

平成18年11月16日

内閣官房長官 塩崎恭久 殿

人事院総裁 谷 公 士

諸外国の公務員年金並びに民間の企業年金及び退職金の  
実態調査の結果並びに新たな公務員制度としての仕組み  
についての基本的事項に係る本院の見解について

平成18年4月28日、貴職からご依頼のあった標記の件につきましては、諸外国の公務員年金について調査を行うとともに、民間企業における企業年金及び退職金の実態調査を行い、現行の国家公務員共済の職域部分及び退職手当との水準比較を行ったほか、国家公務員共済の職域部分に代わる新たな公務員制度としての仕組みのあるべき方向など、様々な観点から検討を重ねてまいりました。

本件について人事院のとりまとめた調査結果及び見解は、別紙のとおりであります。

## 別 紙

### 民間、公務及び主要国における退職給付調査の結果

#### 1 民間企業退職給付調査の結果

##### 調査方法

本院は、本年7月から9月にかけて、企業規模50人以上の全国の民間企業約37,000社（母集団企業）から企業規模及び産業分類別に層化無作為抽出法によって抽出した6,232社を対象に、退職給付（企業年金及び退職一時金等）の実態について調査（うち、実地調査1,115社、通信調査5,117社）を行い、調査結果の集計は母集団に復元して行った。

主な調査項目は、平成17年度末における各企業の事務・技術関係職種の常勤従業員に適用される退職給付制度の種類や内容と、平成17年度中に退職した勤続20年以上の事務・技術関係職種の常勤従業員の退職給付の支給額である。

なお、民間企業において退職者に支給される給付には、企業年金と退職一時金があるが、企業年金は退職一時金から移行した場合が大半であり、年金とされていても本人の選択により一時金で受給することが認められているなど、実質的には一体のものと認識されていることが多い。このため、以下においては、企業年金、退職一時金の双方を含む、いわゆる退職金全般を「退職給付」と整理している。

##### 調査結果の概要

今回の調査においては、調査対象企業6,232社のうち3,850社から回答を得、調査完了率は61.8%となっている。また、退職給付の支給額については、23,680人の退職者（母集団復元後の該当退職者は120,964人）

について、支給額の回答が得られた。

調査結果の概要は以下のとおりである。

(参考資料1 民間における企業年金・退職金制度の実態 参照)

#### 退職給付制度の概要

##### ア 企業年金制度、退職一時金制度の普及率

退職給付制度を有する企業の割合は、別表第1に示すとおり、92.0%である。退職給付制度を有する企業全体でみると、企業年金のみである企業の割合は14.5%、退職一時金のみである企業の割合は41.5%、企業年金と退職一時金を併用している企業の割合は44.0%となっており、企業年金を有する企業の割合は全体の58.5%を占めている。

##### イ 退職給付制度を設けている理由

退職給付制度を設けている企業に、その理由を聞いたところ(複数回答可)、「老後の生活保障」を挙げる企業の割合が最も多く(67.6%)、次いで「長期勤続の促進」(64.6%)、「優秀な従業員の確保」(62.2%)、「円滑な退職管理」(34.2%)と続いている。

##### ウ 企業年金と退職一時金の制度設計上の構成割合

退職給付制度を有する企業のうち、企業年金と退職一時金を併用している企業は、上記のとおり44.0%であるが、これら企業における企業年金と退職一時金の制度設計(規程)上の構成割合は、別表第2に示すとおり、平均で51.4%対48.6%と、ほぼ同割合となっている。ただ、以下にみるように、規程上は企業年金であるもの

についても、実際には退職者本人が一時金として受け取る場合も多い。

## エ 企業年金制度の概要

企業年金制度を有する企業における、企業年金の種類別の採用割合（複数採用している場合もあり）は、別表第3に示すとおり、適格退職年金が60.6%と最も高く、次いで厚生年金基金が31.4%、確定給付企業年金が14.6%など、いわゆる給付保障型の年金が依然として主流を占めており、確定拠出年金（企業型）は11.7%にとどまっている。

また、企業年金の内容（受給資格、支給開始時期、支給期間、標準掛金の事業主拠出割合）をみると、企業年金ごとに様々であり、受給資格については、「勤続年数及び年齢」（39.2%）、「勤続年数」（34.9%）が多く、その場合、勤続年数では20年、年齢では60歳とするケースが最も多い。支給開始時期については、「一定年齢から」とするところが最も多く（63.0%）、その年齢としては60歳が最も多い（91.2%）。

支給期間については、「終身」が34.1%であるのに対し、「有期」が51.4%であり、有期の場合には10年間が最も多い（73.7%）。本人拠出がある場合は、13.9%にとどまり、86.1%の企業年金は事業主の全額拠出となっている。

また、企業年金につき、退職時以降に一時金としての受給を退職者本人が選ぶことができる選択一時金制度がある場合は78.1%ある。

## オ 退職一時金制度の概要

退職一時金の算定方法については、退職時基本給に定率を乗ずる方法を用いている企業の割合が最も多く45.3%となっている。また、その定率の定め方としては、「勤続年数及び退職事由」とするところが50.7%で最も多い。

退職一時金算定に当たって早期退職優遇制度を有する企業の割合は、15.1%となっており、制度を適用するための条件は、「年齢」とする企業の割合が最も多い(90.2%)。

#### カ 前払い制度の有無

退職給付制度がある企業のうち、それを給与又は賞与と一緒に在職中にあらかじめ支給する前払い制度がある企業の割合は2.9%にとどまっている。

#### キ その他の退職給付補助の概要

退職給付制度がある企業において、その補助的な位置付けの制度があるとしている割合は16.3%となっており、その内容としては、退職時の旅行券、記念品の給付等がある。

#### ク 退職給付制度の変更の状況

退職給付制度がある企業に、確定給付企業年金法及び確定拠出年金法が成立した平成13年以降、退職給付制度を変更したかを聞いたところ、「変更した」とする企業は26.9%にとどまり、「変更していない」とする企業が68.4%であった。変更した企業について、その内容をみると、「適格退職年金を廃止して新たな制度に移行」

( 33.6% )、 「厚生年金基金の代行を返上して新たな制度に移行」  
( 26.2% ) とするところが多い。

#### 退職給付支給額の実態

退職給付制度を有する企業において、平成17年度中に勤続20年以上で退職した事務・技術関係職種の常勤従業員（大卒又は高卒）の退職給付（企業年金については事業主拠出分）の支給額等は以下のとおりである。

退職事由別、勤続年数別の企業年金退職時現価額、退職一時金（その他の退職給付補助を含む。）の平均額は別表第4に示すとおりであり、例えば、最も退職者が多い層でみた場合、定年については勤続41年の者で27,068千円（うち年金現価額15,965千円（うち実際には選択一時金で受給5,335千円）、退職一時金11,102千円）、会社都合による退職については勤続32年の者で29,656千円（うち年金現価額13,251千円（うち実際には選択一時金で受給4,258千円）、退職一時金16,405千円）となっている。

（注）退職給付は、企業年金と一時金とからなるが、退職給付の実額を比較する場合、一時金（年金の一部又は全部を選択一時金として受給した場合も含む。）については、退職時に支払われた額が確定するのに対し、企業年金については、企業や個人によって、支給開始年齢、支給期間などが異なっているため、将来、年金として具体的に支払われる年金年額だけをとらえても比較することはできない。このため、企業年金については、将来支払われる年

金総額を退職時点の現価として換算し、この額と実際に支払われた一時金（選択一時金を含む。）との合計額を退職給付総額とした。

現価換算に当たっては、同じ物差しで退職時の価値に割り戻すため、官民共通の現価換算率によってその額を算出することとし、その換算率としては、厚生労働大臣告示により定められている企業年金の最低積立基準額算出の割引率（平成17年度は2.20%）を用いた。なお、企業年金ごとに設定されている給付利率及び据置利率を用いて年金額を退職時の一時金相当額に換算した額は、参考資料1の第20表のとおりである。

退職給付額の比較においては、前述のように、いまだ支払われていない年金の将来価格を現在価値に換算し、退職一時金と合算して比較せざるを得ないことに留意する必要がある。

## 2 国家公務員の共済年金（職域部分）及び退職手当調査の結果

### 退職給付制度の概要

国家公務員の共済年金は、厚生年金相当部分と職域部分から構成されており、この職域部分が公務特有の年金となっている。

また、民間の退職金に対応するものとしては、一時金である退職手当が支給されており、従来から5、6年ごとに行う民間の退職金実態調査に基づいて官民均衡するよう水準が設定されている。この退職手当の性格については、勤続報償的、生活保障的、賃金後払い的な性格をそれぞれ有し、これらの要素が不可分的に混在しているものであるが、職員が長期間継続勤務して退職する場合の勤続報償としての要素が強いと整理されている。

民間の退職給付との比較を行うため、本院は本年8月、この共済年金の職域部分（以下「共済職域」という。）の支給額について調査するとともに、退職手当については、総務省が本年4月から5月にかけて実施した国家公務員退職手当実態調査によって支給額の把握を行った。

これらの調査によると、平成17年度中に退職した行政職俸給表(一)の適用を受けていた国家公務員の共済職域と退職手当の状況は下記のとおりである。

（参考資料2 公務における共済職域・退職手当制度の実態 参照）

なお、共済年金における使用者たる国と職員本人の拠出割合は共済職域も含め50%ずつとなっているが、退職手当と同様に使用者が拠出する額で比較するという観点から、共済職域の額は使用者拠出分のみを指し、民間におけると同様、本人拠出分は含めないこととした。

## 退職給付支給額の概要

### 退職給付総額

共済職域の支給対象となる20年以上勤続の退職者についてみると、17年度退職者（大卒又は高卒）の共済職域の退職時における現価の平均額は、2,214千円となっている。なお、共済職域については、民間の企業年金の現価換算で用いたものと同じ率（2.20%）で換算している（1 の（注）参照）。

この共済職域については、標準報酬比例方式によって給付額が決まるため、個人ごとの差がほとんどない。

また、全退職者の退職手当の平均額は、19,103千円であるが、20年以上勤続の定年又は勸奨による退職者（大卒又は高卒）についてみる

と、退職手当の平均額は27,386千円となっている。

20年以上勤続の退職者の共済職域の現価額と退職手当を合わせた退職給付総額の退職事由別、勤続年数別の平均額は、別表第5に示すとおりであり、例えば、最も退職者が多い層でみた場合、定年については勤続42年の者で28,466千円（うち共済職域現価額2,415千円、退職手当26,051千円）、勸奨退職については勤続41年の者で29,549千円（うち共済職域現価額2,357千円、退職手当27,193千円）となっている。

#### 構成比

退職給付に占める共済職域と退職手当の比率をみると、共済職域の現価額7.5%、退職手当92.5%となっており、民間に比べ、一時金のウェイトが高くなっている。

### 3 主要国の公務員年金制度の概要

諸外国については、主要先進国であるアメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの国家公務員年金の沿革や内容、給付水準等の調査を行った。その概要は以下のとおりである。

（参考資料3 米英独仏における公務員年金制度の概略 参照）

#### 制度の概要

各国の退職給付は、官民ともに年金が一般的となっている。また、各国の国家公務員年金制度をみると、社会保障としての公的年金は適用せず、完全に別建ての制度となっている国（独仏）と社会保障年金を適用した上に国家公務員の職域年金が上積みされる国（米英）があるが、い

ずれも公務員が受ける全体としての年金水準は、社会保障年金のみの場合に比べて相当に高いものとなっている。

また、年金制度発展の歴史をみると、各国とも、長年公務に勤務した職員の老後保障や不正防止等の観点から公務員年金制度が先に発展し、その後、社会保障の観点から国民又は被用者全般に適用される年金が導入されている。

### アメリカ

1983年以前の採用者には確定給付型の公務員年金のみが設けられている。1984年以降の採用者には報酬比例型の社会保障年金(官民共通)が適用され、上積み部分として、確定給付型年金及び確定拠出型の積立貯蓄制度が設けられている。

### イギリス

定額制の基礎年金(公的年金)が適用され、上積み部分として確定給付型年金又は確定拠出型年金を選択する二階建てになっている。

### ドイツ(官吏)

社会保障としての被用者年金の適用はなく、恩給制度が設けられており、官吏本人は掛金を拠出せず、退職後も国家の扶養義務の履行として恩給を受給している。

### フランス(官吏)

社会保障としての被用者年金は適用されず、確定給付型の年金制度

が設けられている。さらに、上積みとして確定拠出型年金も設けられている。

#### 年金水準及び本人拠出

各国の確定給付型年金及び恩給はいずれも終身年金で、その算定式は基本的には、最も高い給与又は最終給与に勤続年数に応じた係数を乗ずる形になっている。

具体的な水準をみると、例えば、勤続38年の本省局長の場合、各国ごとの年金年額（2002年の購買力平価で円換算）は、775万円相当（仏）から1,618万円相当（英）の間であり、最終給与に対する年金の代替率では、57%（英）から73%（仏）の間となっている（別表第6）。これは、我が国の同じく本省局長でみた場合の年金額と退職手当を年金に換算した場合の年額の合計額622万円、及びその最終給与に対する代替率34%を大きく上回っている。

職員本人の拠出についてみると、ドイツでは本人拠出はなく、他の国における給与に対する拠出率は、7%（米）、7.85%（仏）、約11～13%（英）となっている（基礎年金部分がある場合については、その部分に対する拠出を含む）。ちなみに、我が国の職員本人の拠出率は、7.3835%（同じく基礎年金部分に対する拠出分を含む。）である。

#### 公務員年金に対する考え方

各国においては、官の年金が退職後の生活保障という観点から退職時（最も給与の高い時）の給与を基に決められているのに対し、民間では、公的年金は生涯の平均賃金を基礎に算定され、また、公的年金の上積み

としての企業年金を受ける者も限られていることから、一般には、官の年金水準は民間よりも高いと認識されている。また、公務員の年金水準が高い背景には、それぞれの年金の歴史的経緯等を尊重して決めるべきとの認識があり、公務員年金も長年にわたってその水準が形成されてきたことが挙げられる。

いずれの国においても、公務員には、清廉性が要求され、再就職規制（米は接触行為規制）が行われるとともに兼業が原則として認められておらず、さらに、退職後に秘密漏洩などを行った場合には、年金受給権が剥奪されるなど厳しい服務規制がある。このような環境下において、公務に専門性の高い優秀な人材を確保し、中立性を保って長年公務に精勤してきた職員に対し退職後の所得を保障するため、定年後に再就職しなくとも生活し得る充実した年金水準が設定されているものと考えられる。

#### 公務員年金制度の動向

近年、各国では少子高齢化の進展や平均寿命の上昇等により、社会保障年金財政が悪化しつつあり、持続可能な年金制度構築のために社会保障年金の制度見直しが行われており、公務員年金もそれに合わせて見直しが行われているが、財政負担軽減のための公務員年金の見直しは従来からの制度の枠内でのものにとどまっている。

例えば、近年の公務員年金制度の見直しとしては、受給開始年齢の引上げ（米）、満額年金の拠出期間の延長（仏）、年金水準を補完するための確定拠出型の個人年金制度の導入（英独）などがある。給付水準については、ドイツでは官吏の恩給水準を若干引き下げたが、イギリスで

は職員の拋出を増やした上で、給付額を増額している。

なお、制度の見直しを行う際には、受給権保護の観点から、過去に遡って実施することはなく、また、十分な経過期間を設け、職員に対する影響を少なくするような配慮がなされている。

## 退職給付の官民比較

### 1 比較の考え方

の1で述べたとおり、民間企業における企業年金は退職一時金から発展した経緯もあり、多くの企業では両者は一体的に運用されている。これに対して、従来、公務においては、の2で述べたとおり、公的年金と一体的に運用されている共済職域と勤続報償としての退職手当とは異なる性格のものであると整理されてきた。

共済職域や公務の退職手当については、両者とも退職後の生活保障という性格を持つことは明らかであることから、民間の退職給付と比較して、そのあるべき水準を考える場合には、官民それぞれの使用者拋出に係る年金、退職一時金を合わせた退職給付の総額を比較することを基本とすることが適当と考えられる。なお、公務員の退職給付の水準の設定に当たっては、併せて、以下に述べるような公務の人事管理上の必要性も考慮する必要があると考える。

### 厳正な服務規律の存在

公務員には民間従業員にはない法律上の制約が課せられており、勤務時間外にまで行為規制がかかるのみならず、退職後も規制の対象となっており、生活様式や意識の持ち方まで含めた自制が求められている。特

に、違反した場合に刑罰の対象となるものとしては、争議行為（あおり行為等）の禁止（国家公務員法第98条）、守秘義務（同法第100条）、政治的行為の禁止（同法第102条）、再就職規制（同法第103条）等がある。

さらに、公務においては、時間外兼業は原則として禁じられており、また、公正性確保の観点から、それ自体は個人の自由な経済活動として違法ではない株取引等について自粛を求められる場合があるなど、老後の生活に向けた資産形成も制約されており、それに応じた経済的配慮も必要と考えられる。

なお、現在、共済職域は、退職後に禁錮以上の刑に処せられた場合、刑に服する間は本人拠出分も含めて全額支払われないこととなっており、刑の執行を終えた後も一定期間は官拠出分については不支給があり得る仕組みとなっている。また、米、英、独における公務員年金をみても、秘密漏洩等を犯した場合には受給権の剥奪等がなされ得る仕組みとなっており、給付水準は民間よりも手厚い反面、国家への終身の忠誠を求める機能を担っていると考えられる。

#### 長期勤続の確保の必要

行政の活性化のためには、官民交流等を一層進めていく必要がある一方で、それぞれの行政現場を支える公務員は、行政の継続性、安定性、公正性を確保するため、専門性を高めつつ、長期にわたり高い士気を持ち清廉性を保って職務に精励することが求められている。公務員の長期勤続の実態は、労働市場の流動性が我が国よりもはるかに高いといわれる上記主要国においてもみられるところである。

なお、民間企業においても、長期勤続を前提としている従業員グルー

プに対しては、それを確実にするために長期勤続を優遇する退職給付制度が活用されている。

### 主要国の公務員年金の水準

の3でみたように、主要国の公務員年金はいずれも制度的・実態的に民間よりも有利となっているが、この背景として、職業公務員には専門性・中立性を旨として長期にわたり精励することが求められており、安んじて公務に専念できるよう、退職後の生活保障を用意することが国の責務と位置付けられているものと考えられる。

## 2 退職給付の水準の官民較差

退職給付の官民比較に当たっては、できるだけ、同職種の者について同じ条件の下で比較することが求められることから、公務と類似の業務を行う民間従業員を対象とし、官民の退職事由や勤続年数を合わせて比較することが適当である。

公務における適当な退職給付の水準を考えるに当たり、本院は、調査対象となった全民間企業（企業規模50人以上）との比較を行った。

具体的には、公務においては行政職俸給表(一)、民間企業においては公務の行政職俸給表(一)に類似すると認められる職種の者（それぞれの大卒及び高卒の者）について、退職事由別（公務の定年と民間の定年、公務の勧奨と民間の会社都合）、勤続年数別に退職給付総額（いずれも使用者拠出分）を対比させ、ラスパイレス方式による比較を行った。

その結果は、別表第7に示すとおり、公務29,601千円に対して民間29,802千円となり、民間の退職給付総額が公務を201千円（0.68%）上回

っている。また、公務における退職給付のうち、共済職域分は2,214千円であることから、これが廃止された後の較差で見ると、2,416千円（8.82%）民間が上回る事となる。

#### 国家公務員の年金についての基本的考え方

民間においては、公的年金を補う退職後の生活保障として、9割以上の企業が企業年金や退職一時金等からなる退職給付制度を設けており、公務においても、官民均衡を基本に置いて、退職給付制度を引き続き維持することが適当である。

本年4月の閣議決定のとおり、平成22年以降、公的年金のいわゆる三階部分である共済職域が廃止されれば、前記2のとおり、全企業の平均で2,416千円（8.82%）、民間の退職給付が公務を上回る事となり、官民均衡を図るためには、少なくともこの較差を解消するための措置をとる必要がある。

この較差を埋める方法としては、これまで職員が年金と退職手当との二本立ての給付を前提に長期的生活設計を行ってきたこと、民間においては企業年金の形での退職給付が普及していること、さらに諸外国においても給付の基本は終身年金であること等を考慮すれば、公的年金とは切り離された、公務の人事管理上の必要性も踏まえた新たな年金の仕組みを設けることが適当である。

#### 公務員の退職給付の検討に当たって必要な視点

公務の退職給付を考えるに当たっては、民間の平均的水準との比較に加え、公務にはどのような人材が必要であり、どのような働き方を求めるのかを踏

まえ、公務と類似する人事管理を行っている企業や人材確保において競合する企業における退職給付はどうなっているのかという視点や、公務員の人事管理においては、厳正な服務規律や長期勤続の確保などが特に必要とされていることに鑑み、退職給付制度を充実する必要はないかという視点からも、十分検討する必要がある。

この点に関しては、公務員年金制度が確立している主要国をみても、老後保障としての公務員年金の役割に変化はみられず、充実した給付が確保されていることにも留意する必要がある。

また、制度設計に当たっては、現在、一時金が大半を占めている公務員の退職給付の年金と一時金とのあるべき比率や、主要国の例を踏まえた最終給与代替率の向上、年金と再就職規制や再任用制度との関係等についても、検討を進める必要があると考えられる。

以 上