

公僕の俸禄たてよこ(下)

国際的・歴史的視座からみた国家公務員給与・年金

主計局主計官
神田 真人

Ⅲ. 年金

1. 国際比較

(1) 各国の制度の概要

1) アメリカ

アメリカの連邦政府職員については、採用年の違いにより、①「公務退職年金制度」と②「連邦職員退職年金制度」の2種類の制度が併存している。両制度とも「公務員退職・生涯基金 (Civil Service Retirement and Disability Fund)」という単一の基金で運営されている。その概要は図表1、2のとおりである。

(注) 但し、「連邦職員退職年金制度」の中の「積立貯蓄制度 (TSP)」については、「The Federal Retirement Thrift Investment Board」という独立機関が運営。

連邦政府職員の平均年金受給額は、年額28,032ドル(2007年)*¹⁾であり、民間被用者の「社会保障年金 (OASDI)」の平均年金受給額である年額13,258ドル(2008年)*²⁾の2倍程度となっている。

2) イギリス

イギリスの公的年金制度は、年金を中心として、失業、業務上災害等に係る給付を総合的・一元的に行う制度として、公務員を含む、自営業者、民間被用者等、全国民に適用される「国民保険制度 (National Insurance)」の基幹部分として運営されている。年金制度は、いわゆる二階建てとなっており、保険料納付期間など一定の受給資格要件を満たした被用者・自営業者に定額の「基礎年金 (Basic State Pension)」が給付されるとともに、公務員を含む被用者には「国家第二年金

図表1 アメリカ連邦職員の採用年による適用年金制度の違い

採用日	退職年金の種類
1983年前	公務退職年金制度 (Civil Service Retirement System, CSRS)
1984年後	連邦職員退職年金制度 (Federal Employees Retirement System, FERS)
	老齢・遺族・傷害保険制度 (Old-Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI、通称「社会保障 Social Security」): 民間被用者を対象。
	基礎給付プラン (Basic Benefit Plan, BBP): OASDIの上積み部分。確定給付型。
	積立貯蓄制度 (Thrift Saving Plan, TSP): 確定拠出型。

* 1) FY2007 Employee & Survivor Annuity by Geographic Distribution, Office of Personal Management

* 2) Annual Statistical Supplement, 2009, Social Security Administration

概要

図表2 公務退職年金制度と連邦職員退職年金制度の概要

<p>公務退職年金制度</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・1920年に設立され、公的年金と上乘せ部分を包含した制度。確定給付型。受給資格は勤続5年以上。 ・受給開始年齢は勤続年数に応じて異なり、勤続5年以上で62歳、勤続20年以上で60歳、勤続30年以上で55歳。 ・保険料は、給与の14%を労使折半負担（職員7%、国7%）。 ・年金給付額は、勤続20年の者で、連続した3年間の平均所得のうち最も高いものの額の36.25%、勤続30年者で56.25%、勤続35年者で66.25%。 (算出式) 「年金給付」＝「連続3年間の平均所得のうち最も高いものの額」×（「勤務後5年までの年数」×1.5%＋「5年超10年未満の期間の年数」×1.75%＋「10年超の年数」×2%）。 ・保険料財源で不足する部分については、積立金を充当。 ・CSRSの加入者も積立貯蓄（TSP）に加入できるが、国のマッチング拠出はなく、給与の10%までの本人拠出のみ。
<p>連邦職員退職年金制度</p>	<p>老齢・遺族・傷害保険制度（OASDI）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・連邦職員を含む一般被用者及び自営業者をカバー。被保険者は、約1億6230万人（2008年）で全体の94%に相当）。受給者は約5,090万人。 ・社会保障税（Social Security Tax、日本の社会保険料相当）を10年間以上収めた者に対し、年金を支給。 ・保険料率については、年収106,800ドル（2010年）までの給与についてその12.4%を労使折半で負担（被用者6.2%、事業主6.2%）。 ・給付については、勤労期間各年の収入を現在価値にそろえた上で、収入の多い順に35年間を選択し、その合計額から生涯平均月収額を算出し、最初の761ドルの90%、761ドルから4,586ドルまでの32%、4,586ドルを超える分の15%を合計した額を給付額とする。 ・支給開始年齢は、66歳からで、2027年までに67歳に引上げ予定。 ・繰上支給は62歳から可能。繰上期間が36カ月まで1カ月毎に0.56%ずつ、36カ月超は1カ月毎に0.42%にずつ減額。 <p>基礎給付プラン（BBP）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・OASDI上乘せの2階部分。確定給付型。職員は給与の0.8%を負担。給付に必要な費用の残額は国負担。 ・給付額は、最も高い連続する3年間の平均給与×1%×勤続年数。 ・社会保障年金（OASDI）の負担と合わせると職員の負担は給与の7%となり、公務員退職年金制度（CSRS）の保険料と同率。 <p>積立貯蓄制度（TSP）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・任意拠出。職員は給与の最大10%までの額で税当局により定められた上限額（2009年で16,500ドル）まで拠出可能。 ・国は給与の1%を自動拠出。職員が任意拠出した場合、最高5%までマッチング拠出。最初の3%までは職員拠出1ドルに対し1ドル、次の2%までは1ドルに対し0.5ドル、それ以上の拠出なし。 ・給付については運用実績に応じた額。

(注) 「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事項に係る本院の見解について」(人事院：平成18年11月16日)等を参考に作成。

(State Second Pension; S2P)」と呼ばれる報酬比例年金が給付される。

イギリスでは職域年金が普及しており、給付設計等について一定の要件を満たす職域年金加入者については「国家第二年金（S2P）」の全部又は一部が適用除外される。公務員も全員が公的年金制度の適用対象であり、「基礎年金」と「国家第二年金」が給付されることとなるが、公務員には職域年金があるため、「国家第二年金」の適用除外を受けている。

(ア) 基礎年金

基礎年金制度の概要について、図表3を参照。

(イ) 公務員の年金制度

中央政府の公務員に適用される職域年金制度は、「Principal Civil Service Pension Scheme (PCSPS)」と呼ばれており、任官の日付で適用される制度が異なる。その概要については図表4のとおりである。

2009年3月末時点における現役公務員のそれぞれの年金の適用割合は、「Classic」が61%、「Classic Plus」が3%、「Premium」が28%、「Nuvos」が8%となっており*3)、「Partnership」を選択する者は少ないのが現状である。

使用主としての国の拠出率は、2008年度では給与について19,500ポンド以下の部分が17.1%、

* 3) Cabinet Office: Civil Superannuation Resource Accounts 2008-09, 20 July 2009

図表3 イギリスの基礎年金の概要

概要	
<ul style="list-style-type: none"> ①一定の所得がある国民で、②16歳以上、③年金支給開始年齢未満の者は、国民保険の保険料を負担。 2008年度における「基礎年金」と「国家第二年金」を含む国民保険の保険料率は、被用者が11.0%、事業主が12.8%（「国家第二年金」が適用除外で加入しない場合は、被用者が9.4%、事業主は9.1%（週770ポンドを超える部分は12.8%））。 保険料の対象となる賃金は、週90ポンド（2009年度は95ポンド、2010年度は97ポンドに引上げ）を超える部分。 被用者は90ポンドを超え770ポンドまでの部分については11.0%（「国家第二年金」が適用除外で加入しない場合は9.4%）、週770ポンド（2009年度以降844ポンド）を超える部分は1.0%（「国家第二年金」に加入しない場合も同様）を負担。 週当たりの収入が90ポンドの場合は、年金の給付請求権は発生しないが、90ポンド超105ポンド（2009年度以降110ポンド）以下の場合は、保険料の納付がなされたものとみなされ、年金の給付請求権が発生する。実際に保険料が発生するのは、105ポンド（2009年度以降110ポンド）超の部分。 男性11年、女性9.75年を最低加入期間として男性44年、女性39年の加入年数で満額が支給。2010年4月6日以降、最低加入期間は撤廃され、男性、女性とも30年の加入期間で満額が支給。 支給開始年齢は、男性65歳、女性60歳（2010年から2020年にかけて段階的に65歳に引き上げ）。 満額（男性で44年間の保険料拠出要件を満たした場合）で週95.25ポンド（2009年度）を支給。被扶養の妻は週57.05ポンド。 	

(注)「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事項に係る本院の見解について」（人事院：平成18年11月16日）等を参考に作成。

図表4 イギリスの公務員年金制度の概要

	対象の採用日	概要
クラシック	2002.10.1 前	<ul style="list-style-type: none"> 職員は年金算定基礎給与（恒常的に支給される給与が対象）の1.5%を負担。 支給開始年齢は60歳。 年金額は、退職直前3年間のうち基本給の合計がもっとも高くなる連続12カ月間の合計額に勤務年数と1/80を乗じて算定。また、年金額の3年分が別途支給。
プレミアム	2002.10.1 以降 2002.7.29 まで	<ul style="list-style-type: none"> 職員は年金算定基礎給与（恒常的に支給される給与が対象）の3.5%を負担。 Classicよりも負担率が高いが、年金額算定の乗率が1/60とClassicよりも高い。
クラシック・プラス	クラシックからプレミアムへの転換者	<ul style="list-style-type: none"> 支給開始年齢は60歳。年金額の2.25倍までの範囲で一時金を受給可能。年金額は一時金の1/12だけ減額。
パートナーシップ	2002.10.1 以降 の者が選択可能	<ul style="list-style-type: none"> 確定拠出型。使用主は職員の年齢に応じ自動的に基本給の一定比率を拠出（3～12.5%）。 職員は、これに加えて給与の100%または年3,600ポンドまでのいずれか高い方の額まで任意拠出。使用主は3%を上限にマッチング。 最終的な給付額は運用成績次第。退職に関係なく55歳（2009年までは50歳）から75歳の間で解約可能。
新公務員年金制度 (Nuvos)	2007.7.30 以降 (パートナーシップとの選択)	<ul style="list-style-type: none"> 職員は年金算定基礎給与（恒常的に支給される給与が対象）の3.5%を負担。 支給開始年齢は65歳。 給付額は、在職期間中における各年の年金算定基礎給与に一定率（65歳で退職した場合2.3%）を乗じたものの合計（最も高い年金算定基礎給与の75%を上限とする）。 年金算定方式を従来の最終俸給基準から生涯給与基準へ変更。

(注)「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事項に係る本院の見解について」（人事院：平成18年11月16日）等を参考に作成。

19,501-40,500ポンドが19.5%、40,501-69,000ポンドが23.2%、69,001ポンド以上が25.5%で、平均すると19.4%となっている*4)。職域年金制度「PCSPS」による2007年度における平均年金支給額は、年額5,900ポンドとなっている。

なお、公務員に対する職域年金は、中央政府の

公務員のための年金制度「PCSPS」以外に、教員のための年金制度(TPS)、国民保健サービス職員のための年金制度(NHSPS)、軍人のための年金制度(AFPS)等があるが、APPSの平均年金支給額は7,000ポンド*5)となっており、中央政府の公務員に対するものより高い水準となっている。

* 4) Cabinet Office: Civil Superannuation Resource Accounts 2008-09, 20 July 2009

* 5) GAD, *Unfunded Public Service Pension Schemes 2007/08 Cashflow Projections*, 9 December 2009, Table 1

3) ドイツ

ドイツでは、図表5のとおり、官吏を対象とした「恩給制度」と民間被用者を中心とした「法定年金制度」とが、全く別個の制度として存在する。公務被用者については、「法定年金制度」である「一般年金保険」が適用されるとともに、官吏との均衡を図るために「付加年金制度」が設けられている（このほか、2002年には、公務員を含む被用者に対し、任意加入で公的助成のある個人年金が導入されている）。

恩給が最終給与を基準に71.75%を満額として決定されるのに対して、一般年金保険は月額給与の上限を5,400ユーロ（旧西ドイツ地域）とした上での生涯給与の平均に対して金額が決まっている。このため、一般年金保険の加入者の平均総収

入（社会保険料等を除く）に対する標準年金額（各年の平均年間報酬を得て45年保険料を払い続けた人への給付）の割合は52.0%（2009年版「年金報告」（Rentenversicherungsbericht 2009））となっており、給付水準は恩給の方がかなり高い水準となっていることが分かる。

官吏の平均年金受給額は年額30,240ユーロ（2007年の平均月額2,520ユーロ）*6)となっている。民間被用者を対象とする一般年金保険の平均年金受給額は年額9,036ユーロ（2008年末における旧西ドイツ地域の男性の月額753ユーロ）*7)となっている。また、民間の付加年金を運用する保険会社は複数あるが、その代表的なものの年額は4,800ユーロ（2007年の平均月額400ユーロ）*8)となっており、一般年金とあわせると、13,800ユーロ程度となる。

図表5 恩給制度と法定年金制度の概要

対象者		概要
法定年金制度	一般年金保険	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険料は、所得に対し19.9%（従来の19.5%から2007年1月に引上げ）を労使折半負担（労使9.95%ずつ）。 ・ 年金額の計算式。 年金額 = 「所得ポイント」 × 「ポイント価値」 ・ 所得ポイントは被保険者が加入期間中に得る毎年の給与が勤労者全体の平均給与に対してどの程度上下しているかをポイントの形で評価。具体的には、平均給与と同額であれば1ポイント、半額であれば0.5ポイント。 ・ ポイント単価は、旧西ドイツ地域が26.13ユーロ、旧東ドイツ地域で22.97ユーロ。
	付加年金制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 官吏との均衡を図るためのもの。 ・ 保険料率は、所得に対して非官吏が1.41%、国が6.45%をそれぞれ負担（一般年金制度とあわせ、非官吏は11.36%、国は16.4%を負担。）。 ・ 年金額の計算式。 「年金額」 = 「総ポイント」 × 4ユーロ 「総ポイント」 = 各年年収 ÷ 12 ÷ 1000ユーロ × 年齢係数（例：30歳：2.0, 40歳：1.5）
恩給制度		<ul style="list-style-type: none"> ・ 年金額は、最終給与（退職前3年間の平均給与）に、勤務期間1年ごとに1.875%を累積したパーセント・ポイントを乗じて決定（25年間勤務した者は、46.875%）。パーセント・ポイントについては75%（40年勤務）を上限、35%が最低保障。 ・ なお、2010年以降、パーセント・ポイントは1.79375%に、上限は71.75%に引き下げ。 ・ 年金額の計算式。 年金額 = 「最終給与」 × 「退職時の累積パーセント・ポイント」 ・ 支給開始年齢は原則65歳。2010年から2029年にかけて段階的に67歳に引き上げ。 ・ なお、63歳になれば、自己申告に基づく早期退職による恩給請求が可能。1カ月につき0.3%減額（最大48カ月、14.4%減額）。 ・ 官吏の保険料負担なし（給付に必要な費用は全額国負担）。
民間被用者 公務被用者		<ul style="list-style-type: none"> ・ 官吏との均衡を図るためのもの。 ・ 保険料率は、所得に対して非官吏が1.41%、国が6.45%をそれぞれ負担（一般年金制度とあわせ、非官吏は11.36%、国は16.4%を負担。）。 ・ 年金額の計算式。 「年金額」 = 「総ポイント」 × 4ユーロ 「総ポイント」 = 各年年収 ÷ 12 ÷ 1000ユーロ × 年齢係数（例：30歳：2.0, 40歳：1.5）
鉱山労働者年金保険：鉱山労働者等特定職種の被用者とする年金。		

(注) 「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事項に係る本院の見解について」（人事院：平成18年11月16日）等を参考に作成。

* 6) Bundesministerium des Innern ; Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung
 * 7) Statistik der Deutsche Rentenversicherung ; Rentenversicherung in Zahlen 2009
 * 8) Bundesministerium für Arbeit und Soziales ; Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI

4) フランス

フランスの公的年金制度は、職域によって多くの制度が分立していることが特徴で、これらの分立した制度は大きく、①商工業被用者のための「一般制度」、②公務員のための「特別制度」、③農業経営者及び農業被用者のための「農業制度」、④自営業者のための「自治制度」の4つの職業別制度に分類される。

商工業被用者のための「一般制度」等に上乗せされるものとして「補足制度」がある。主なものとしては、商工業被用者及び農業被用者を対象とした「ARRCO」と、さらにその上乗せとして商工業被用者の幹部職員のみを対象とした「AGIRC」がある。

官吏については①「確定給付型年金制度(CPCM)」及び②「確定拠出型年金制度(RAFP)」が適用され、非官吏については、商工業被用者に適用される「一般制度」が適用される(上積みとして「付加年金制度」あり)。官吏に適用される年金制度には軍人や裁判官等も属し、2008年現在で、235万人を被保険者として、190万人が年金を受給している。

(ア) 官吏の年金制度

官吏の年金制度の概要について図表6参照。

(イ) 非官吏の年金制度

非官吏は司法上の契約によって雇用されてお

り、処遇は労働協約によって定められる。年金については、民間被用者が加入する「一般制度(CNAV)」に加入し、補足制度として非官吏のための制度である「INCANTEC」に加入している。

(ウ) 平均年金受給額

2008年における官吏に対する平均年金額は年額21,796ユーロ、商工業被用者を対象とする「一般制度」の平均年金額は年額6,624ユーロ、商工業被用者を対象とする補足制度「ARRCO」の平均年金額は年額3,586ユーロ、商工業被用者の幹部職員を対象とする「AGIRC」の平均年金額は年額9,278ユーロとなっている*9)。

「一般制度」と「ARRCO」を合計した年額は10,210ユーロ、これに「ARIRC」を加えると19,488ユーロとなる。

(2) 各国の退職給付額の比較

以上のように、諸外国では、民間被用者を対象とする年金制度とは別に公務員を対象とする年金制度が存立している。

公務員に対する年金額の算定にあたっては、いずれの国においても、期間の取り方に違いはあるものの、日本の恩給制度や旧共済年金制度の下での年金額算定と同様、勤務期間のうち所得の高い部分をもとに算定するような形になっている。(但し、イギリスの公務員に対する新しい年金制

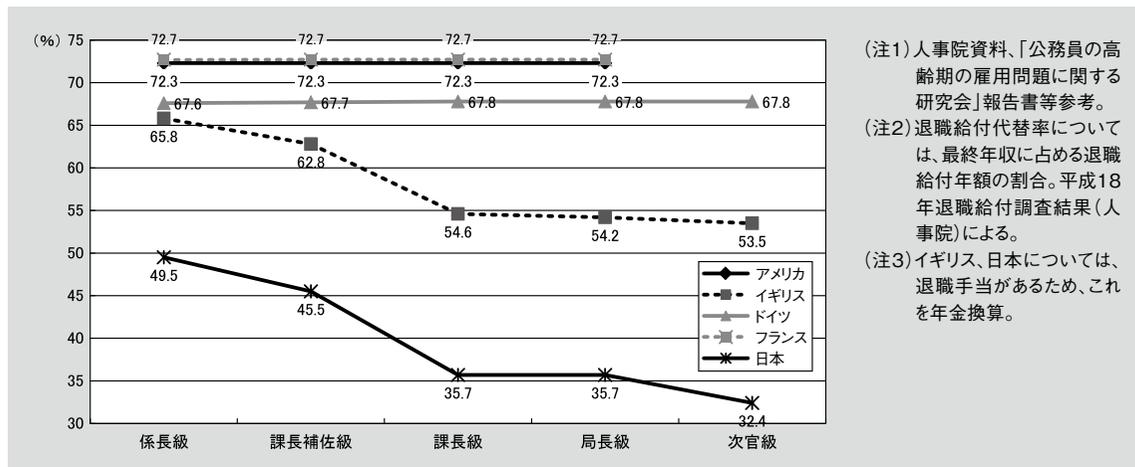
図表6 官吏に対する年金制度の概要

確定給付型年金制度 (CPCM)	<ul style="list-style-type: none"> 確定給付年金の対象は、基本給、ボーナス、家族手当などの諸手当のうち基本給のみ。 年金給付のための基金や特別の勘定はない(一般会計から直接支給されるイメージ)。 官吏は基本給の7.85%を国庫納金として拠出。ただし、特別な勘定に区分されることなく一般財源。 年金支給開始年齢は60歳。受給資格は15年以上の勤務。 年金額の算出。 $\text{「年金額」} = \text{「退職前6ヶ月の基本給」} \\ \times \text{「給付率(裁定時の年齢と拠出期間に応じたもの)」} \\ \times \text{「保険料の拠出四半期数} \div \text{基準四半期数(生年により変動)」}$ 給付率は、40.5年勤務で満額の75%(2012年に41年に引き上げ)。
確定拠出型年金制度 (RAFP)	<ul style="list-style-type: none"> 2004年に導入。 確定給付年金(CPCM)の対象となる基本給以外の手当等(基本給の20%を上限とする)の10%を労使折半(労使が5%ずつ負担する)で拠出する。つまり、基本給の2%までを拠出。

(注)「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事項に係る本院の見解について」(人事院：平成18年11月16日)等を参考に作成。

* 9) 2008年退職年金評議会 (Conseil d'orientation des retraites;COR) 第8報告書

図表7 役職別の年金・退職手当水準の国際比較（退職給付代替率）



度 (Nuvos) は現在の我が国現行の共済年金のように生涯給与を基に算定するようになった。))

年金給付財源の負担面から見たときには、アメリカやイギリスのように現在の日本の公務員に対する年金と同様、年金の給付財源となる保険料を労使折半で負担をしている国もあれば、ドイツやフランスのように日本の昔の恩給制度と同様、年金給付の財源を労使折半ではなく国庫が負担している国もある。フランスの官吏は日本の恩給のように国庫納金として国へ拠出しているが、ドイツの官吏のように年金に係る負担さえないものもある。

各国における退職給付額の比較を行うため、最終年収に占める退職給付年額の割合を比較すれば図表7のグラフの通りとなる (なお、退職手当がある我が国及びイギリスにおいては、当該手当を年金換算)^{*10)}。

これによると、最終年収の違いがあるものの、日本の国家公務員の退職給付額の水準は、諸外国に比べて極めて低い水準であり、特に、課長級、局長級と役職が上位になるにつれ、この傾向は顕著となることが見て取れる (なお、前述の通り、給与水準についても、我が国は、各国と比べ低い水準となっており、最終年収ベースでも低い水準である^{*11)}。

例えば、局長を見ると、アメリカの場合、退職

給付年額は1,435万円で、最終年収1,986万円に対して72.3%、イギリスの場合、退職給付年額1,456万円で、最終年収2,687万円に対して54.2%、ドイツの場合、退職給付年額1,016万円で、最終年収1,497万円で、67.8%、フランスの場合、退職給付年額638万円で、最終年収878万円に対して72.7%という高い水準となっているのに比べて、我が国の場合、退職給付年額は634万円で最終年収1,774万円に対して、35.7%という低い水準となっている。

諸外国とこのような較差が生じるのは、各国において、公務員の年金の算定の基礎となる給与の額について、退職前の給与の適用や在職期間中の高年俸期間を選択するといった、相対的に年金額が高くなるような制度設計となっていることが一因と考えられる。

我が国においては、かつて恩給や旧国家公務員共済組合法による給付については、最終報酬額をベースとして年金額を算定することとしていたが、公的年金一元化の流れのなかで、基礎年金制度が導入された昭和61年度から平均標準報酬月額 (現役時代の全期間平均月報酬額) による年金算定方式を採用する厚生年金にあわせることとされ、現在のような制度となっている。

2. 歴史的比較 (我が国における歴史的変遷)

国家公務員の年金制度は、厚生年金保険制度が

* 10) 拙稿「公僕の手帳たてよこ (上)」p61 参照

* 11) 前掲p66-69参照

設けられる前の明治初期に始まり、その後恩給制度を引き継ぐ等種々の変遷を経て、現在に至っている。

国家公務員共済年金は、このように厚生年金と異なる経緯があり、また、公務員の退職後の生活の安定に寄与する年金給付を設けることにより、安んじて職務に専念できるという公務の能率的運営に資することを目的とする公務員制度の一環としての性格をも有している点において厚生年金との相違がある。

公務員に対する年金の給付水準については、これまで大きく引き下げられてきており、特に、昭和61年に基礎年金制度が導入された際、共済年金の給付設計を基本的に厚生年金と同様のものとするとともに、公務員制度の一環として公務の特殊性に配慮した職域加算部分を創設することとされた。その結果、現在は制度設計上、職域加算部分があるものの、後述の通り、民間と比べて有利なものとはなっていない。

【官民の比較】

「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」（平成18年4月28日閣議決定）において公的年金としての職域加算部分を廃止し、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、その結果を踏まえて制度設計した新たな公務員制度としての仕組みを設けることとされ、これを受け平成18年に人事院の調査が実施された。

当該調査によれば、国家公務員の年金の職域加算部分の事業主負担分と退職手当を合わせた額と、民間の企業が負担している退職一時金と企業年金を合わせた退職給付の額を比較しているが、その結果は、民間の方がやや上回る水準となっており、ほぼ官民均衡している状況であるという結果となっている。

具体的には、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201千円(0.68%)上回っており、公務における退職給付のうち、職域加算部分2,214千円を除いた

ところでの較差は、2,416千円(8.82%)民間が上回る事となった。

【被用者年金制度の一元化法案】

この閣議決定に基づいた「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」が平成19年4月に国会に提出された。

当該法律案の趣旨は、被用者年金制度の一元化については、平成18年4月の閣議決定及び12月の政府・与党合意に基づき、制度の安定性・公平性を確保し、公的年金全体に対する国民の信頼を高めるため、共済年金制度を厚生年金保険制度に合わせる方向を基本として行うことにより、民間被用者、公務員及び私学教職員を通じて、同一保険料、同一給付を実現することであった。

そのため、法律案では、

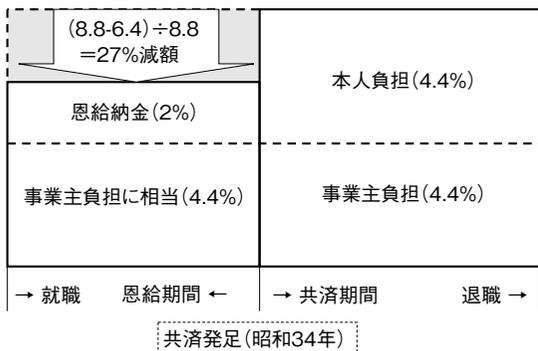
- ① 被用者年金の大宗を占める厚生年金に、公務員及び私学教職員も加入することとし、2階部分の年金は厚生年金に統一する。
- ② 共済年金と厚生年金の制度的な差異は、基本的に厚生年金に揃えて解消する。
- ③ 共済年金の1・2階部分の保険料を引き上げ、厚生年金の保険料率に統一する。
- ④ 事務組織については、効率的な事務処理を行う観点から、共済組合や私学事業団を活用する。また、制度全体の給付と負担の状況を国の会計にとりまとめて計上する。
- ⑤ 共済年金にある公的年金としての3階部分（職域部分）は廃止する。
- ⑥ 追加費用削減のため、恩給期間に係る給付について本人負担の差に着目して27%引下げる。ただし、一定の配慮措置を講じる。等を規定していた。

【追加費用について】

特に、留意すべき点は、国民負担を抑制する観点から税負担となっている恩給期間に係る追加費用を減額するため、共済年金受給者の受給額のうち恩給期間に係る部分について減額することとさ

図表8 恩給期間に係る追加費用の削減概念図

○恩給期間に係る給付(追加費用財源)について、負担に見合った水準まで一律に27%減額



れたことである。給付の減額にあたっては、恩給期間と共済年金制度発足時との公務員本人の負担の差に着目し、負担に見合った水準に減額することとされた。

具体的には、共済年金制度発足時の本人負担(俸給に対する保険料率8.8%のうち本人負担分4.4%)よりも低い恩給期間の本人負担分(恩給納金として国に納付していた俸給に対する2.0%)に見合った給付水準とするため、恩給期間に係る給付について27% $((8.8\% - 6.4\%) \div 8.8\%)$ 減額することとされた(図表8参照)。

ただし、受給者の生活の安定確保及び財産権の保障等の観点から、給付額に対する引下げ額の割合が10%を上回らないこととするとともに、減額により給付額が250万円を下回らないこととする配慮がなされた。

本法案は、公務員に対する共済年金と民間被用者に対する厚生年金との差異を解消するものであ

ったが、平成21年7月の衆議院解散により廃案となった。

国家公務員に対する年金について、恩給制度から現在の共済年金に至るまでの概略を整理してみると以下のとおりである。

(1) 国家公務員における年金制度の推移

1) 恩給の時代(昭和34年以前)

国家公務員共済組合法が施行される昭和34年より以前においては、官吏に恩給が給付されていた。明治8年の「陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭案並ニ其家族扶助概則(太政官達第48号)」に始まるとされる恩給^{*12)}は、国家への無定量の奉仕という公務の特殊性に鑑みた恩恵的・報償的給付であり、国家補償・身分保障としての性格が強いものであった。

公務への貢献度を反映するものとして退職時の条件をもとに、貢献年数に応じて給付され、最終俸給を基礎として算定する俸給比例による給付であった。給付水準は、文官について、在職期間30年で最終俸給の4割強、40年で5割弱程度であった^{*13)}。

最終俸給年額

 ×

[1/3 + 在職期間17年超の1年ごとに1/150]

※70歳～79歳の者にあつては、在職期間17年を超える年数が13年までの年数について2/300、14年以上の年数について1/300ずつ、80歳以上の者にあつては、そのを超える年数について2/300ずつ上記の金額に加算される。

*12) 恩給には複雑な歴史があり、これを説明するとそれだけで大論文となるので、詳細を割愛した。参考となるものとして、恩給局開局80周年に刊行された総理府恩給局「恩給制度史」、恩給制度百周年に刊行された総理府恩給局「恩給百年」が便利である。また、興味深い資料として、人事行政学界「マイヤース勅告と新恩給制度」がある。マイヤースは米国社会保障局保健数理顧問兼数理部長であったが、日本の恩給制度に関する目的で総司令部民生局顧問として来日し、「日本国政府職員に対する恩給制度に関する勅告と保健数理的分析」なる報告書を、昭和25年12月、GHQ民生局長のホイットニィ少将に提出している。

*13) 軍務局長として活躍し、海軍中將に任じられた後、艦隊派の策謀により昭和9年に予備役に編入された堀悌吉は、「生活収入が恩給のみとなって、一挙に半額に下がることになるので、当座生活上に不自由をきたすに至るべきものである」と記しており、軍人恩給水準が現役時代の半分程度であったことを伺わせる。(「海軍の逸材 堀悌吉 宮野澄」なお、ベストセラー「井上成美」(阿川博之)にも、井上大将が戦後、恩給だけの生活に困窮していた描写がある(P531など)。現行の共済年金よりはかなり恵まれた制度であったように見受けられるが、戦後の物価高騰のせいであろう。恩給制度の資料は財務省には残っておらず、よく判らないが、今でも議論があるようで、例えば、戦地加算制度等の問題について、保阪正康「昭和陸軍の研究(下)」p548-569参照。

支給開始年齢は、退職時となっており、45歳までは全額が支給停止、50歳までは5割支給、55歳までは7割支給、55歳から全額支給されていた。支給財源は国庫であるが、本人は恩給納金として俸給の2%を国庫納付する必要があった。

2) 国家公務員共済組合制度下 (昭和34年以降)

(ア) 国家公務員共済組合法施行(昭和34年)

昭和34年に国家公務員共済組合法が施行され、恩給と同様、俸給比例という構造を維持しつつ、社会保障制度の一環として保険料について労使折半の拠出制とする社会保険方式が導入された。給付水準は在職期間30年で俸給年額の55%、40年で70%程度であった。

$$\boxed{\text{退職直前3年の平均俸給年額}} \times [40/100 + (\text{在職期間20年超の1年ごとに} 1.5/100)]$$

※俸給年額の70%が年金額の上限。

支給開始年齢は、55歳以降の退職時であったが、55歳以前に退職した場合、1年につき4%減額した年金の受給を選択可であった。

支給財源は、労使折半負担による拠出制で、労使双方が保険料を負担することとなった。ただし、昭和34年に俸給の4.4%であった本人負担の保険料率は、順次引上げられている。

なお、昭和34年以前から引き続き在職して退職した者の恩給期間については、共済期間と合わせて共済年金として給付されることとなった。ただし、恩給期間については拠出がないことから、別途恩給期間に係る追加費用として国庫が負担している。

(イ) 通年方式の導入(昭和49年)

厚生年金の大幅な給付改善(5万円年金)により、厚生年金より低い水準となる者で現れることとなったため、従来の俸給比例による計算(一般方式)に加え、厚生年金に準ずる俸給比例部分と定額部分による計算(通年方式)が追加され、い

ずれか高い方の金額が年金額とされた。

(一般方式)

$$\boxed{\text{退職直前1年の平均俸給年額}} \times [40/100 + (\text{在職期間20年超の1年ごとに} 1.5/100)]$$

※俸給年額の70%が年金額の上限。

(通年方式)

$$12,000 \text{円} \times \boxed{\text{在職年数(最高35年)}} + \boxed{\text{退職直前1年の平均俸給年額}} \times 1/100 \times \boxed{\text{在職年数(最高40年)}}$$

(ウ) 基礎年金制度及び職域加算部分創設 (昭和61年)

全国民共通の1階部分として基礎年金が導入されたことにより、共済年金は、厚生年金と同様、それに乗せられる報酬比例年金とされ、かつ、算定方式を厚生年金に合わせる等により、公的年金制度の一環(社会保障制度)としての性格が強まった。

その際、厚生年金と同様の報酬比例年金に加え、公務員制度の一環として、公務の特殊性に配慮した職域加算部分が創設されている。報酬比例年金と職域加算部分を合計した給付水準は、在職期間30年で平均標準報酬の年額の27%、40年で36%程度となっている(これとは別に、65歳以上は基礎年金、65歳までは生年月日に応じて定額部分の支給が厚生年金と同様になされる)。

(厚生年金相当部分)

$$\boxed{\text{平均標準報酬月額}} \times \boxed{\text{給付乗率(7.5/1,000)}} \times \boxed{\text{在職期間月数}}$$

(職域加算部分)

$$\boxed{\text{平均標準報酬月額}} \times \boxed{\text{給付乗率(1.5/1,000)}} \times \boxed{\text{在職期間月数}}$$

支給財源は、共済年金と基礎年金の給付に必要な保険料が一括徴収され、本人負担の保険料率は、標準報酬月額の5.7%(昭和61年)から7.577%(平成21年9月)へ順次改定された。

平成21年財政再計算では平成30年には厚生年

金の上限保険料率9.15%を上回り、9.9%（平成35年9月）まで毎年0.354%ずつ引き上げることとされた。

(エ) 支給開始年齢の引上げ及び

可処分所得スライド制の導入（平成6年）

高齢化、労働人口減少の急速な進行に伴い、将来の現役世代に過重な負担が生じないようにするとともに、雇用との連携に配慮した仕組みに年金制度見直しが行われた。

具体的には、定額部分の支給開始年齢を平成13年から順次65歳へ引き上げ（平成21年以降に60歳を迎える者には定額部分の設計なし）が行われるとともに、年金額は、税金、社会保険料を控除した実質賃金の伸びに応じて改定されることとなった。これにより、年金額の実質賃金に対する比率は一定となり、世代間の公平が図られることとなった。

(オ) 支給開始年齢の引上げ及び

給付乗率の5%引下げ（平成12年）

厚生年金について、最終保険料率を年収の概ね20%にとどめるために、報酬比例年金の給付水準の約5%引き下げ、支給開始年齢の60歳から65歳への引上げ（平成35年に完成）によって、将来の給付費を約2割削減することを内容とする改正が行われ、あわせて、共済年金についても同様の改正を実施することとなった。

ただし、改正前の水準（5%削減前の水準である平成6年再評価率の水準にその後の物価スライド率を乗じたもの）を保障することとされた。

また、既に決定されていた年金は、賃金スライドを行わず物価スライドのみとされた。

(厚生年金相当部分)

$$\boxed{\text{平均標準報酬月額}} \times \boxed{\text{給付乗率 (7.125/1,000)}} \\ \times \boxed{\text{在職期間月数}}$$

(職域加算部分)

$$\boxed{\text{平均標準報酬月額}} \times \boxed{\text{給付乗率 (1.425/1,000)}} \\ \times \boxed{\text{在職期間月数}}$$

(カ) マクロ経済スライドの導入（平成16年）

標準報酬の再評価において公的年金被保険者の伸びと寿命の伸びを考慮したマクロ経済スライドを導入し、既裁定年金の物価スライドにも適用する改正が行われ、現在に至っている。

(2) 年金の給付水準

国家公務員に対する年金については、これまでに述べたように、様々な改革がなされてきたが、その都度、給付水準については、低下してきている。

恩給については、最終俸給月額を基礎として算定していることから、次官・局長クラスの最終俸給は課長クラスや課長補佐クラスと比べ高い水準にあったため、それが年金支給額にも反映されている。

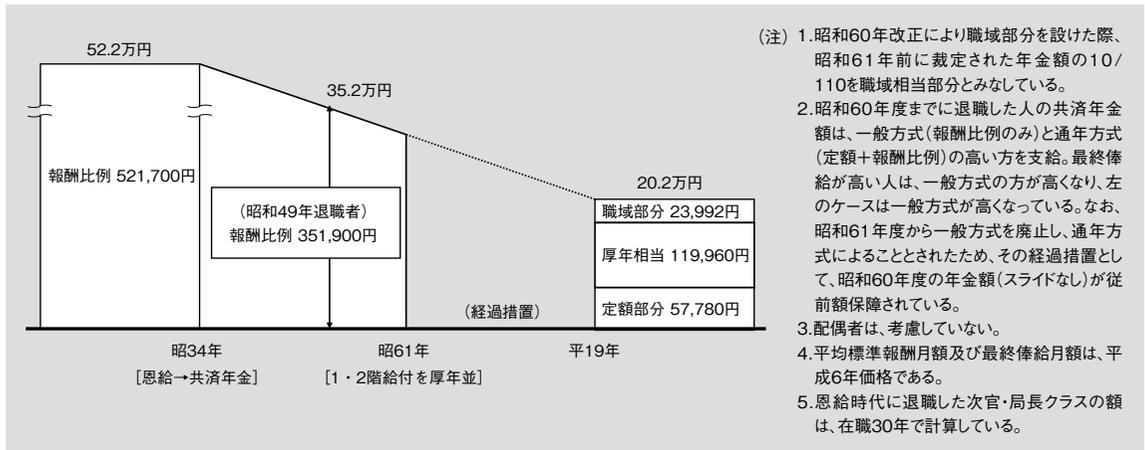
恩給および昭和61年以前の共済年金は、厚生年金に準拠した現在の共済年金に比べると、次官・局長、課長、課長補佐クラスのいずれにおいても高い水準にあったといえる。これは、公務員制度の一環として位置づけられていた恩給や共済年金が、昭和61年の基礎年金制度の導入により公的年金制度としての性格が強まったことによるものと考えられる。

また、現行の給付水準は、標準報酬月額に上限が設けられていることにより、次官・局長クラスと課長クラス等の間において平均標準報酬月額にそれほど差が生じないこととなる結果、年金額にもそれほど大きな差が生じないこととなっている。

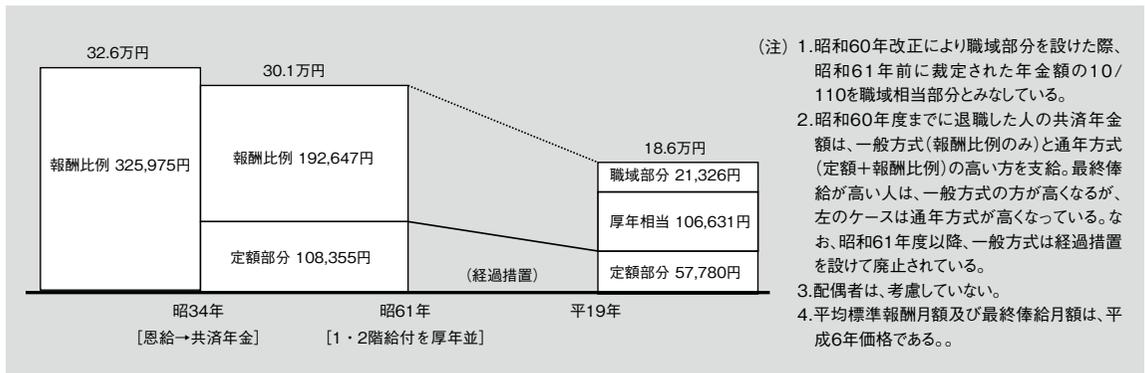
以下、次官・局長クラス、課長クラス、課長補佐クラスについて、モデルケースを設定してその水準の推移を表すと以下の通りとなる。図表9から図表11は、平成6年価格に換算するとモデルケースの最終報酬月額の金額と同程度となる者が各年において退職した場合に、現在どの程度の年金額を受給しているかを表したものである。

図表中の定額部分は、昭和24年4月1日以前に生まれた者に60歳から65歳になるまでの間支給されるものであるが、その支給開始年齢は、生

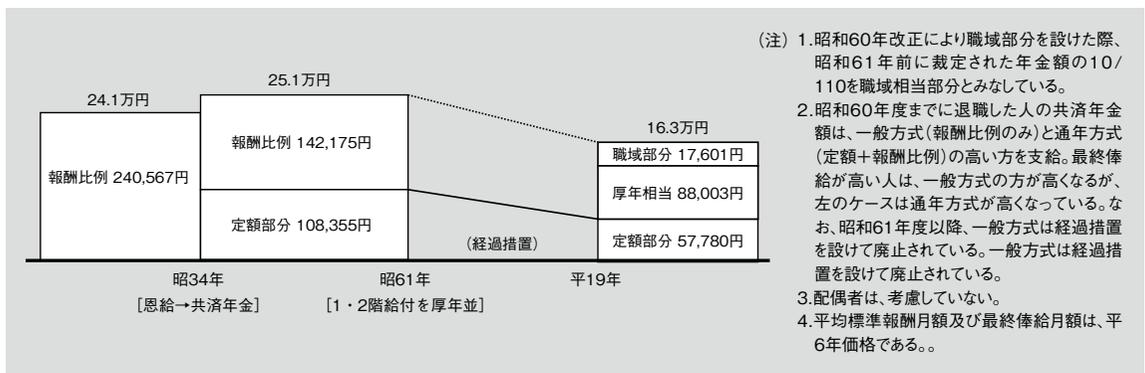
図表9 公務員に対する年金給付額(次官・局長クラス)



図表10 公務員に対する年金給付額(課長クラス)



図表11 公務員に対する年金給付額(課長補佐クラス)



年月日に応じて段階的に引き上げられてきている。なお、昭和22年4月2日から昭和24年4月1日に生まれた者の支給開始年齢は、64歳となっている。

図表から明らかなように、日本の公務員の年金の給付水準は、時代とともにほぼ単調減少しており、特に上位級が後世代になるほど大きく削減されてきている。