

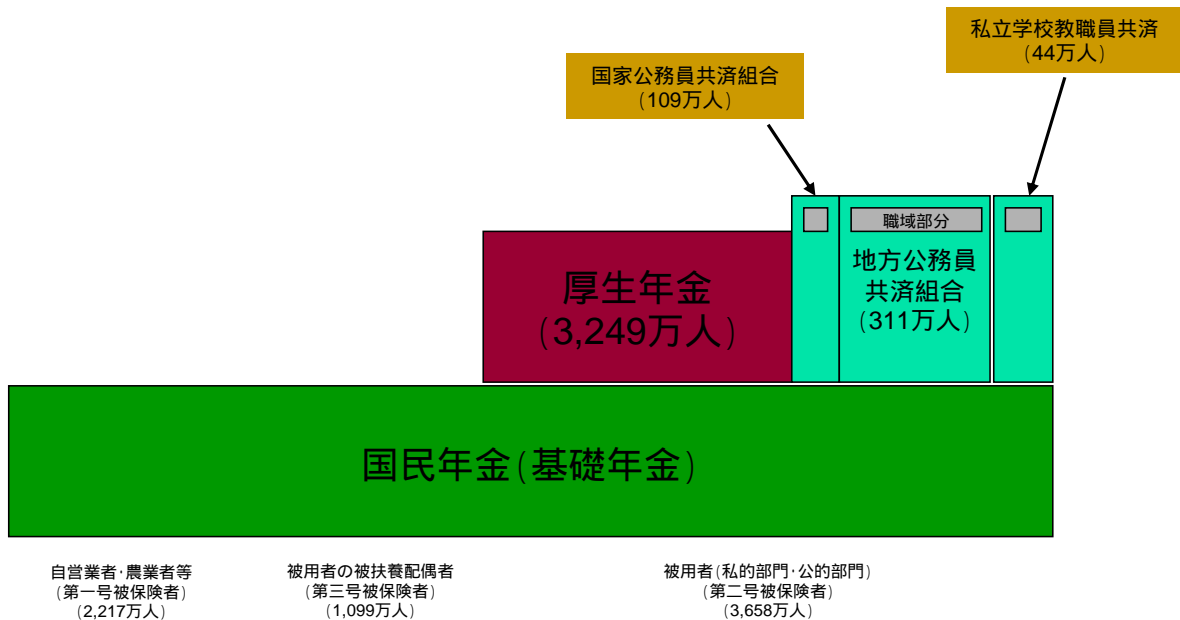
独英の公務員年金制度
(2006年度 JPRC 年次総会提出論文)

野村総合研究所
主席研究員
坂本 純一

1. はじめに

わが国では、現在、被用者年金一元化の議論が行われている。この議論は極めて長い歴史を有しており、制度の統合も少しずつ進んできた。昭和59年(1984年)2月の閣議決定以来、まず、昭和61年(1986年)4月には国民年金が全国民共通の基礎年金を支給する制度に再編され、公的年金の一階部分が一元化されるとともに、また、船員保険の年金部門が厚生年金に統合された。また、共済年金の給付算定式が、最終給与比例方式から厚生年金と同じ生涯給与比例方式に変更された。さらに、平成9年(1997年)4月、平成14年(2002年)4月には、それぞれ旧三公社(JR, JT, NTT)共済年金、農林漁業団体等職員共済組合が厚生年金に統合された。その結果、現在は図表1に示すように、被用者年金制度としては、厚生年金と三つの共済年金(国家公務員共済年金、地方公務員共済年金、私立学校教職員共済年金)が存在している。

図表1 わが国の公的年金制度



* 被保険者数は平成17年3月末現在のものである。
* 被用者年金加入者数の合計と第二号被保険者数が一致しないのは、被用者年金加入者数には65歳以上の被保険者が含まれているからである。

今回の被用者年金一元化の議論は、平成 16 年の年金改正の過程における与野党の議論が直接の契機となっている。民主党はこの改正法案の審議の過程で、自営業者を含めた公的年金制度の一元化を打ち出し、これを実施しない改正は抜本改革ではないとして、平成 16 年の年金改正法案に反対する立場を打ち出した。この点に対して与党は、自営業者の所得把握の問題等、解決すべき問題が大き過ぎるとして、「公的年金制度についての見直しを行うに当たっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする。」とする検討規定を平成 16 年改正法附則におくとともに、まずは被用者年金制度の一元化をすべきであると主張した。そして平成 16 年 12 月には与党年金制度改革協議会において、被用者年金制度の一元化については平成 17 年中にも一定の方向性を示すことを申し合わせた。

その後、平成 17 年 9 月の衆議院議員選挙の後、総理大臣から内閣官房長官に、厚生年金と共済年金の一元化について関係各省間において処理方針をできるだけ早く取りまとめるように指示が出され、平成 17 年 10 月に被用者年金制度の一元化等に関する関係省庁連絡会議が設置された。関係省庁連絡会議は同年 12 月に「被用者年金一元化に関する論点整理」を公表し、厚生年金と共済年金を一元化する際の問題点の整理を行った。与党年金制度改革協議会も検討を行い、同月「被用者年金一元化についての考え方と方向性」を公表し、与党としての考え方のあらましを示した。これらを受けて平成 18 年 1 月には被用者年金一元化等に関する政府・与党協議会が設置され、関係省庁連絡会議の論点整理で示された問題点や、与党年金制度改革協議会の考え方と方向性で示された考え方をさらに詳細に検討した。その結果、平成 18 年 4 月 28 日に閣議決定が行われ、被用者年金制度の一元化に関する政府の方針が示されたのである。

「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」と題された平成 18 年 4 月 28 日の閣議決定においては、年金財政の範囲を拡大して制度の安定性を高めること、および、同一の報酬であれば同一の保険料を負担し、同一の公的年金給付を受けるという公平性を確保することが基本的な考え方として示された。そしてこの考え方を実現するために、次のような具体的な方向が示されたのである：

保険料率を平成 22 年以降¹毎年 0.354%ずつ引上げ、国家公務員および地方公務員の公務員共済については平成 30 年に、私立学校教職員共済については平成 39 年に厚生年金の保険料率である 18.3%に統一する。さらに各共済組合が保有する積立金のうち、1・2 階部分に相当する積立金を仕分け、被用者年金制度全体の共通財源として供することとし、その額は 1・2 階部分の給付費の何年分に当たるかの水準が厚生年金と同一になる額とする。

恩給期間に係る給付について、27%減額する。ただし、社会保険方式による公務員共済期間に係る給付との合計額の引下げ割合が 10%を上回らないようにする。また、給付額は 250

¹ 平成 21 年までは各共済において既に保険料率が決められている。特に国家公務員共済組合と地方公務員共済組合は、平成 16 年改正により財政単位を一元化することが決められており、平成 21 年に保険料率を同一とすることが決められている。

万円を下回らないようにする。

共済年金の職域部分は平成 22 年に廃止する。そして新たに公務員制度としての仕組みを設けることとし、人事院において諸外国の公務員年金や民間の企業年金及び退職金の実態について調査を実施し、その結果を踏まえ制度設計を行う。

制度的な差異は揃えることとする。

その他、事務組織のことや共通部分の積立金について言及があるが、ここでは省略する。

わが国の公務員に対する年金は、以上のような経過を経て、1・2 階部分については給付の内容も財政の範囲も厚生年金と一緒にになった年金を適用し、廃止された共済年金の職域部分の代わりに公務員制度としての仕組みを設けるという方向で検討が行われている。このような公務員の年金の姿は諸外国と比較した時、骨格部分でどのような同質性と差異とを備えているのであろうか。特に共済年金の職域部分は、公務員の身分上の制約等の特殊な立場を考慮し、公務員等の退職後の生活の安定に寄与する目的で設けられたものといわれているが、諸外国ではこのような制約と公務員年金との関係はどのようになっているのであろうか。換言すると、諸外国においては公務員に求める役割と年金との関係がどのように整理されているのであろうか。このような問題意識から、当稿においては、枠組みが対照的に異なっているドイツとイギリスの国家公務員の年金制度を調べることにした。ただし、上記の問題意識に対し十分な情報が得られたわけではなく、制度の大まかな枠組みが調べられたという段階に留まっている。国家における公務員の位置付けやそれに対する国民の意識に十分に踏み込めないものであるが、それでも制度の大まかな枠組みもそれなりの情報としての価値があると思ひ、筆を起こした次第である。

2 . 公務員年金と社会保障年金との関係

諸外国の公務員に対する年金制度を概観すると、大きく二つのタイプに分けることができる。社会保障制度としての公的年金制度(以下「社会保障年金」と呼ぶ。)とは別枠の独立した年金制度を公務員に適用する国と、社会保障年金を公務員にも適用する国に分けることができるのである。前者にはドイツ²やフランスが属し、後者にはイギリスやスウェーデンが属する。後者のグループに属する国々においては、社会保障年金の上に民間企業がその従業員のために企業年金を導入しているのと同様に、公務員のための職域年金制度が設けられているのが通例である。アメリカは 1983 年の年金改革までは前者の国であったが、1984 年以降は新規採用者から社会保障年金の適用対象とすることになり、後者の国に移行しつつある。わが国は 1985 年度までは前者の国であったが、昭和 60 年(1985 年)の年金改正により基礎年金部分が後者の国になったといえる。報酬比例部分については、職域部分などが存在するものの、給付算定式が厚生年金と同型の生涯給与比例方式になり、相当程度差は縮小したが、保険料率を

² 後述するが、ドイツの場合、公務員(官吏)の年金というよりも給与という性格が強く、退職による所得喪失が無いために、社会保障年金が適用されないという側面がある。この意味で、ドイツの場合は公務員(官吏)の年金というよりも恩給と呼ぶのが正確であろう。恩給があるから社会保障年金が適用されないという構図になっているのである。

独自に設定するなど独立性があることから、前者の要素を引き続き有している国ということができる。この意味で、わが国については、昭和60年年金改正以降、国際的には相当程度後者の国になったものの、独特の位置を占めていたと言えるであろう。1. で述べた平成18年4月28日の閣議決定は、報酬比例部分のこのような独立的な要素を除き、報酬比例部分も合わせて後者の国に移行することを方向性として示したものであるとすることができる。

3. ドイツの官吏恩給制度

まずは、公務員に社会保障年金が適用されないドイツの場合から見ていくこととする。

(1) ドイツの公務員

ドイツの公務員は大きく二つのカテゴリーに分けることができる。ひとつは官吏(Beamte)と呼ばれるカテゴリーで、連邦政府・州政府・自治体が任命するものである。また、その身分は法定されている。もうひとつは公務職員(Angestellten/Arbeiter)と呼ばれるカテゴリーで、連邦政府・州政府・自治体と雇用契約を結んだ者で、民間の被用者に適用される労働法がそのまま適用される。

図表2はドイツの公務員数をカテゴリー別に示したものである。これによれば、公務員数はすべての合計で約470万人存在し、そのうち官吏は約36%の170万人を占める。公務職員の占める割合が高いのであるが、将来的にはさらに公務職員の割合を増やし、官吏の割合を減らす方向で検討しているということである。

図表2 ドイツのカテゴリー別公務員数

(2004年6月末現在; 単位 = 千人)

	官吏	公務職員	軍人	合計
連邦	132.3	172.7	187.7	492.7
州	1,268.4	847.6	-	2,116.1
自治体	180.0	1,212.3	-	1,392.3
その他	116.3	552.7	-	668.8
合計	1,696.9	2,785.2	187.7	4,669.9

資料: ドイツ統計局

170万人の官吏のうち連邦政府が任命している官吏は約13万人で7.8%を占めるに過ぎない。官吏の多くは州政府に任命されており約4分の3を占めている。警察や教育は基本的に

州政府の管轄に属し、警察官や教員の大部分が州政府の任命する官吏であるため、このような割合になっているのである。また図表 2 の表側にある「その他」とは、以前は政府機関であり現在は民営化されているドイツ鉄道会社や郵政省等に所属している官吏を意味する。民営化後もこれらの者の身分は官吏のままである。

(2) 官吏制度の諸原則

ドイツの官吏制度の基本的な考え方は、18 世紀末のプロイセン王国の一般法に遡ることができる³。そしてドイツ帝国の 1873 年帝国官吏法(Reichsbeamten-gesetz)に受け継がれ、さらに第二次世界大戦後はドイツの憲法に相当する基本法に受け継がれたと言われている。

基本法第 33 条第 5 項には「公務に関する法は伝統的な職業官吏制度の諸原則を考慮して定めなければならない。」と規定されており、「伝統的な職業官吏制度の諸原則」は次のような要素から構成されると解釈されている。

終身にわたる奉職

まず官吏とはその人の一生を国家等が 買い取った 人と解釈されている。すなわち、官吏になった人は一生官吏であり、身体的通念から最前線を退くということはあっても官吏でなくなるということは無く、一定年齢以降は軍人と言えば予備役に相当するような位置付けとなる。その間現役時ほどではないにせよ、現役時最終給与の一定割合が給与のようなものとして支給される。これが恩給であり、静かなる給与(Ruhegehalt)と呼ばれている。

このような国家がその人の一生を買い取ったと観念される官吏について、その考え方を端的に表す事例がある。教員も大半が官吏であるが、インフルエンザが流行し、学校閉鎖とまで行かないが教員の多くがインフルエンザに罹り職場を休むという事態が生じた場合、第一線を退いて恩給を受給している教員だった者が、再度教壇に戻るといことが行われる。このように、加齢による身体の状態は考慮されるものの、終身にわたる奉職が要請されている。

本人及び家族に対する生活保障

官吏及びその家族に対して、連邦政府・州政府・自治体はその生活を保障しなくてはならないとされている。官吏が家族と生活していけるだけの給与を支払うことが求められており、扶養義務が課せられている。

忠誠義務

官吏には国家に対する忠誠義務が課せられる。具体的には、法令を遵守する義務と、上司の命令に従う義務である。ただしその結果、人間の尊厳が毀損される場合や、刑法を犯すこととなるような場合は、この忠誠義務は免除されることになっている⁴。

政治的中庸・中立義務

官吏には、公正・中立に行政事務を執行することが求められており、一部の集団の利益や自

³ Kuhlmann & Röber (2004)

⁴ Federal Ministry of Interior "The public service in Germany" (2nd edition)

分自身の利益を追求してはならないこととされている⁵。また、行政事務の執行においては、いかなる政治的な意見も表明してはならないこととなっている。ただし、休職して政治活動をすることは認められている。

公務への献身義務

官吏は公務に専念せねばならず、兼職は認められていない。また、通常の勤務時間外でも、召集された場合にはいつでも出勤することとされている。さらに、残業の概念はなく、超過勤務手当はない。

ストライキの禁止

官吏は、ストライキをすることはできない⁶。ただし、労働組合の結成は認められている。

特別な懲罰規定

官吏は義務違反に対し特別に定められた法律により罰せられることになっている。

(3) 官吏恩給制度の特色

ドイツにおいては、上に見たように、官吏は連邦政府または州政府もしくは自治体がその一生を 買い取った 人という位置付けであり、終身の奉職が義務付けられている。このため、一定年齢以降は任務としては第一線から離れるが、給与に準ずるものが引き続き支払われることになる。これが官吏に対する恩給と呼ばれるものである。

官吏の恩給は、このように位置付けられていることから次のような特色を有している：

- 官吏は社会保障年金の適用対象とならない。官吏は引退による所得喪失という保険事故が無いため、社会保障年金の適用対象となっていないのである。
- 途中で官吏を辞職した場合には、過去期間すべてが恩給対象から外れ、民間の事業所において同等の給与を受けていたとした上で社会保障年金の期間とみなされ、社会保障年金から老齢年金を受給することになる。終身の奉職という(2) に述べた義務に反しているため、恩給の対象とならないのである。30年というような長期にわたって官吏を勤めた人でも、また、第一線から退く定年直前の人であっても、官吏を辞職した場合には過去のすべての期間が恩給対象期間から外れ、社会保障年金の期間になるのである。因みに、このようなケースにおいては、当該官吏であった者を雇用していた連邦政府、州政府、自治体のいずれかが、社会保障年金の会計に対し、過去の保険料合計額を移管することになっている⁷。
- 恩給の額は最終給与に比例する。これにより給与の延長という位置付けが明確になる。因みに最終給与とは退職前3年間の恩給算定基礎給与の平均である。また、恩給算定基礎給与とは、基本給、家族手当、その他法令で定める手当の合計額であり、役職手当や危険手当などは含まれない。

⁵ このため、金銭や贈答品を受取ってはならないとされている。

⁶ 公務職員にはストライキをする権利が認められている。

⁷ 利息無しの単純な合計額である。

- 恩給は全額連邦政府、州政府、自治体の負担で、一般会計から支払われる。本人負担は無い。これも給与と同じ位置付けである。金庫なり基金を設けて、そこから全額恩給を支給するという発想は無い⁸。
- 恩給の額は、現役官吏に対する給与の改定率に基づき改定される。ここにも給与の延長という考え方が現れている。

(4) 官吏恩給制度の概要

以上のような考え方のもとに、ドイツの官吏恩給制度の内容は次のようなものとなっている：

- 恩給額：(最終給与) x min{(勤続年数) x (乗率)、71.75%}

最終給与は上述の通り、退職前3年間の恩給算定基礎給与の平均である。乗率は2010年以降1.79375%と定められている⁹。これは40年勤続で満額の恩給である最終給与の71.75%となる水準である。

- 支給開始年齢：65歳。ただし、一部の職種¹⁰は60歳。

ただし63歳から繰り上げ支給の制度がある。繰り上げ減額率は3.6%である。

- 財源：本人拠出は無い。すべて連邦政府、州政府、自治体の一般財源から給付。
- 受給資格期間：5年勤続、かつ退職時まで官吏であること。
- 給付額のスライド：現役の官吏の給与上昇に合わせて行われる。

4. 最近のドイツ官吏恩給制度改革と今後の方向

3. で見たように、ドイツの官吏には連邦政府、州政府、自治体の一般財源から恩給が支給される。しかしながらその給付に要する費用は、長寿化の影響もあり1980年代以降連邦政府、州政府、自治体の財政にとって大きな負担になることが見通されるようになった。

一方で社会保障年金についても、この時期、少子化・長寿化の影響により持続可能な制度としていくには、給付のスリム化が必要であることが強く認識されるようになった。さらに、官吏恩給制度が優遇されているという世論もあり、社会保障年金改革を進める上で官吏恩給制度も見直すことが避けられない状況であった。

こうしたことから、1992年に社会保障年金においては可処分所得スライドの導入や、支給開始年齢の引上げなどが行われたが、これに合わせて恩給制度についても給付のスリム化が実施され、そして同時に、今後は社会保障年金の改革と恩給制度の改革を並行して進めていく方針がコール政権のもとで決定された。

以下、1992年以降の恩給制度改革を見ていくこととする。

⁸ 1998年改正の際に費用平準化のための勘定が設けられたが(後述)、あくまで費用負担平準化のための補助手段であって、一般会計から支払うという基本的考え方は変更されていない。

⁹ 2002年まではこの乗率は1.875%であった。これは40年勤続の満額の恩給が最終給与の75%になることを意味していた。しかしながら後述のように2001年改正により、この乗率は切り下げられることになり、現在経過段階にある。

¹⁰ 警察官、消防士、刑務所職員などである。

(1)1992 年改正

1992 年の社会保障年金改革においては、わが国の 1994 年改正のモデルにもなった可処分所得スライドが導入され、現役被保険者と年金受給者の間で、可処分所得の伸びが同じになるように公平化が図られるとともに、給付の伸びが以前に比べて抑制されるようになった。

これに合わせて、恩給制度も給付水準を切り下げることとされ、それまで 35 年で最終給与の 75%の恩給が受給できていたところを、40 年で 75%の額とすることとされた。すなわち 3.(4)における恩給給付額算定式に現れる乗率が $2.1428\% (=75\%/35 \text{ 年})$ から $1.875\% (75\%/40 \text{ 年})$ に切り下げられたのである。

(2)1998 年改正

1992 年の改正以降も、社会保障年金改革の議論は続けられていたが、政権交代などがあり、具体的な改正は行われなかった。恩給制度についても、これに連動して給付の抑制措置のような改革は行われなかったが、1998 年に連邦政府における恩給費の財源の確保の方法についての改革が行われた。

連邦政府における恩給費が毎年増加していくために、1998 年の改正においてこの費用を平準化する方策として、準備金制度が導入されたのである¹¹。

これによれば、国の会計に準備金勘定を設け、給与の増加率のうち、0.2%分を官吏の給与として本人に支払わず、この準備金に拠出するというものである。例えば 1%給与が増加するという場合、0.8%だけ本人への増加額として支払い、0.2%分は準備金に拠出するのである。

準備金勘定には積立金が形成されることになるが、連邦政府の場合、この積立金は市場性のある国債で運用することになっており、中央銀行が実際の管理運用を行う。同様の準備金を設ける州政府や自治体も出てきているが、これらの積立金はそれぞれ独自に管理運用することになっている。

この準備金勘定への給与上昇率のうち 0.2%分の拠出は、次の項で触れるように、2001 年改正で別の形による拠出が行われるようになったために、現在は凍結されている。

なお、この準備金の制度は、3.(3)で述べた一般会計から恩給が支給されるという特色と異なる面があるように見えるが、あくまで一般会計からの支出を円滑に運営するために支出を少しでも平準化するための措置であり、一般会計から支出するという特色には反していない措置である。

(3)2001 年改正

1998 年にドイツではコール政権からシュレーダー政権に移行したが、シュレーダー政権

¹¹ 既に 1996 年からラインラント・パラティナーテ(Rhineland-Palatinate)州においては、この準備金制度は実施されていた。現在は 10 を超える州で実施されているということである。

も社会保障年金改革を続けることとなり、2001年に第一弾の改革が行われた。この改正においては、税制改正により可処分所得スライドについて望まざる事態¹²が生じることになったため、スライドの方法を変更し、合わせて給付水準が4.3%削減された。また、リースター年金と呼ばれる、任意加入の国庫助成付の確定拠出年金制度が導入された。

このような社会保障年金改革の動きは、恩給制度にも影響を与え、恩給の給付水準も社会保障年金に併せて、4.3%削減されることとなり、3.(4)で触れた恩給額の計算式において、乗率が1.875%から1.79375%に削減されることになった。これは40年勤続の満額年金の場合に、最終給与の75%の水準から71.75%の水準に切り下げられたことと同等である。この乗率の削減は既裁定者についても行われることになっており¹³、激変緩和のために、2003年から2010年にかけて段階的に実施されることになっている。

このような社会保障年金と平仄を合わせた給付水準の削減を行ったために、官吏も2001年改正で導入されたリースター年金に加入できることとされた。

また、この給付水準の削減により節約できる費用の半分を1998年改正で導入された準備金に拠出することとされ、その代わりに、1998年改正で定められた給与の上昇率のうちの0.2%を準備金に拠出する規定は、当分の間施行が凍結されている。

(4)今後の改革として方針が決定されているもの

シュレーダー政権は2004年にも社会保障年金改革を実施し、年金制度の持続可能性を高めるために、年金財政の安定化を図る措置として、わが国の2004年改正で導入されたマクロ経済スライドと極めて類似した持続可能係数を導入した。これに合わせて、恩給額にもこの持続可能係数を乗じたスライドを行うことになっている。

また、2005年にはキリスト教民主同盟と社会民主党が大連立を組むメルケル政権へ政権が交代したが、メルケル政権は引き続き社会保障年金改革を継続することを公表しており、支給開始年齢を2012年から18年かけて65歳から67歳に引き上げる改正法案が連邦議会に提出された。これに合わせて恩給の支給開始年齢も67歳に引き上げられる予定である。

(5)その他改革のための検討事項として挙げられているもの

(4)で今後の改革として予定されている事項を見たが、その他、検討の結果改正案になるかどうかは不明であるが、検討事項として上がっている主なものを挙げておく。

まず、恩給費用の平準化を促進するために、準備金への拠出を強化する措置が議論されていることが挙げられる。ここでは、新規採用となる官吏から実施するものとし、彼らの給与の20~30%に相当する金額を準備金に拠出することにはどうかということが提案されている。

¹² 1999年に所得減税と環境税の導入が行われたために、現役世代の可処分所得が上昇することになったが、これによる社会保障年金の給付の増額は望まざる増額とされた。

¹³ 既裁定者については、改正後の年金額が追いつくまでスライドを停止させることにより、給付水準の切り下げを行う。

また、3.(3)で見たように、途中で官吏を辞職すると、現在の規定では過去期間すべてが恩給対象から外れることになる。これが官吏の流動性を阻害している面があるという問題意識のもとに、途中で官吏を辞職しても勤続期間に応じた恩給を支給することにはどうかという提案がある。ただし、これは基本法にある伝統的な職業官吏制度の諸原則のひとつである、終身の奉職という原則に反するのではないかという反対意見もあり、今後の議論が注目されるところである。

その他、2006年に連邦議会の予算委員会が政府に対し、基金を設け恩給を基金から支給すること、新規採用の官吏から掛金を徴収すること、は可能であるか否かを検討するように命じたことも挙げられる。これは第一印象として両者ともに3.(3)で挙げた官吏恩給制度の特色に反するようにも考えられ、実施するとなると恩給についての考え方が大きく変更される可能性もあるため、やはり、今後の議論が注目されるところである。

5. イギリスの国家公務員の年金制度

ドイツの官吏については、以上見てきたように、退職後も静かなる給与と呼ばれる恩給が支給され、退職による所得喪失という保険事故が存在しないことから、社会保障年金が適用されない。すなわちドイツの官吏に対する退職後の所得保障は、社会保障年金とは別個の独立した制度によって行われている。

これに対し、イギリスの公務員に対する老後の所得保障は、民間の被用者と同じ制度が適用されている。すなわち公務員も民間被用者と同じ国民保険(National Insurance)の適用を受け、退職後は国民保険から定額の基礎年金(Basic Pension)と報酬比例の国家第二年金(State Second Pension)の支給を受けるのが原則という制度になっている。ただし、国家第二年金には適用除外制度(contracting-out system)があり、一定の基準を満たす職域年金が導入されている職域においては、その被用者が職域年金を選んだ場合¹⁴にはその職域での就労期間について国家第二年金の支給はなく、職域年金を受給することとなる。

図表3はイギリスの社会保障年金の体系を表した概念図である。イギリスの公務員は民間の被用者と同じように国民保険の適用を受けるが、民間の一部の企業と同様、公務員には適用除外可能な職域年金が導入されており、大部分の公務員の退職後の所得保障は基礎年金と職域年金からの給付により賄われることになる。

イギリスの公務員のための職域年金制度は、その勤務部署に応じていくつかの制度に分かれている。その主なものを記すと次のようになる：

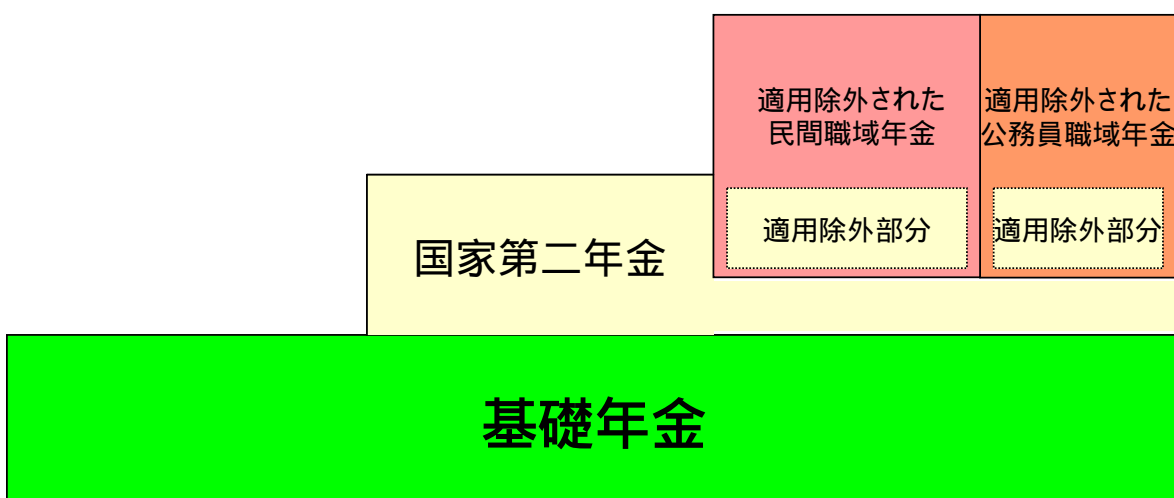
- 中央政府の公務員の年金制度(Principal Civil Service Pension Scheme; PCSPS)
- 教員のための年金制度(Teachers' Pension Scheme; TPS)

¹⁴ 適用除外を選択するか否かは、被用者が選択できることになっている。この点はわが国の厚生年金基金制度と異なるところである。職域年金を選択しなかった場合には、国家第二年金が支給される。給与が低い場合には、適用除外を選択しない方が給付額は高くなる、すなわち国家第二年金の方が職域年金の給付よりも高くなる場合があるからである。公務員の中にも適用除外を選択しない者は存在する。

- NHS¹⁵職員のための年金制度(National Health Service Pension Scheme; NHSPS)
- 軍人のための年金制度(Armed Forces' Pension Scheme; AFPS)
- 警官のための年金制度(Police Officers' Pension Scheme; POPS)
- 消防士のための年金制度(Fire-Fighters' Pension Scheme; FFPS)
- 地方公務員のための年金制度(Local Government Pension Scheme; LGPS)

その他、国会議員を対象とした年金制度、裁判官のための年金制度等小さな職域年金がいくつか存在する。図表 4 は上記の 7 つの制度の概要をまとめたものである。

図表 3 イギリスの社会保障年金制度



図表 4 イギリスの主な公務員のための職域年金制度

制度	設立	運営主体	財政方式	加入者数	受給者数
国家公務員	1810	内閣府	賦課方式	60万人	60万人
教員	1898	基金	賦課方式	70万人	50万人
NHSの職員	1948	基金	賦課方式	130万人	60万人
軍人		国防省	賦課方式	20万人	30万人
警察	1890	地方自治体	賦課方式	20万人	10万人
消防		地方自治体	賦課方式	4万人	4万人
地方公務員	1884	地方自治体	1922年から事前積立方式	190万人	110万人

(注) 加入者数、受給者数は2004年末現在の数である。受給者数には待機者は含まれない。

(資料) Pension Policy Institute “Occupational pension provision in the public sector”

¹⁵ イギリスでは医療サービスは基本的に国が提供している。この制度を国民保健サービス(National Health Service)と呼んでおり、NHS 事業に従事する医者、看護婦、事務職員等を対象にした制度が NHSPS である。

以下、当稿においては、中央政府の公務員(国家公務員)の職域年金制度(PCSPS)を見ていくことにする。

(1)イギリスの国家公務員

イギリスの国家公務員は、各省庁と雇用契約をした者である。職務遂行上、客観性や公平性が求められる基本原則があり、再就職に関する制約なども設けられているが、ドイツのように法令で身分が定められているのではなく、あくまで各省庁と雇用契約をした者という位置付けであり、ドイツに比べると民間の雇用契約に近い。

わが国と同じように、試験を受けた上で資格として与えられる上級職の公務員(fast streamer)の制度は存在するが、彼らも各省庁と雇用契約を結んだ者として就労する。

国家公務員の給与は各省庁が、裁量で決めることができることになっている。また、各省庁は採用枠をやはり裁量により決めることができる。ただ、予算枠が決められているので、給与水準や採用枠について自ずとその限界はあることになる。

このように国家公務員の給与・定員は各省庁の裁量に委ねられている部分が多いが、各省庁の幹部ポスト(senior executives)¹⁶は法令で定められており、その給与も法令で定められている。この幹部ポストは、空席ができると民間も含めて一般公募の原則であるが、上級職の公務員から選抜されることが多い。

イギリスの公務員には、軍人と警察官を除いて一般にスト権が認められている。

(2)イギリスの国家公務員のための職域年金制度

イギリスの国家公務員には、この章の最初で見たように、PCSPS という国民保険の国家第二年金から適用除外された職域年金制度が用意されている。幹部職員、非幹部職員、上級職公務員、非上級職公務員を問わずすべての国家公務員が適用対象となっている。その給付設計は、1972年に定められた確定給付型の給付が基本になってきたが、2002年の改正により、新しい確定給付型の給付設計とともに確定拠出型の年金を選択できる選択肢も導入された。

1972年に定められた確定給付型の給付設計はクラシック(classic)制度と呼ばれている。これに対し、2002年の改正で導入された新しい確定給付型の制度はプレミアム(premium)制度と呼ばれている。また、同じ2002年の改正で新たな選択肢として導入された確定拠出型の制度はパートナーシップ(partnership)制度と呼ばれている。

2002年9月30日までに採用された国家公務員に対しては、基本的にクラシック制度が適用される。ただし希望すれば、プレミアム制度に移行することもできるし、あるいは、2002年9月30日までの期間はクラシック制度とし、2002年10月1日以降の期間はプレミアム制度とするという選択肢も設けられている。後者の選択肢はクラシックプラス(classic plus)制度と呼ばれている。

¹⁶ 全省庁を通じて約4,000あると言われ、わが国の政令職以上に相当するポストと考えられる。

2002年10月1日以降に採用された国家公務員に対しては、基本的にプレミアム制度の適用となる。ただし、希望すれば確定拠出型制度のパートナーシップ制度を選択することもできる。実際にはパートナーシップ制度の選択者は少ないとのことである。

以下、まず確定給付型の給付設計であるクラシック制度とプレミアム制度を概観してみよう。

図表5 クラシック制度とプレミアム制度

事項	クラシック制度	プレミアム制度
給付乗率	1/80	1/60
支給開始年齢	60歳	60歳
一時金の取扱い	年金額の3年分の一時金が別途支給される。	給付乗率1/60で算定した年金額の2.25倍までの範囲で一時金を受給できる。その場合、年金額は一時金額の1/12だけ減額される。
本人掛金	年金算定基礎給与の1.5%	年金算定基礎給与の3.5%
事業主掛金	会計年度間に増加する年金現価相当額から本人掛金分を除いた額。	会計年度間に増加する年金現価相当額から本人掛金分を除いた額。
年金額のスライド	物価スライド	物価スライド
早期退職	50歳から可能。繰上げ減額率は1年につき5%	50歳から可能。繰上げ減額率は1年につき5%

(資料) Cabinet Office¹⁷ “Civil Service Pensions; Building a sustainable future” (December 2004)

図表5はクラシック制度とプレミアム制度の概要を対比した表である。まず両者に共通の給付設計をまとめると次のようになる：

- 年金額算定式：(最終給与) x (給付乗率) x (勤続年数)

PCSPSではドイツの恩給と同じ最終給与比例の年金が支給される。最終給与とは、次の、
、
のうちの最大の金額を意味する。ここで年金算定基礎給与(pensionable earnings)とは、恒常的に支給される給与を意味し、基本給の他に役職手当、制服手当なども含まれる

¹⁷ PCSPSの主務官庁は内閣府(Cabinet Office)である。

が、ボーナスを含めるか否かは事業主たる各省庁の裁量に委ねられている¹⁸。

退職前一年間の年金算定基礎給与からボーナスを除いた金額

退職前 4 年間の課税年度におけるボーナスを含まない年金算定基礎給与のうち最大の金額

退職前 13 年間にける連続する 3 課税年度における年金算定基礎給与(ボーナスが年金算定基礎給与の対象となっている場合にはボーナスを含めた金額)の平均のうち最大の金額

- 支給開始年齢：60 歳

50 歳から繰り上げ支給の制度がある。繰り上げ減額率は 1 年につき 1%である。

- 財源：本人負担あり。残りは事業主負担

- 受給資格期間：3 ヶ月

- 年金額のスライド：物価スライド

次にクラシック制度とプレミアム制度の違いを見てみよう(図表 5)。まず大きく異なるのは、年金額の算定式における給付乗率がクラシック制度では 1/80 であるのに対し、プレミアム制度では 1/60 となっていることである。これだけを比べればプレミアム制度の方がクラシック制度よりも給付が改善されているように見えるが、PCSPS の主務官庁である内閣府はクラシック制度とプレミアム制度とは同じ給付水準であるという説明をしている。その理由として二つの要素が挙げられている。ひとつは、クラシック制度では退職時に別枠の一時金(年金の 3 年分相当額)が支給されるのに対し、プレミアム制度では一時金を受給しようとするときは年金の一部を一時金に変えて受給するという内枠制になっていること、すなわち一時金を受給すれば年金額が減額されること、そしてもうひとつは、本人負担の率がクラシック制度では年金算定基礎給与の 1.5%であるのに対し、プレミアム制度では 3.5%となっていることである。これらがクラシック制度とプレミアム制度の主な違いである。

なお財源であるが、各省庁はその年度に新たな年金費用として発生した金額から本人負担分を除いた金額を予算枠から削り、内閣府は本人負担額と合わせた金額を予算枠として確保するという作業を行う。すなわち単位積立方式¹⁹により計算された金額に基づいて各省庁の予算枠が削られ、内閣府の予算枠が増額されるという仕組みになっている。しかし実際の積立金が形成されるわけではない。内閣府はこの予算枠から年金等の給付を支払い、もし余れば大蔵省に対し不要を立て、足りなければ補正予算を組むという形になっている。財政はあくまで賦課方式なのであるが、各省庁に財政規律を促すためにこのような方法を採用している。

¹⁸ ボーナスの比重はわが国に比べて極めて少ない。

¹⁹ 将来の昇給やペアを見込むことになっている。また、割引は実利回り 3.5%のインデックス債で運用するという仮定のもとに計算される。

次に、確定拠出型のパートナーシップ制度を概観しておこう。

本人拠出の下限については特に制限は無い。ただし、パートナーシップ制度を選択した場合、本人については国民保険国家第二年金の適用除外制度を選択したとはみなされず、免除保険料²⁰が適用されない通常の保険料を支払うことになる。これに対し事業主の拠出は、年齢に応じて定められており、21歳未満の者には年金算定基礎給与の3%、45歳以上の社には12.5%の事業主拠出が行われる。また、本人が拠出をした場合には、年金算定基礎給与の3%を上限として、マッチング拠出が行われる。本人口座に積立てられた金額は、50歳から75歳の間いつでも引き出すことができ、退職も要件とされていない。引き出した金額のうち1/4までは一時金として使うことが認められているが、残りは生命保険会社から年金を購入することが義務付けられている。

6 . PCSPS の改正の議論

2004年12月に内閣府は”Civil Service Pensions; Building a sustainable future (Proposals for changes to the Civil Service pension arrangements)”と題するグリーンペーパーを発表し、PCSPSの改革を2002年に続いて行う計画があることを明らかにした。その提案の主な内容は次の2点である。

給付額算定方式を最終給与比例から生涯給与比例に転換すること。

支給開始年齢を65歳とすること。

まず については、「職域年金は給与の後払い」という考え方を徹底するためと説明されている。そして給付水準は現行制度と変わらないように給付乗率を設定するとしている²¹。また、生涯平均給与を算定するときには、各給与は物価により再評価するとしている。

また については、平均余命が伸長していること、2002年のグリーンペーパー²²で公務員の職域年金の支給開始年齢を65歳に引き上げる提案がなされたこと、などを理由に挙げている。

この提案について内閣府は公務員の労働組合と交渉を行っているところであるが、交渉は難航しており、提案から2年を経過した現在も交渉が続けられている。

このPCSPSの改革の議論に関連して、イギリスにおける公務員の職域年金に対する世論について簡単に触れておこう。図表6はイギリスにおける職域年金の官民比較を、Pension Policy InstituteがGovernment Actuary’s Departmentの職域年金調査に基づいて行った結果をまとめたものである。これによればPCSPSの水準は、概ね民間の職域年金の平均的な給付水準と高い給付水準の中間あたりに位置していると考えられる。この意味で給付水

²⁰ 2006会計年度については、国民保険の本人負担保険料率は£97/週～£645/週の間にある所得に対し11%である。また、適用除外を受けた場合の免除保険料率は本人については1.6%である。パートナーシップ制度を選択した場合には、この1.6%という免除保険料が適用されず、11%で計算した保険料額を国民保険に納付することになる。また、このために退職後は国民保険から国家第二年金を受給することになる。

²¹ 内閣府は例示としながらも、20/1000という給付乗率を挙げている。

²² “Simplicity, Security and Choice”

準について問題視する世論は少ないようであるが、支給開始年齢がまだ 60 歳に据え置かれていることや、確定給付制度が堅持されていることに対する 'pension jealousy' と呼ばれる世論は存在するようである²³。特に、国民保険から支給される基礎年金および国家第二年金の支給開始年齢を 68 歳に引き上げる法案が提出されている現在、支給開始年齢が 60 歳に据え置かれていることに対する反発は強いようである。

図表 6 イギリスにおける職域年金に関する官民比較

事項	クラシック制度	プレミアム制度	民間制度（低位）	民間制度（中位）	民間制度（高位）
給付乗率	1/80	1/60	1/80	1/60	1/60-1/40
年金算定基礎給与	基本給 + 若干の手当	基本給 + 若干の手当	減額された給与	基本給	総給与
一時金の取扱い	外枠	内枠	内枠	内枠	外枠
支給開始年齢	60歳	60歳	65歳	60歳-65歳	60歳
本人掛金	1.50%	3.50%	3%未満	3%-6%	6%超
年金額のスライド	物価スライド	物価スライド	物価スライド (ただし上限5%)	物価スライド (ただし上限5%)	物価スライド (上限5%+事業主の裁量分)

(資料) Pension Policy Institute “Occupational pension provision in the public sector”

7. おわりに

以上、社会保障年金との関係では対極をなすドイツとイギリスの公務員の年金制度を概観してきた。わが国のこれまでの公的年金制度の一元化に関する議論は、公平性・安定性という観点から、ドイツ型であった制度体系をイギリス型に変える方向で進んで来た歴史ということができる。

制度の公平性・安定性という観点は、制度に対する信頼を高め、制度の持続可能性を高める上で非常に重要な観点であり、この方向で制度改正を進めていくことは社会保障制度としての公的年金制度のより強固な基盤を築く上で欠くことのできないことと思われる。

一方で、このような制度改革に伴う周辺制度への影響も顧慮されなければならない。特にわが国の中で公務員に対しどのような役割を期待するのかという議論が再度必要になっているように思われる。公務員に対しこれまで期待した役割に見合う措置として存在していた制度を変更することになるからである。

これらの課題が冷静な議論のもとに総合的に解決されることを期待するものである。

²³ IT バブルが崩壊した 2000 年から 2002 年にかけての perfect storm と呼ばれている株式の大幅下落により、多くの民間の職域年金は確定給付型を閉鎖し、新規採用者から確定拠出型の年金に転換した。これとの対比から pension jealousy と呼ばれる議論が出ている。

【参考文献】

(ドイツ関連)

Sabine Kuhlmann & Manfred Röber (2004) “Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management”

Axel Börsch-Supan & Christina Wilke (2003) “The German Social Security System: How it Was and How it Will Be” (NBER Working Paper No.10525)

Federal Ministry of the Interior (2003) “The public service in Germany” (2nd edition)

(イギリス関連)

Pension Policy Institute (2005) “Occupational pension provision in the public sector”

Pension Policy Institute (2005) “The Pensions Primer Updated June 2005”

Cabinet Office “Civil Service Pensions; Building a sustainable future”