

## 公務員年金制度改革に関する有識者会議報告書について

野村 亜紀子

### ■ 要 約 ■

1. 2012年6月26日に衆議院で可決された「被用者年金一元化法案」では、厚生年金と公務員共済の一元化に当たり、公務員共済の「職域部分」を廃止するとされている。職域部分は、民間の企業年金に相当する。その後継制度が「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」で議論され、2012年7月5日、報告書が公表された。
2. 有識者会議報告書では、新しい公務員年金制度は、確定給付型年金（DB）の一種であるキャッシュ・バランス・プランを参考にした年金が適当であるとされた。その際、民間の企業年金の状況が確認された。ただ、例えば公務員年金への確定拠出年金（DC）導入の懸念事項として、インサイダー取引規制が言及されるなど、DCの実際の仕組みを踏まえると必ずしも相当しない記述がいくつか見られた。
3. 一般に、DB、DCはそれぞれ利点・難点があり、どちらかが一方的に優れるというものではない。先入観を排除し、民間の実状を客観的に把握した上で議論する必要がある。今後、公務員年金制度改革が推進されるに当たり、幅広い観点からの議論を期待したい。

### I. 被用者年金一元化に伴う公務員年金の見直し

民間従業員の公的年金制度である厚生年金と、公務員の公的年金制度である公務員共済を一元化する「被用者年金一元化法案」は、社会保障・税一体改革関連法案の1つとして2012年6月26日、衆議院にて可決された。

公務員共済は、公的年金部分と、民間の企業年金に相当する「職域部分」から成るため、厚生年金との一元化に際しては、以後の職域部分の扱いを決める必要がある。この点につき、被用者年金一元化法案では具体的な規定は行われず、同法案の附則第2条により、職域部分を廃止し新たな公務員年金制度を設けること、その在り方について平成24年中に検討を行い、その結果に基づき別途法律で定めるところにより必要な措置を講ずることとされた。

このような中で2012年4月、「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」が立

ち上げられた。同年3月に人事院より、公務員の退職給付が民間を約400万円上回るという調査結果が出されたことから<sup>1</sup>、当該有識者会議では、退職給付水準の官民較差の是正と、職域部分廃止後の新制度が議題とされ、7回の会合の後、7月5日に報告書が公表された。

報告書では、官民較差の是正については、全額を一時金である退職手当の支給水準引き下げで行うことが適当とされた。また、職域部分廃止後の新制度については、従来方式の確定給付型年金（DB）、キャッシュ・バランス・プラン<sup>2</sup>、確定拠出型年金（DC）の3つの方式がある中で、「民間におけるキャッシュ・バランス方式を参考とした年金の導入が適当である」とされた。

## Ⅱ. 有識者会議報告書と企業年金の実状

公務員年金の職域部分の後継制度は、民間の企業年金に相当するものと位置づけられる。約400万円の官民較差調整を提言しているだけに、有識者会議報告書では職域部分についても民間企業の年金制度とのバランスが意識され、民間の実状を記した上で議論が展開されている。以下では、有識者会議報告書の企業年金に関する記述について、気づいた点を挙げたい。

### 1. 企業年金の普及状況

有識者会議報告書では、企業年金の導入状況について、「企業規模50人以上の民間企業のうち、企業年金制度がある企業が56.0%であり、そのうち確定給付型の企業年金（確定給付企業年金、厚生年金基金又は適格退職年金）を有する企業が90.5%、確定拠出型の企業年金（確定拠出年金）を有する企業が24.7%、不明その他の企業が10.0%となっている（複数回答のため、合計は100%とまらない）。さらに、企業年金連合会の調査（平成22年度末時点）によれば、加入者数ベースで確定給付型は約78%（約1,300万人）、確定拠出型は約22%（約370万人）となっている。」と記された<sup>3</sup>。

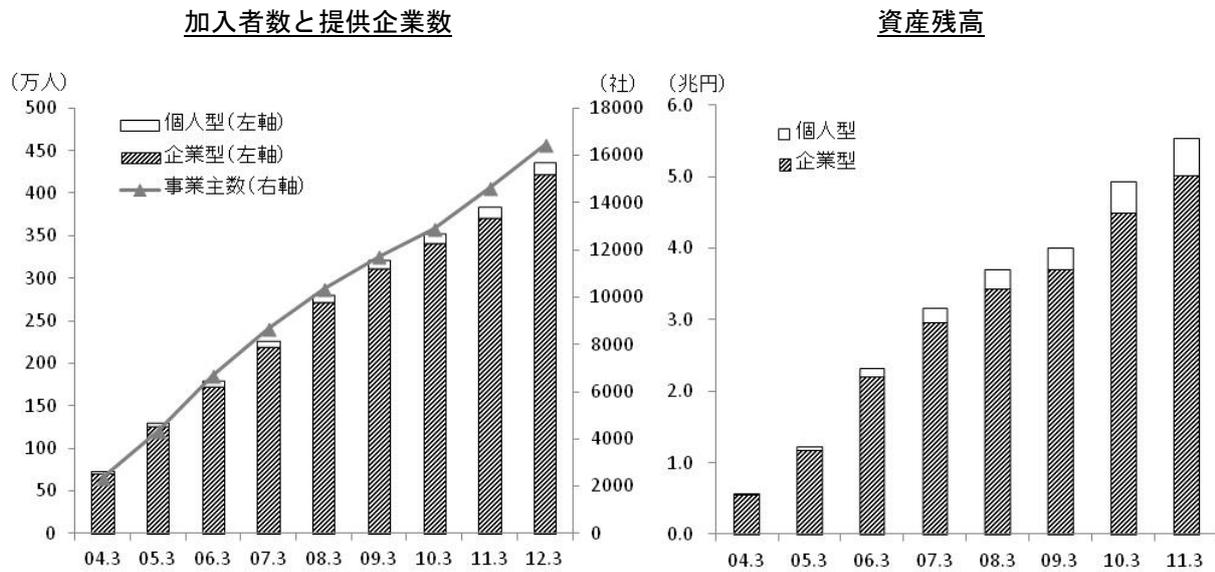
これだけを見ると、日本の企業年金制度はDBが中心的であるが、DBが50年以上の歴史を有するのに対しDCは2001年の制度開始後10年しか経っていないことを勘案すれば、この程度の開きがあるのは当然と考えることもできる。また、DBが近年、加入者数や資産残高の減少・横這い傾向を見せているのに対し、DCは過去10年間、着実に導入企業数、加入者数、資産残高の増加を記録してきた（図表1、2）。今後、長きにわたり持続する新たな公務員年金制度を議論するに当たっては、足元のDBとDCの普及状況をそのまま前

<sup>1</sup> 人事院「民間の企業年金及び退職金の実態調査の結果並びに当該調査の結果に係る本院の見解について」平成24年3月7日。

<sup>2</sup> キャッシュ・バランス・プランは、確定給付型年金の一種。加入者ごとに仮想勘定を設定し、年金給付額は、当該仮想勘定に付与されたクレジットの合計額に基づき決定される。クレジットの一部を国債利回り等に連動させることができ、従来型の確定給付型年金に比べると金利変動の積立状況への影響（例えば金利低下による年金債務の増加）を抑制できるが、一般に積立不足発生の可能性を完全に排除することはできない。

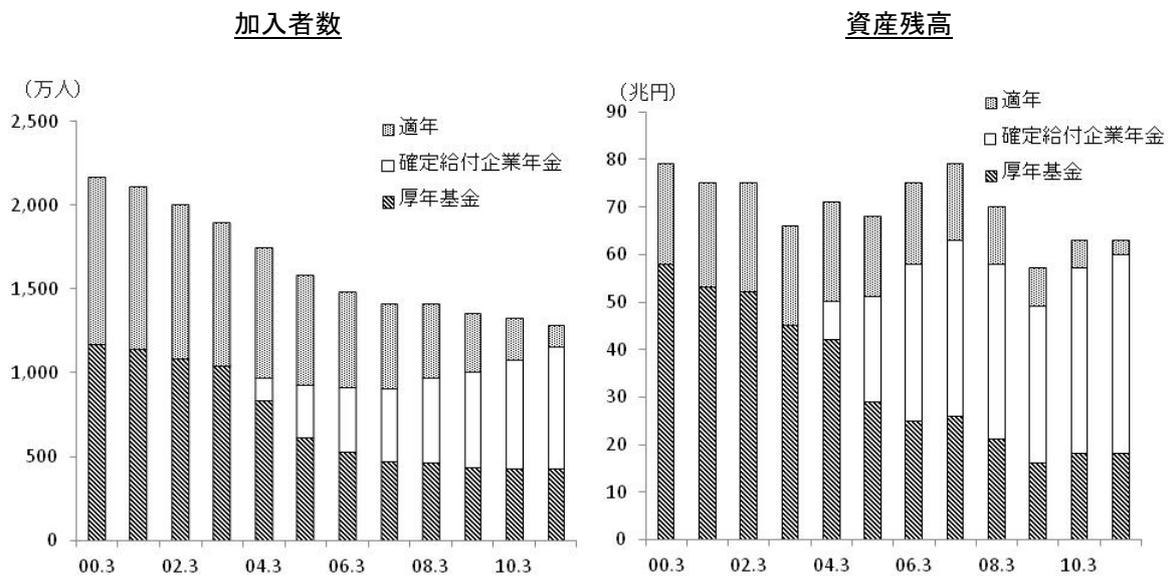
<sup>3</sup> 有識者会議報告書 p15。

図表1 DCの普及状況



(出所) 厚生労働省年金局、運営管理機関連絡協議会より野村資本市場研究所作成

図表2 DBの普及状況



(出所) 企業年金連合会より野村資本市場研究所作成

提とするのではなく、将来的にDCのプレゼンスが一層高まっていく可能性を勘案する方が望ましいようにも思われる。

また、上記の約1,300万人と370万人は、各制度の2011年3月時点の加入者数であるが、両制度に同時に加入する従業員も存在する。その調整を行わずに、単純合計を分母にDB・

DCのシェアを計算して「DBが約8割」と捉えるのは正確ではない。報告書が引用する人事院調査でも、企業年金制度のある企業のうち、DBを有する企業が90.5%、DCを有する企業が24.7%と、複数回答で合計が100%を超えており、複数タイプの年金制度を提供する企業が存在するのは明らかである。厚生労働省年金局のデータでも、2012年5月末時点で、DC導入企業16,564社の約3分の1に当たる5,652社が、確定給付企業年金、厚生年金基金など他の企業年金も有していた<sup>4</sup>。

## 2. DBの予定利率とDCの想定利回り

有識者会議報告書では、DBとDCの運営に関連して、両制度とも、「基本的には、一定の利率（想定利回り）を仮定して、退職時の給付と現役時の掛金を設定する。」とされている<sup>5</sup>。

確かにDBでは、給付に必要な掛金額を算出するために、「予定利率」を設定する必要がある。これに対し、DCでは「想定利回り」が設定されるとは限らない。企業年金連合会が2010年に行った調査によると、有効回答966のうち、4分の1強に当たる250が「想定利回りなし」だった<sup>6</sup>。

DCの想定利回りとは、従業員が個人勘定資産の運用指図において長期的に達成可能と思われる利回りの期待値である。DCを初の企業年金として導入する企業や、既存の退職給付制度への上乗せとして導入する企業は、想定利回りを設定する必要はない。他方、企業が、既存の退職給付制度（例えばDBや退職一時金）をDCに移行する場合、労使合意を得るためにも、退職給付制度の不利益変更と見なされるのを回避する必要がある。そこで、企業はしばしば想定利回りを用いてDC掛金を設定し、従業員が長期的に想定利回りを達成すれば、従前の制度と遜色のない年金給付を得られることを具体的に提示する。例えば、退職給付100の企業が2割をDCに移行した場合、企業は、想定利回りXパーセントの下で、従業員が60歳時点で20のDC資産を形成するのに必要な月額Y万円のDC掛金を拠出する。

DBでは、予定利率に見合う運用実績を達成できないと、積立不足が生じて企業が追加的な掛金拠出を迫られる可能性がある。これに対し、DCの想定利回りはあくまでも従前制度並の給付を得るための目安であり、これを目標とするかどうかは各従業員の自由である。先の例で言えば、60歳時点のDC資産が20ではなく10で構わない従業員は、想定利回り未満の運用で良いし、逆にこの機会に30を目指したい従業員は、想定利回りを上回るリスク・リターンを追求すれば良い。DBの予定利率とDCの想定利回りは、似て非なるものと言える。

<sup>4</sup> <http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kyoshutsu/unyou.html>

<sup>5</sup> 有識者会議報告書 p15。

<sup>6</sup> 企業年金連合会「第3回確定拠出年金制度に関する実態調査 調査結果」（2010年12月）。

なお、有識者会議報告書には、「一定の仮定の下で、退職給付総額の官民均衡が維持されれば最終的な税負担は変わらないと評価することができるのではないか」「確定給付型の年金でも確定拠出型の年金でも退職給付全体で見れば最終的な税負担は変わらないと考え得るとしても・・・」といった記述が見られる<sup>7</sup>。報告書の巻末資料と併せて読むと、新公務員年金制度が DB の場合、積立不足発生時には雇用主（政府）が追加拠出を行い、DC の場合、運用低迷時には他の退職手当を増額するので、退職給付の総額、ひいては雇用主負担（税負担）は変わらないという意味のようである。仮にこの理解が正しいなら、このような制度設計は、民間で一般的とは言えないだろう。

### 3. DC の運用指図

#### 1) インサイダー取引と DC

有識者会議報告書には、DC の運用指図に関する記述が何カ所もあった<sup>8</sup>。

一つは、「公務員については、金融商品取引法上のインサイダー取引規制に加え、行政の公正性に対する国民の信頼を確保する観点から所属行政庁により加えられることのある別途の取引規制との関係に留意が必要である。この点に関しては、実際の運用は個別株式というよりも投資信託の形が多く、懸念が少ないと評価できるとの意見があった。一方で、公務員には、経済政策、外交、安全保障政策に関する情報など市場全般に影響を与える情報に接する機会もあることから、法律上の規制に抵触するだけでなく、こうした情報を利用して運用を行うのではないかと疑念を招くことは避けるべきではないかとの指摘もあった。」というものである。

一般に、DC の運用指図は、他者に先んじた情報に基づき、日中の市場動向を捉えて売り買いするといった機動性を伴うものではない。運用指図には、掛金配分変更と資産配分変更（スイッチング）の 2 種類があるが、前者は今後の掛金で購入する運用商品を変更することで、拠出のタイミングは相場動向と無関係にあらかじめ設定されている。後者はそれまで積立・運用してきた運用商品（の一部または全部）を売却して他の商品を購入することで、確かに加入者が自らの相場観を反映させることも可能ではあるが、手続開始から配分変更の完了まで相応の日数がかかり機動性には欠ける。実際、DC の取引データを見ると加入者によるスイッチングが活発に行われているとは言い難く、運営管理機関の野村証券 年金サポート&サービスセンター部のデータでは、拠出開始以来のスイッチング実施者の比率は 2011 年度末時点で 10.7% だった<sup>9</sup>。

また、DC の典型的な運用商品の品揃えは、投資信託、預貯金、保険商品等であり、上記の報告書文中にもあるように、個別株式ではない<sup>10</sup>。投資信託のポートフォリオの運用

<sup>7</sup> 有識者会議報告書 p16、p19。

<sup>8</sup> 有識者会議報告書 p16～17。

<sup>9</sup> 野村証券 年金サポート&サービスセンター部「確定拠出年金データブック」（2011 年度版）。

<sup>10</sup> 厚生労働省年金局によると、運用商品数の平均は 18 本、内訳は、投資信託等が 13.2 本、預貯金が 2.2 本、生損保の保険商品が 2.3 本、金銭信託が 0.5 本だった。（2012 年 5 月 31 日時点）

<http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kyoshutsu/unyou.html>

は、運用会社のポートフォリオ・マネージャーが行い、個々の投資家が非公開情報等を取  
得したとしても、影響を及ぼす手だてではない。さらに、個々の投資家による投信の売買は、  
DCに限らず、「ブラインド方式」と呼ばれる方法で行われる。すなわち、取引は発注日の  
終値に基づく基準価額で行われ、発注時点で、投資家は具体的な基準価額が分からない。  
民間企業においてDC導入時にインサイダー取引規制に対する懸念が問題視されることは  
まずないと言って良い。

一般に、DCの運用指図において、非公開情報が投資信託の基準価額にどのような影響  
を及ぼすのか予測し、他者に先駆けた取引を行い、利益を出すのは極めて困難と思われる。  
また、仮に加入者の業務上、そのような非公開情報の取り扱いが問題とされる場合は、一  
定のルールに基づく取引停止期間の設置等で対応可能と考えられる。ちなみに、米国では  
1986年に連邦公務員年金にDCが導入された。その際、DCの利点・難点を挙げて議論が  
行われたが、インサイダー取引規制、乃至、それに類する非公開の重要事実が主要な論点  
とされた形跡は見られなかった<sup>11</sup>。

## 2) DCの投資教育と運用指図

有識者会議報告書には、また、「確定拠出年金の場合は、①事業主は投資教育を行う努力  
義務が課せられることとなるが、投資教育を実施するにあたっては新たなコストが発生す  
ることも考慮する必要があるのではないか、②加入者が運用指図を行うこととなるが、国  
民は公務員に対して公務に専念してもらうことを求めていると考えられ、投資教育を受け  
つつ資産運用に配慮して公務に従事することは国民の期待にそぐわず、公務になじまない  
のではないかと意見もあった。」「公務員についても個々人が短期の運用実績等を心配す  
ることなく長期の視点で仕事に取り組んでもらう必要があるため、確定給付型の年金の方  
が適しているとの意見もあった。」といった記述もある。

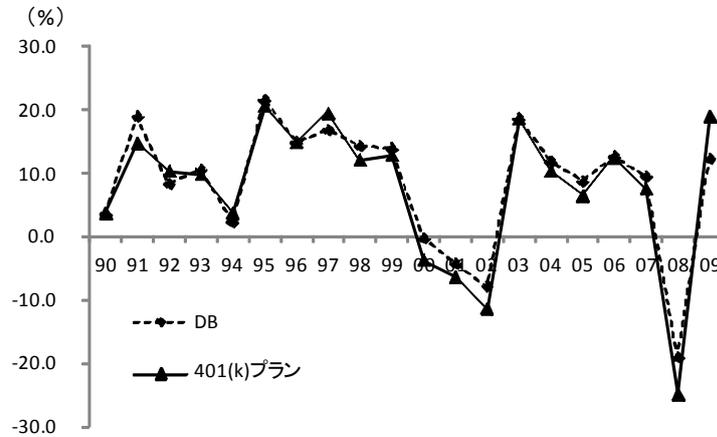
DC導入企業の業種を見ると、最も多いのが製造業である。規約単位なので加入者数は  
分からないが、4,141件中1,507件が製造業で、金融・保険業は僅か245件にとどまる<sup>12</sup>。  
要するに、DC加入者のほとんどが資産運用以外を本業とするが、DCの投資教育を受けて  
運用指図を行うことが、日々の付加価値創出の妨げになっているという議論は聞こえてこ  
ない。

また、DCの投資教育において必ず登場すると言って良いのが、「長期投資の重要性」で  
ある。DCの個人勘定資産は、原則として60歳まで引き出せないのも、加入者は短期的な  
運用実績に一喜一憂する理由に乏しく、長期投資を実践する環境が整っている。DCの投  
資教育が適切に実施されていれば、「短期の運用実績の心配」が多くの加入者の間に蔓延す  
る懸念は総じて低いと言える。

<sup>11</sup> 野村亜紀子「米国の連邦公務員向け確定拠出型年金—1986年改革の経緯と現状—」『野村資本市場クォーターリー』2012年夏号（冊子版）を参照。

<sup>12</sup> <http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kyoshutsu/unyou.html>

図表3 米国 DB と 401(k)プランの運用実績



(出所) U.S. Dept. of Labor, "Private Pension Plan Bulletin Historical Tables and Graphs," Dec. 2011 より野村資本市場研究所作成

#### 4. DC と DB の運用実績比較

有識者会議報告書には、「アメリカでは、確定拠出型の年金の運用実績として、個人が運用先を自由に決められる方式よりも、投資の専門家の助言を受ける方式の方が高い運用成績を示しているとの調査があり、このことは、確定拠出型の年金よりも確定給付型の年金の方が運用利回りが良くなることを類推させるとの意見があった。」とも記されている。

アメリカの DC には、確かに、401(k)プランのように加入者が運用指図を行うタイプと、少数派ではあるが、行わないタイプが存在する。上記引用箇所の前半部分が、これら両タイプの運用実績の差異を指しているのか、あるいは、401(k)プランにおける投資助言サービスの利用者と、それ以外の加入者の運用実績を比較しているのか、筆者には判断がつかない。ただ、よりストレートに、米国 401(k)プランと DB の運用実績に関するデータを米労働省が公表しているので、図表3に示す<sup>13</sup>。両者の上下変動は 401(k)プランの方が若干大きいことが見て取れる。また、1990～2009年の幾何平均は、DB の 7.8%に対し 401(k)プランは 6.8%だった。

これだけだと、確かに DBの方が優れた運用実績を出しているように見えるが、そもそも両制度の比較において、運用実績の数値のみを取り出すことには、ほとんど意味がない。DBの運用も上下変動のトレンドは 401(k)プランとほとんど変わらず、相当程度のマイナスを記録する年もあった。間違いなく予定利率を下回っており、これは雇用主にとっての拠出増、公務員年金であれば国庫負担増に直結する。

有識者会議報告書では、キャッシュ・バランス・プランの制度設計として、「財政運営や指標の設定等において、現行法令上民間企業年金に認められた方式よりもさらに保守的な

<sup>13</sup> U.S. Dept. of Labor, "Private Pension Plan Bulletin Historical Tables and Graphs," Dec. 2011.

制度設計・運営を行う」<sup>14</sup>ことが提案されている。詳細は分からないが、報告書の巻末資料を見る限り、運用実績がマイナスのような場合は、やはり積立不足が発生するように見受けられた。

### Ⅲ. おわりに

前述の通り、DCは2001年の制度開始以来、着実な普及を遂げてきた。その間も、制度上の課題を見直す機運は持続し、2011年には「年金確保支援法」により10年来の懸案であった企業型DCの加入者拠出（いわゆるマッチング拠出）の導入が実現した。さらに、2012年7月9日に公表された内閣官房国家戦略室の「成長ファイナンス推進会議とりまとめ」にも、DC制度の拡充が盛り込まれている。

海外に目を転ずれば、米国では、1980年代に、公的年金改革を契機に連邦公務員年金制度が見直され、従前のDBのみから、DBとDCを組み合わせた制度設計に変更された。新設のDCであるTSPは、その後加入者・資産残高が着実に増加し、今や米国最大の年金基金となっている<sup>15</sup>。このように、DBとDCの組み合わせが公務員年金においても上手く機能している実例は存在する。

一般に、DBとDCには、それぞれ利点・難点があり、どちらかが一方的に優れるというものではない。先入観を排除し、民間の実状を客観的に把握した上で議論を進める必要がある。今後、わが国の公務員年金制度改革が推進されるに当たり、幅広い観点からの議論を期待したい。

<sup>14</sup> 有識者会議報告書 p21。

<sup>15</sup> 前掲脚注 11 の論文を参照。