(単年度)新規加入者の年齢構成の推移)

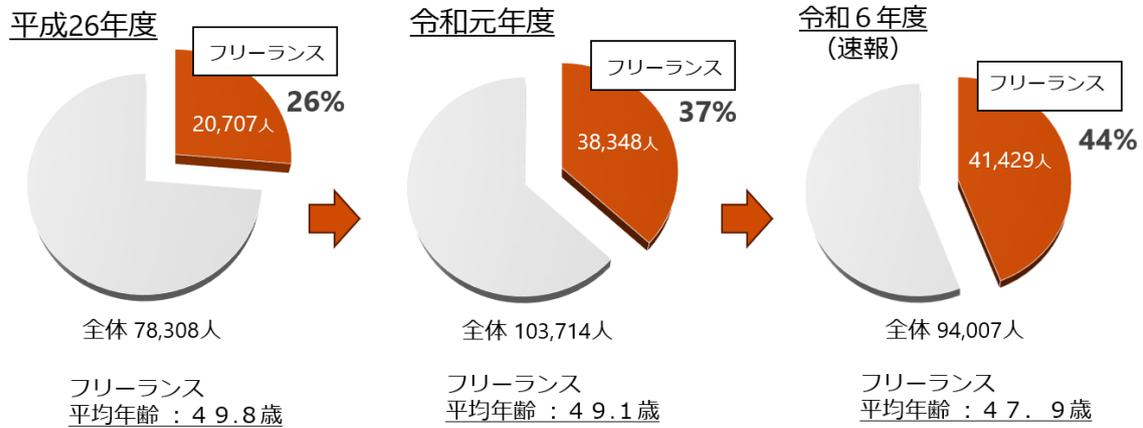


(図2：各年度の在籍者の新規加入者の年齢構成の推移)

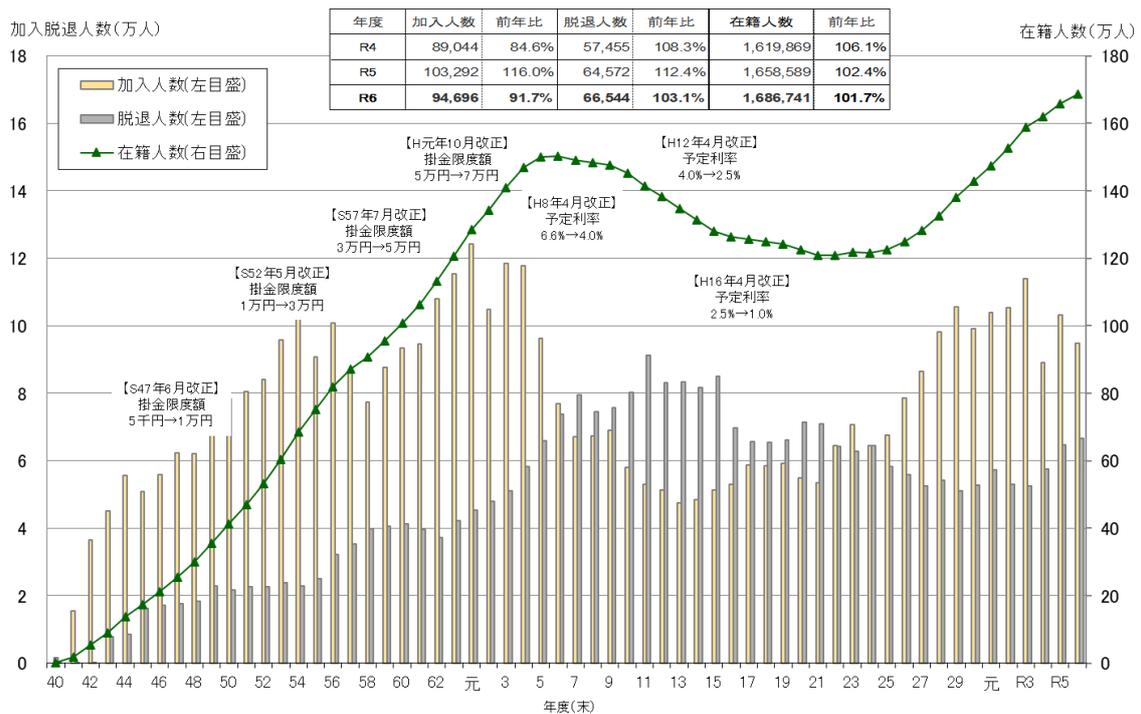


(図3：各年度（単年度）の新規加入者に占める「フリーランス」の割合の推移)

**各年度（単年度）の新規加入者に占める「フリーランス」の割合の推移**



(図4：新規加入者、脱退者及び在籍者の推移)



### 3. 経済環境を踏まえた共済制度の在り方について

#### (1) 小規模企業共済法第二十九条における掛金及び共済金等の額について

小規模企業共済資産は、小規模企業共済法第 25 条に基づき機構が策定する「小規模企業共済資産運用の基本方針」において、中長期的な視点から将来にわたり共済契約者に共済金等の支払いを確実にできるよう「安全かつ効率的な運用」を基本目標に、リスク・リターンの特性が異なる複数の資産に分散投資する資産構成の割合を定める「基本ポートフォリオ」を策定し、これに基づき運用されている。また、小規模企業共済法第 29 条では、少なくとも 5 年ごとに、掛金及び共済金等の額について、共済金等の支給に要する費用及び運用収入の額の推移及び予想等を基礎として、検討をすることとされている。

これを踏まえ、掛金の額の妥当性に関し、本制度における共済金給付額の水準と、入手可能な統計データの範囲内で一般的な退職給付額及び開業資金の水準との比較を行った。その結果、本制度における令和 6 年度の 1 人あたりの共済金給付額の平均は約 1,144 万円（平均在籍年数約 18 年、全体の約 36%が給付額 1,000 万円超）であるのに対し、厚生労働省の調査報告によれば、我が国全体における従業員（勤続 20 年以上 24 年未満の定年退職者）の令和 5 年度の 1 人あたり退職金給付額は、平均 1,021 万円であり、また、日本政策金融公庫の調査報告によると、令和 6 年度の開業費用は、平均 985 万円、中央値 580 万円となっていた。

上記のデータより、本制度の共済金については少なくとも我が国の従業員の退職金と同水準の給付ができており、また開業費用の平均値とも大きな開きはないことが確認できた。このことから現時点で掛金の限度額を引き上げて共済金の支給水準を上げる状況にはないが、小規模企業者の所得水準や現在上昇しつつある物価の動向等の経済・社会情勢、また他の制度の状況に注視し検討していく必要がある。

予定利率については、平成 16 年度改正より 1.0%水準を維持しているところ、これを維持あるいは変更する必要があるかどうかを本検討会において検討した。

検討に当たっては、①資産運用環境に係る将来見通しが好転していること、②共済財政収支の改善がなされていること、またこれらを踏まえ、③予定利率を引き上げても本制度の長期安定性を確保し得ることが見込まれることを予定利率の引上げの検討にあたり必要な要素として挙げ、各項目について検証を行った<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 【参考】平成 15 年 5 月 22 日 参議院経済産業委員会 高市経済産業副大臣答弁 抜粋

「予定利率の引上げでございますけれども、資産運用環境に係る将来見通しが好転して共済財産収支の改善がなされて、予定利率を引き上げても本制度の長期的安定性を確保し得ることが見込まれることとなった時点で検討すべきことではございますけれども、そうした検討をした結果、予定利率の引上げが適当だという結論が得られました場合には、今回の法改正の趣旨を踏まえまして迅速に予定利率の引上げを実施するということが可能でございます。」

まず①に関しては、小規模企業共済の主要な資産である国債の金利動向について確認したところ、指標金利である10年物国債の利回りは近年上昇傾向となっている。内閣府の中長期の経済財政に関する試算によると、経済成長に伴って中長期的に3%台半ばまで上昇することが予想されており、本制度の予定利率1.0%を上回ることが見込まれる。また、国内株式市場も、前回（令和元～2年）の予定利率の検討時に比べ好調であり、令和7年には日経平均株価が初の5万円台を記録するなど高水準となっているが、ボラティリティが大きく、ウクライナ情勢や米国関税措置など不確実な要素がある。

次に②に関しては、近年は共済在籍者の増加によって掛金収入と共済金等支出の収支差はプラスで推移、また、委託運用資産の時価評価益（キャピタル益）の計上により、特に令和2年度及び令和5年度に利益剰余金が大きく増加している。一方で、当期利益から時価評価益を控除した基礎利益は、現在保有している自家運用資産の債券利回りが予定利率を下回っている影響から、平成29年度以降、令和6年度までマイナスが継続しており、新規購入する債券の利回りが上昇しても、自家運用資産全体の利回りが改善し、基礎利益も改善するには一定の期間を要することが見込まれる。

続いて③に関しては、機構において外部の機関に委託して、令和6年度決算を基礎とし、予定利率を1.0%に維持した場合と1.5%に引き上げた場合の剰余金の将来シミュレーションを行い、これを元に検証した。

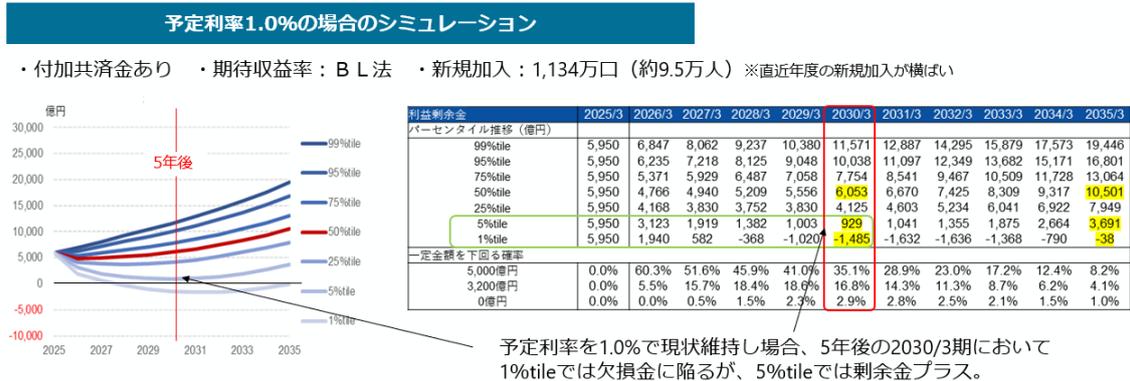
検証の前提として、前回（令和元～2年）の予定利率の検討時に行った剰余金シミュレーションと剰余金実績値を比較したところ、前者において95%tile以上（上位5%）に分布された値が、後者において5年間にわたり実際に発生していた。このことから、5%tile以下（下位5%）の予測値も実際に発生しうるものとして、今回のシミュレーションにおいては5年後及び10年後の当該値に着目することとした。

シミュレーションの結果としては、新規に取得する債券の適用金利が上昇する前提条件としたことを反映し、全てのパターンにおいて将来的には剰余金が上向き傾向を示したが、予定利率を1.5%に引き上げた場合の5年後（2029年度末）及び10年後（2034年度末）の剰余金は、いずれも5%tileでマイナス（欠損金）となり、予定利率1.0%を維持した場合には、いずれも5%tileでプラス、1%tileでマイナスとなった。

また、予定利率を1.5%に引き上げて付加共済金支給をしない場合についても試算したところ、やはり5年後及び10年後は5%tileでマイナスとなった。

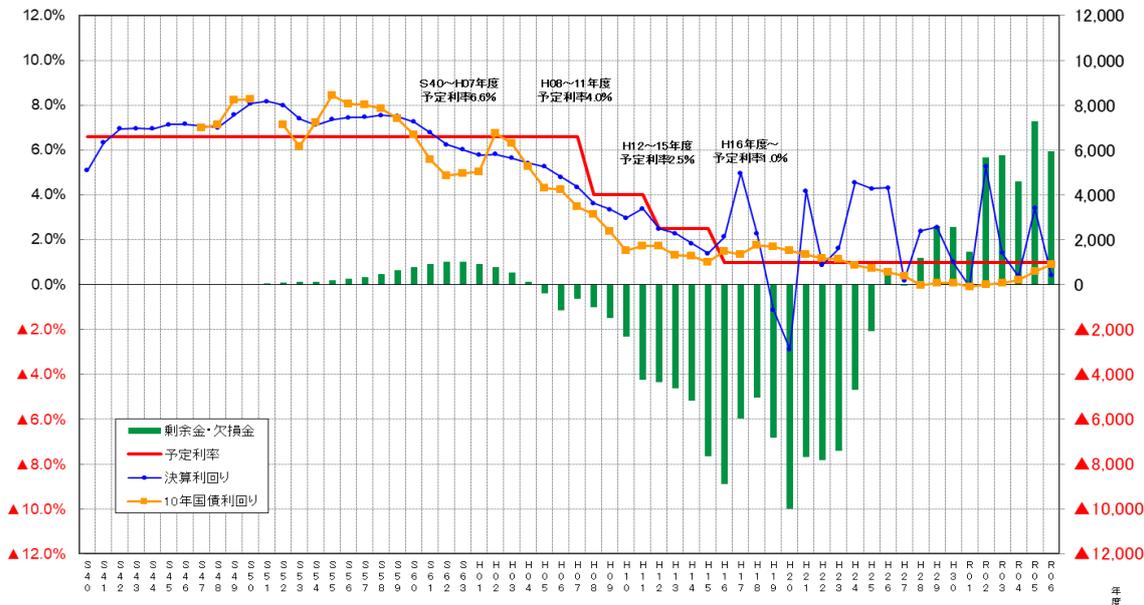
以上を踏まえ、現時点では付加共済金により契約者に対し剰余の一部を還元しつつ、予定利率は1.0%を維持することが適当である。今後、予定利率を引き上げても本制度の長期的安定性を確保し得ることが見込まれることとなった段階において、予定利率の引上げを検討し基本共済金によって契約者に還元することを目指す。

(図5：10年間の将来シミュレーション)



(出典) 第2回小規模企業共済制度の在り方検討会 資料1-1

(図6：予定利率と決算利回り、剰余金・欠損金の推移)



(出典) 第2回小規模企業共済制度の在り方検討会 資料1-1

(2) 小規模企業共済制度の安定的な財政面の検討について

本制度は、価格変動リスク等の各種リスクへの備えとして、付加共済金支給率の算定時に付加共済金原資から控除する「過年度留保額」を積立てており、今年度（令和7年度）は2,461億円にまで積み上がっている。

過年度留保額は、既に一定額の積立てがなされているものの、利益剰余金の中に含まれているため、財務諸表に明記されておらず、また過年度留保額をリスクへの備えとして明確に説明しきれていなかった。このため、本制度の信頼性を高めるため、保険業法に規定されている「価格変動準備金」や「危険準備金」を参

考とし、過年度留保額の積立金を負債化して貸借対照表上に準備金として明記することを検討した。

危険準備金の検討に際して、まず保険業法が定める危険準備金の定義や性質を確認したところ、危険準備金は「通常予測を超えて発生する危険に備える」ものであることから、本制度においては、想定しえない運用環境の悪化により運用利回りが予定利率を下回るリスク（以下「予定利率リスク」という。）に備えるものであると整理した。

その上で、本制度における危険準備金の必要性を検討したところ、①足下の金利上昇を受け、今後、償還を迎える満期保有目的債券が高い利回りの債券に入れ替わることで、一定の期間は要するものの、自家運用資産の利回りが予定利率を下回る状況が解消される可能性があること、②本制度は長期的安定性を確保するため、将来の収支見通し等に基づく検討により、既存契約者に対する一定の保証も考慮しつつ予定利率を変更することができることに鑑み、現時点では危険準備金の設置は行わず、予定利率リスクに関しては、これまで同様、利益剰余金の中で管理することが適当である。

次に価格変動準備金については、近年の激しい運用環境の変動下においても安定的な制度運営に務めている点を、契約者や加入を検討している小規模企業者に対して丁寧に情報提供することが、本制度の信頼性向上につながり、今後の加入促進や財務の安定性に寄与するとの考え方から、過年度留保額の積立金を負債化して貸借対照表上に価格変動準備金として明記することを検討した。

当該検討の過程において、本制度を安定的に運営するためには、価格変動リスク等の財務上のリスクの他、運営上のリスク等を含む本制度全般のリスク（以下「全般リスク」という。）にも一定の備えが必要であることを再確認した。

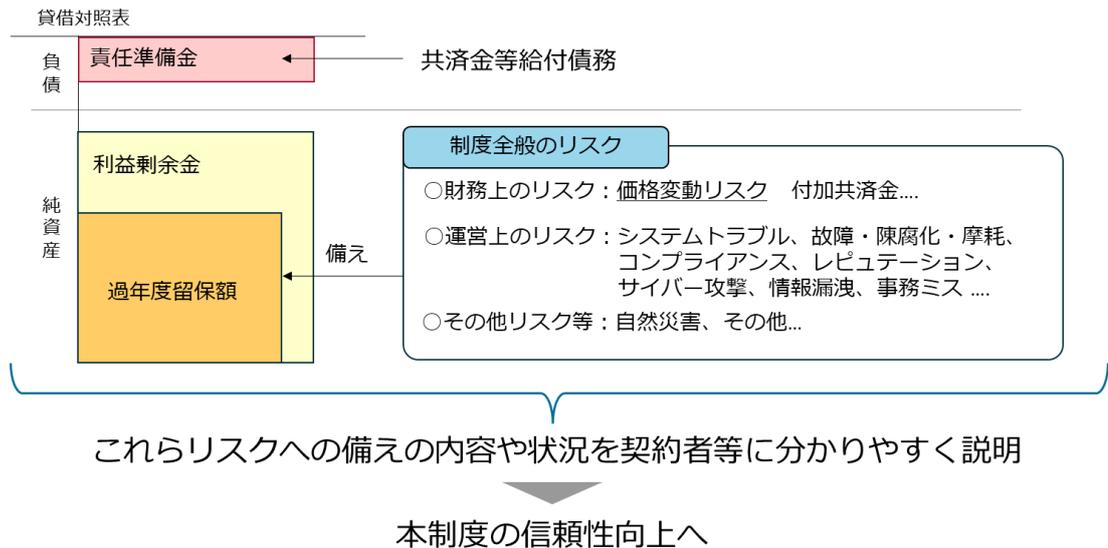
しかしながら、価格変動リスク以外の全般リスクを算定することは困難であり、価格変動リスクのみを精緻化して個別に備える方法よりも、制度全般のリスクを利益剰余金において総合的に備えている方法の方が本制度に適していると考えられることから、現時点においては、価格変動リスクを含む全般リスクへの備えとして、現行の過年度留保額を継続することで対応し、負債科目に価格変動準備金の設置を行うまでは要しないとの結論に至った。

一方、過年度留保額を継続した場合、財務諸表に明記されていないことにより、「利益剰余金が過剰に積み上がっている」、「リスクへの財務的な備えが不十分である」等のような誤解を招くおそれがあり、本制度の信頼性が低下しかねない。このため、現時点におけるリスクへの備えの積立状況や適正な積立水準、また当該水準の算定方法や見直しサイクル等を、契約者等が理解しやすいように分かりやすく情報提供することが重要である。

以上、現時点においては、価格変動準備金は導入せず、これまで同様、過年度留保額の仕組みにより、利益剰余金の中で全般リスクに総合的に備えることとして、これらを契約者等に分かりやすく情報提供する仕組みを整えることで、本制度の信頼性向上を目指すべきである。

これらの信頼性向上の取り組みにより、安心して加入・在籍することができる環境を整えるとともに、引き続き若年層を始めとする事業者に対し加入促進活動を実施し、本制度が小規模企業者の生活や経営を支えるものとして、安定的に運営されていくことを期待する。

(図7：貸借対照表の簡易図)



#### 4. おわりに

米国による新たな関税措置やウクライナ情勢、災害の発生等により、経済や雇用、サプライチェーンへの影響等が生じている中、我が国企業の約9割を占め、地域の経済と雇用を支える小規模企業者が、その有する価値や役割を維持し、持続的発展を実現するために、将来への不安を軽減し、安心して事業を継続していくためのセーフティーネット対策として、当制度は欠かせない。

経済活動において不確実性が高まる中、共済制度の長期的安定の確保は重要な課題であり、業務の効率化が求められてきたところである。こうした共済制度を取り巻く環境を踏まえ、小規模企業共済制度の在り方検討会では、制度の現状や契約者の意識等を踏まえつつ、制度の見直しの具体的な方向性を検討し、本報告書を取りまとめたものである。

小規模企業共済制度の在り方検討会 委員名簿

- 座長 大橋 和彦 一橋大学大学院経営管理研究科 教授
- 清水 幸 独立行政法人勤労者退職金共済機構 監事
- 津田 健 三菱UFJ信託銀行株式会社 年金信託部 フェロー  
公益社団法人日本アクトリアー会 副理事長
- 堤 香苗 株式会社キャリア・マム 代表取締役
- 藤田 純子 神奈川県商工会女性部連合会 会長
- 村瀬紀美子 村瀬紀美子税理士事務所 税理士
- 森下 章仁 日本生命保険相互会社 団体年金部 担当部長