

アメリカ合衆国連邦公務員の生涯設計、年金問題等について
(出張報告概要)

1 出張目的

メリットシステムのアメリカ連邦公務員の生涯設計に関する政策判断・アメリカ国民の考え方 - 特に、アメリカ連邦公務員の圧倒的大部分を占める定年制がなく身分保障のあるメリットシステムの連邦公務員について、退職年金制度を充実させて老後の心配をすることなく終身安心して公務に精励させ、なだらかに引退させるという政策判断や国民の意識があるか否か - を調査する。

2 出張者

慶應義塾大学教授(商学部長) 清家 篤
人事院職員福祉局生涯設計課主任雇用専門官 新ヶ江 幸 弘

3 出張期間

平成 20 年 3 月 9 日(日) ~ 15 日(土)

4 訪問先

(1) 連邦政府機関(訪問順)

連邦行政監視院 (Governmental Accountability Office)

連邦人事管理庁 (Office of Personnel Management)

連邦労働省 (Ministry of Labor)

企業年金担当 (Employee Benefit Security Administration)

労働統計局 (Labor Statistics Bureau)

国防総省 (Department of Defense)

連邦議会予算局 (Congressional Budget Office)

連邦社会保障庁 (Social Security Administration)

TSP 投資管理委員会 (Federal Retirement Thrift Investment Board)

(2) 調査研究機関(訪問順)

EBRI (Employee Benefit Research Institute)

AARP 研究所 (American Association of Retire Parson)

5 インタビューの概要

【原則として定年制がなく、勤務成績不良が過剰定員で免職させられない限り身分が保障されている連邦公務員が 60 歳近くで自発的に退職する理由】

- ・ 端的にいえば、退職給付が充実しているためであるといえよう。
- ・ 旧制度（CSRS）では受給できる年金がそれなりの水準に達すると自発的に辞めるということもあったが、新制度（FERS）では、TSP（確定拠出である3階部分）に勤続年数による上限を設けなかったことにより、公務への引留めを図ることができると考えている。
- ・ 民間企業より健康保険が充実している(注)ことも、自主退職しやすい環境の一つではないか。

(注) 一般の高齢者の公的医療保険が65歳から適用になるのに対して、公務員の場合には退職給付受給資格を得た時点で年齢に関係なく適用となる。

【仮に連邦公務員の代替率を下げた場合に必要となる措置】

- ・ 日本の公務員の退職給付の代替率が30%というのは低すぎる。そのような状態なら（米国では）自発的に辞める人など出てこないだろう。
- ・ 日本の公務員の代替率30%というのは退職給付の制度設計としては考えられない数字だ。しかしながら、そのような事態になった場合に、政府が再就職を斡旋するという選択肢は米国では取り得ない。これは日米の（社会的）伝統の違いという他はない。

【1984年連邦公務員年金改革の背景】

様々な意見があったが、TSP投資管理委員会のブリーフィングが的を射た分析であると思われるので、以下に引用する。

- ・ 公務員年金制度側の要因としては、CSRSは、ファンド化されていなかったこともあり、経費が高くかかりすぎ、1980年代初頭の記録的な赤字財政をより圧迫していると考えられていたこと、公務員の機動性・流動性にはほとんどなん効果はなく、（政府）規模縮小の妨げとなっていると受け止められていたこと、さらに、時のレーガン政権が民間と比較して優遇されすぎだと認識していたということがある。

また、外的要因としては、選択し得るシステムとして401kプランが出現したこと、1983年の社会保障年金（日本の国民年金に相当するOASDIの高齢者年金部分）改革に際して連邦公務員を対象として拡大し、OASDIの年金財政安定化を図る必要があったこと、「財政赤字縮減」が政府の大きな方針であったこと、等が指摘できる。100万人単位規模である連邦国家公務員が社会保障システム（OASDI）に加入することにより、相当な基盤強化となったはずだ。

【新年金（FERS）における確定拠出（TSP）導入理由】

- ・ 人材、特に年金のポータビリティを望む若手人材の流動化に対応するために、民間の後を追って導入する必要があった。

- ・ 当時は、民間でも確定拠出は導入され始めたばかりであり、確定拠出年金の普及、人材の流動化への寄与に関しては、公務員年金が主導的役割を果たした。
- ・ 将来的リスクを職員に転嫁し、国家財政負担を軽減するため。

【新旧年金水準比較】

- ・ 一般的に、制度設計としては、水準を変えないことを前提として設計されたものと理解されている。具体的には、確定給付部分は旧制度の半分とし、それに、国民共通の社会保障年金（OASDI、いわゆる1階部分）及びTSP（確定拠出である3階部分）を加えた全体の水準がほぼ維持されるよう設計。ただし、確定拠出の運用益部分については正確に計算することはできない。
- ・ 新旧制度の給付水準の実態比較は誰も行ったことはない。
- ・ 新制度適用の退職者は現時点ではほとんどいない状況であり、あと5年すぎると、水準のイメージが見えてくるのではないかと。

【導入時の反応等】

- ・ 組合からの特段の反対はなかった。理由としては、旧制度適用者に、旧制度適用か新制度移行かの選択権を与えたことが大きい。
- ・ TSP導入に当たって、1980年代というのは株式市場が好調であった時期と重なっており、それがタイミングのいい追い風となったということはある。

【GAOレポート及びCBOレポートについて】

1987年に公表されたGAOレポート及び1988年に公表されたCBOレポートは、いずれもモデルを使って試算を行い、「改革後の公務員年金の水準は、大企業の年金水準より概ね高い」と分析したものであることから、今回の調査において、関係者からこれらのレポートに関する意見等を聴取した。

- ・ 民間で様々な形態のプランが導入されている年金について官民比較を行うこと自体極めて困難な作業であり、様々な前提を設けた上での比較分析となっているが、やむを得ない判断。
- ・ 比較対象については、連邦公務員が大規模組織であることから、大企業と比較することは当然であると考えられる。
- ・ 大規模企業は、連邦公務員と同様の退職給付プラン（社会保障年金＋確定給付＋確定拠出）という形態を取っていることから、比較に適している。

【公務員年金が高水準である理由】

- ・ 政治的中立の確保、腐敗防止の観点から年金を充実させているという考え方は当然ある。

- ・ 労働経済の観点からみた場合、民間との人材競合、特に優秀な若い専門家を確保するためにそれなりの処遇を用意するのは、労働市場がある以上当然のことである。ただし、労働市場における人材獲得競争は、職種（専門家と一般行政官）で大きく異なる。
- ・ 民間と競合するクラスの人材を確保する必要があるかどうかは政策決定事項であろうが、近年、連邦政府業務の専門化は著しく進んできており、例えば、優秀な（若手）エコノミストを確保することは極めて難しい。
- ・ 民間企業と異なり、給与水準を極端に引き上げることができない公務員において、手厚い退職給付を用意していることは、人材確保に大きく寄与している。
- ・ 公務員の年金制度には、民間企業のモデルの役割を果たすという意味もある。

【批判されない理由】

- ・ 一般的に国民は、公務員の退職給付にかかるコストに無関心である。
- ・ 地方政府公務員に対して批判があることは考えられるが、連邦公務員に関しては、議員などの選民について批判の対象となることはあるが、一般公務員の処遇が国民の批判の対象となることはまずない。
- ・ 一般的に、公務員は、「年金はいいが給与は安い」というイメージがある。(注)
- ・ 国民は、公務員の仕事は制約が多く、世の中に必要な仕事であるが、（給与も安く）退屈な仕事でもあるというイメージを持っていると思われる。
- ・ FERS は連邦公務員だけに導入されたものであり、地方公務員は依然として旧制度の下で高い代替率を維持しているということがあり、連邦公務員は改革したが地方公務員は改革していないという印象があるのではないか。
- ・ 確実な票田として期待できる公務員の年金水準を政治家が支持しているということが考えられる。民間の水準をよくしても不特定多数が恩恵を受けることとなるので、得票についての「確実性」には結びつかないと考えているのではないか。

(注) 公務員と民間企業労働者との退職給付水準比較について、GAO や CBO がかつて大企業と比較したが、給与は毎年従業員 50 人以上の企業と比較している。

【その他】

- ・ 確定拠出導入に当たっては、公務員の中立性の確保、インサイダー取引の防止の観点はもちろん重要。民間の 401k とは異なり、いくつかの投資先の組合せを選択する方式を採り、実際の投資先企業の選択をアウトソーシングすることにより中立性を保持している。
- ・ 我々の親の時代は最初に就職したところで一生働くのが普通、我々は最後の 10～15 年の仕事を見つけるためにキャリアアップしていく時代だったが、今の若い人は、それこそ、3～4年で職場を変わるようになった。ポータビリティを有する確定拠出

制度の導入が、このような状況を強く後押ししているともいえる。

- ・ 公務で 20 年、25 年と長く勤めてしまうと、そこで身につくスキルというのは、厳しい制約（規制）の中で、いかにうまく論理構成するか、いかに調整するかというようなスキルであり、（公務員年金の新制度が人材の）流動性を重視しているといっても、利潤追求のためフレキシビリティが極めて高い民間企業には通用しないものであることは事実である。
- ・ 組合は、当然、組合員の確保がしやすい長期雇用を前提とする確定給付制度（しかも長い加入期間を要するもの）を支持している。確定給付による人材の流動化は必然的に組合の組織率の低下をもたらす。したがって、確定給付を維持しているのは古い大企業で組合が依然として力を持っているところということになる。
- ・ FERS の問題点の一つは、膨大な管理費用にある。
- ・ 日本のような高齢社会においては、年金の充実ということもあるが、高齢者の雇用促進が重要なポイントである。そのためには様々な職域や勤務形態を用意する必要がある。例えば、多くの公務員は、（自分で決めた）退職年齢以後は、自主的に短時間勤務を選択して一定期間収入を得ることが多い。なお、どの年齢でリタイヤするかということに関して、米国では、高齢者医療保険（メディケア）適用開始まで（民間 65 歳）の就労インセンティブはみられると思う。
- ・ 確定給付から確定拠出への流れは止めることはできない。確定拠出導入を前提とした上で、それぞれの水準をできるだけ改善していくという視点が、重要なポイントである。
- ・ 退職給付を人材確保のインセンティブ・デバイスと考える場合、基本的には、確定給付プランには定着性向を高める効果が、確定拠出プランには流動性を高める又は流動性を好む人材を引きつける効果がある。