

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 亜紀子

■ 要 約 ■

1. 米国では 1980 年代、公的年金改革を契機に連邦公務員年金の見直しが行われ、確定給付型年金（DB）である基礎年金と、確定拠出型年金（DC）である TSP（Thrift Savings Plan）の組み合わせから成る新制度が導入された。
2. TSP の仕組みは、基本的に、米国企業の代表的な DC 制度である 401(k)プランとよく似ている。各加入者の個人勘定が設定され、個人勘定資産の運用指図は加入者自身が行う。1987 年の制度開始から 20 年余りを経て、今や米国最大の年金基金となっている。
3. 1980 年代当時、公務員年金は連邦・地方のいずれも DB であり、TSP の導入は革新的だった。連邦政府が財政赤字問題に直面する中、コスト抑制が重視されたが、同時に、DC の個人勘定資産は従業員が保有し、政治的圧力に晒されにくい点なども認識されていた。民間企業の年金制度をモデルにした内容でもあった。
4. 我が国では、被用者年金一元化法案を契機に、公務員共済年金の「職域加算部分」廃止後の制度を議論する必要性が生じているが、その際、DC を検討することは適切であると考えられる。TSP 導入当時の米国と現在の我が国をめぐる事情には共通する点も多く、米国の 1986 年改革の経緯と現状は、参考になるものと思われる。

はじめに

我が国では現在、公務員共済年金見直しの議論が行われている。2012 年 4 月 13 日に国会に提出された「被用者年金一元化法案」¹は、民間サラリーマンの加入する厚生年金と公務員共済年金の制度を一元化する。これにより公務員年金の「職域部分」（民間の企業年金に相当する部分）は廃止されるが、同法案の附則第 2 条で、職域部分廃止と同時に新たな年金制度を設けることとされているため、新制度の内容を議論する必要性が生じたのである。

¹ 「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」

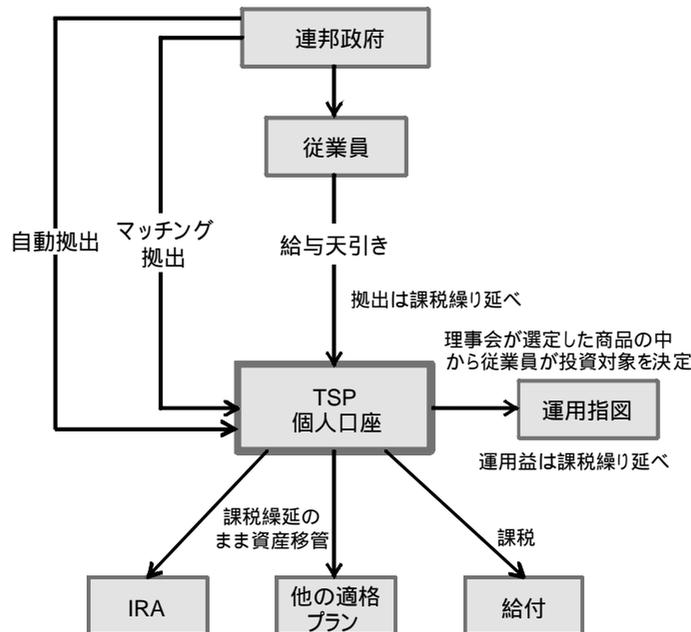
米国でも、実は 1980 年代に同様なことが起きていた。同国は 1983 年に公的年金改革を実施したが、それに伴い 1986 年に連邦公務員の年金制度を抜本的に見直し、確定拠出型年金 (DC) の TSP (Thrift Savings Plan) を導入した。本稿では、当時米国でどのような議論がなされたのか整理する。

米国連邦公務員向け DC の概要

1980 年代の改革の議論に先立ち、まず TSP について紹介する。

図表 1 は、現在の TSP の制度概要である。TSP の仕組みは基本的に、米国企業の代表

図表 1 TSP の概要



従業員 (加入者) 拠出	<ul style="list-style-type: none"> 給与の 100%もしくは 1.7 万ドルの小さい方まで拠出可。50 歳以上であれば、追加で 5,500 ドルのキャッチアップ拠出も可。 2010 年 8 月 1 日以降に雇用された者は給与の 3%が給与から自動的に拠出される。拠出を望まなければ停止可能(オプト・アウト方式)。
雇用主拠出	<ul style="list-style-type: none"> 全対象者向けの自動拠出(給与の 1%)。 加入者拠出 3%まで 100%のマッチング拠出。加入者拠出 4~5%は 50%のマッチング拠出。上限は自動拠出込みで 5%。 拠出限度額は、加入者拠出、雇用主拠出の合計で年間 5.0 万ドル。
受給権	<ul style="list-style-type: none"> 加入者拠出と雇用主のマッチング拠出は、即時発生。 雇用主の自動拠出については、原則、勤続 3 年で 100%発生。
運用	<ul style="list-style-type: none"> 加入者が、あらかじめ用意された品揃えの中から運用指図。 拠出変更、スイッチングは随時可能。(一定の回数制限あり)
給付	<ul style="list-style-type: none"> 原則 59.5 歳まで不可。ローン、困窮時引出の制度あり。 個人退職勘定 (IRA)、適格退職プランへの資産移管可。

(出所) 野村資本市場研究所

的な DC 制度である 401(k)プランとよく似ている。401(k)プランと同様に、従業員及び雇用主である連邦政府の拠出が各従業員（加入者）の個人勘定に入れられ、個人勘定資産の運用指図は、あらかじめ用意された運用商品の中から加入者自身が決定する。拠出時、運用時ともに非課税で、給付時に所得税が課せられる。拠出限度額の水準等も民間 DC と共通である。現役期間中の離転職時には、個人勘定資産を個人向け DC である IRA（Individual Retirement Account）等に移管することが出来る²。

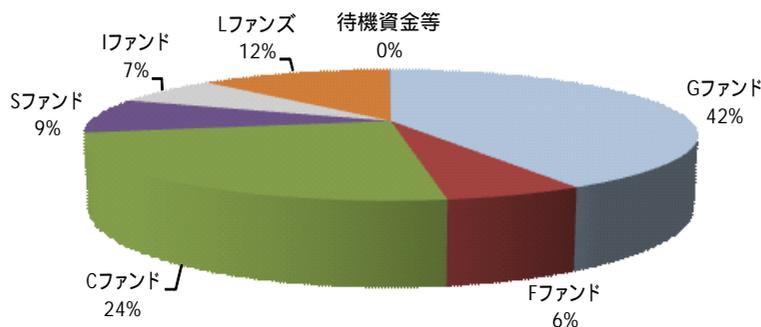
他方、401(k)プランとは異なる点もある。401(k)プランでは、まず従業員が拠出を行い、これに対し企業が奨励金であるマッチング拠出を行う。これに対し TSP では、従業員が

図表 2 TSP の運用内容

ファンド名	概要
L ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ L インカム、L2020、L2030、L2040、L2050 の 5 本から成るターゲット・イヤー・ファンド。 ・ G、F、C、S、I の各ファンドに投資し、ターゲット・イヤーが近づくにつれて運用内容を保守化させる。 ・ マーサー・インベストメント・コンサルティングが資産配分モデルを策定。
G ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ TSP 向けに発行された米国政府証券に投資。 ・ TSP 理事会によるインハウス運用。 ・ 加入者が運用指図を行わなかった場合のデフォルト商品。
F ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公社債に投資。Barclays Capital U.S. Aggregate Bond 指数をトラックするインデックス・ファンド。 ・ ブラックロック・インスティテューショナル・トラスト・カンパニーが運用。
C ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国の大企業及び中堅企業の株式に投資。S&P500 指数をトラックするインデックス・ファンド。 ・ ブラックロック・インスティテューショナル・トラスト・カンパニーが運用。
S ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国の中小型株（C ファンドに含まれていない銘柄）に投資。Dow Jones U.S. Completion Total Stock Market 指数をトラックするインデックス・ファンド。 ・ ブラックロック・インスティテューショナル・トラスト・カンパニーが運用。
I ファンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ 先進 21 カ国の国際株式に投資。MSCI EAFE Stock 指数をトラックするインデックス・ファンド。 ・ ブラックロック・インスティテューショナル・トラスト・カンパニーが運用。

（出所）TSP 資料、ウェブサイトより野村資本市場研究所作成

TSP 全体の資産配分（2010年）



（出所）TSP 2009～2010年財務報告書より野村資本市場研究所作成

² IRA は、自営業者、民間サラリーマンはもとより、公務員や所得のない配偶者も加入することができる。本稿では議論しないが、加入対象者が制約されている我が国の個人型確定拠出年金との大きな相違点である。

拠出を行う・行わないに関わらず、連邦政府が全員に対し給与の 1%を拠出する「自動拠出」と、従業員拠出、企業のマッチング拠出の 3 種類である。民間企業の DC でも企業の自動拠出は存在するが、シンプルな 401(k)プランには登場しない。TSP の自動拠出は、後述する TSP 導入時の制度改正に由来する。

図表 2 は、TSP の運用商品の一覧と、全体の資産配分である。運用の選択肢は、F ファンド、C ファンド、S ファンド、I ファンドというインデックス・ファンド 4 本、非市場性米国政府証券ファンド (G ファンド) 1 本、これらを用いて組成されるターゲット・イヤヤー・ファンドである L ファンドから成る。非市場性政府証券ファンドの存在も、民間の DC と比較した TSP の特徴と言える。なお、ファンドはいずれも TSP 専用である。これは資産残高が大きい民間企業 DC で、加入者が負担する運用コスト抑制のためにしばしば採られる方法である。

TSP の投資残高は 2011 年 9 月時点で 2,726 億ドルに上り、米国最大の年金基金だった。加入者数は 2010 年末時点で 440 万人、そのうち 290 万人が加入者拠出を行っていた³。

連邦公務員年金に DC を導入した 1986 年改革

1. 1983 年ソーシャル・セキュリティ改革と「1986 年連邦職員退職制度法」

米国では 1970 年代半ば以降、公的年金であるソーシャル・セキュリティの財政問題が深刻化していた。度重なる法改正により対応がなされたものの、ロナルド・レーガン政権が発足した 1981 年時点で、1983 年半ばにも給付に必要な資金が枯渇するという事態に陥っていた。また、その危機を仮に乗り切ったとしても、ベビーブーマー世代の引退の影響により 2025 年頃には資金枯渇が生ずると考えられていた。

1983 年 4 月に成立したソーシャル・セキュリティ修正法 (Social Security Amendments of 1983) は、これら短期・長期両方の財政問題に対応しようとするものだった。その主要な改革項目の一つに、1984 年 1 月 1 日以降に採用された連邦公務員をソーシャル・セキュリティの加入対象とすることが含まれた。

ソーシャル・セキュリティは、現在では幅広い国民を加入対象とするユニバーサルな制度だが、1983 年の改革当時、連邦公務員は加入対象ではなかった。連邦公務員向けの行政職員退職制度 (Civil Service Retirement System、以下、CSRS) が 1920 年に設立されており、ソーシャル・セキュリティが導入された 1935 年時点で連邦公務員はすでに CSRS に加入していたためだった。

しかし、1983 年ソーシャル・セキュリティ改革に伴い、1984 年以降採用の連邦公務員もソーシャル・セキュリティの対象となると、それらの職員向けに新たな年金制度を導入

³ 資産残高は米国 2013 年度連邦予算、加入者数は TSP2009~2010 年財務報告書より。なお、米国年金業界誌の Pensions & Investments 2012 年 2 月 6 日号では、2011 年 9 月時点の TSP 残高は 2,814 億ドルと報じられている。

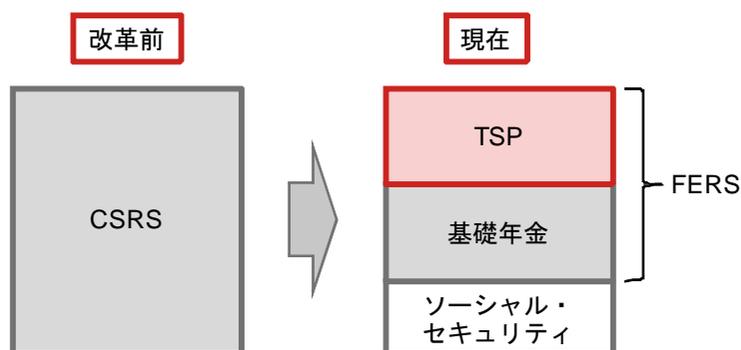
する必要性が生じた。ソーシャル・セキュリティ給付のみでは CSRS の給付に及ばない一方、CSRS にはソーシャル・セキュリティ相当の給付も含まれると考えられたため、彼らをソーシャル・セキュリティと CSRS の両方に加入させるわけにはいかない。ゆえに、ソーシャル・セキュリティとの組み合わせにより、拠出・給付の両面において CSRS と概ね同等となるような「上乘せ制度」を用意しなければならなかったのである。

1986年6月に成立した「1986年連邦職員退職制度法」(Federal Employees' Retirement System Act of 1986、以下、FERS法)は、ソーシャル・セキュリティへの上乗せ制度として、連邦職員退職制度(Federal Employees' Retirement System、以下、FERS)を導入した。FERSは、確定給付型年金(DB)である基礎年金(basic annuity)と、DCであるTSPの2つの制度から成る(図表3)。1983年以前の採用者は引き続きCSRSに加入するが、本人の希望によりFERSに乗り換える機会が与えられた。また、CSRS加入者もTSPへの加入は認められたが、本人拠出のみとされた⁴。

新制度は、加入者がCSRS加入者と同等な給付を確保するためにはTSPの積極活用が欠かせないという形に設計された。ソーシャル・セキュリティは給付計算において、所得が低い層への給付を手厚くする措置が導入されている。したがって、所得が高い人ほど、退職前の自分の所得とソーシャル・セキュリティ給付を比較した「所得代替率」が低くなる。TSPを利用することにより、これを補い十分な退職後所得を確保する機会が与えられるという仕組みである。

図表4は、所得層別に新旧両制度の所得代替率を比較した事例である。CSRSはソーシャル・セキュリティと異なり、所得水準に関わらず代替率が一定である。ソーシャル・セキュリティとFERSで同じ所得代替率(この事例では63%)を確保しようとすると、1985年価格で最終給与が1.5万ドルの所得層は、TSPへの雇用主自動拠出1%のみで可能だが、それを上回る所得層はTSPへの加入者拠出を行い、所得代替率を押し上げる必要

図表3 ソーシャル・セキュリティ改革に伴うFERSの導入



(注) CSRS=Civil Service Retirement System、FERS=Federal Employees' Retirement System、TSP=Thrift Savings Plan

(出所)野村資本市場研究所

⁴ 本節の以上の記述は、Wilmer L. Kerns, "Federal Employees' Retirement System Act of 1986," Social Security Bulletin, Nov. 1986を参照した。

図表 4 新旧制度の比較

	最終給与 (1985年価格)				
	\$15,000	\$30,000	\$45,000	\$60,000	\$75,000
新制度:					
ソーシャル・セキュリティ	27%	21%	16%	12%	10%
FERS基礎年金	36%	36%	36%	36%	36%
FERS TSP (1%自動拠出)	2%	2%	2%	2%	2%
合計	66%	60%	55%	51%	48%
CSRS	63%	63%	63%	63%	63%

(注) 勤続 35 年、62 歳で退職のケース。なお、\$45,000 はソーシャル・セキュリティ税の対象となる報酬の上限。

(出所) Schreitmüller (1988) より野村資本市場研究所作成

がある。図表 4 の試算を行った議会調査局 (CRS) は 2004 年の FERS に関する報告書で、「TSP は FERS の主要な構成要素である。特に中高所得の連邦職員にとっては、ソーシャル・セキュリティ、FERS 基礎年金と TSP への自動拠出のみでは適切な退職所得の確保が難しいと思われるからである。」と記している⁵。

2. なぜ DC を導入したのか

1986 年の FERS 導入当時、民間企業の間では DC がそれなりに普及していたものの、公務員年金は連邦、地方のいずれも DB だった。TSP の導入が、当時の米国において革新的な制度改革だったことが伺われるが、そもそもどのような経緯で FERS に TSP が含まれることになったのだろうか。

FERS 法制定に深く関わった連邦議会上院スタッフであるジェイミー・コーウェン氏は、連邦公務員年金改革を回顧する論文で、TSP 導入の背景を次のように解説している⁶。

FERS 導入の直接の契機は、連邦公務員がソーシャル・セキュリティの加入対象になるに当たって CSRS に代わる新制度が必要とされたことにあったが、同時に、連邦財政赤字が 2000 億ドルに上るという厳しい財政事情の中で、財政赤字削減策の一つとして、公務員年金引き下げの政治的圧力が高まっていた。CSRS の給付内容が充実しており、民間企業と比較して雇用主である連邦政府のコスト負担が高かったことも、給付引き下げの主張につながった。

公務員年金が常に政治的介入に晒されうる状態を解消して制度を安定化させると同時に、雇用主である連邦政府のコストを抑制する施策として打ち出されたのが、公務員も全国民と同じソーシャル・セキュリティに加入し、上乘せの制度として、ある程度の保証を提供する DB と自助努力の要素を備える 401(k)プラン型の DC を組み合わせるという制度設計だった。

⁵ Patrick J. Purcell, "Federal Employees' Retirement System: The Role of the Thrift Savings Plan," CRS Report for Congress, June 10, 2004.

⁶ Jamie Cowen, "Twenty-Five Years after Federal Pension Reform," EBRI Issue Brief, July 2011.

このように、FERS の制度設計の議論では、コスト引き下げだけでなく、連邦公務員にとっての利点も勘案されていた。コーウェン氏は、FERS 法制定に至る過程を分析した Schreitmueller (1988)⁷でも引用されており、FERS に TSP が含まれた理由として以下の指摘を行っている。

- ・ 従業員に対する、退職に向けた貯蓄奨励となる。
- ・ 従業員は、早期の受給権発生やローンの制度に感謝すると考えられる。
- ・ 従業員の年金ポータビリティが高まり、多額の権利放棄なしで転職が可能になる。
- ・ 従業員は自ら個人勘定を保有することになり、当該個人勘定資産は財政赤字対応のための給付抑制の対象とならない。
- ・ 市場運用を行えば、より高いリターン獲得と米国経済の資本形成への貢献につながる。

しかし、公務員組合は、このような制度変更は自分たちにとって不利益であると捉えて反対した。法案審議の過程では、共和党が多数政党である上院と大統領が、DB と DC の組み合わせを推し、民主党が多数政党の下院と労働組合が、現状維持により近い内容を推すという対立構造も生じたが、最終的には両者が妥協し改革が実現した。

TSP の加入者拠出を行う従業員の割合は、コーウェン氏によると、2000 年代に入り 80%代を推移しており、2011 年 3 月時点では 85.2%だった。民間企業 401(k)プランの加入率が概ね 70%程度であることに照らしても、TSP が連邦公務員に広く受け入れられたことが見て取れる。

3 . TSP のガバナンス

1) 理事会によるガバナンス体制

TSP の運営への政治的介入をいかに遮断するかという TSP のガバナンス体制も、重要な論点となった。FERS 法に基づき設立され、TSP のガバナンスの要となったのが、連邦退職貯蓄投資理事会 (Federal Retirement Thrift Investment Board、TSP 理事会) だった。同理事会は、大統領が任命する 5 名のメンバーで構成される。これらの理事会メンバーは、「資産運用及び年金プランに関する相当程度の経験・訓練・専門性を有する」ことを FERS 法により求められる。(図表 5 を参照)

TSP 理事会は、TSP の投資管理方針及び運営管理方針の策定、TSP の投資パフォーマンスのレビュー、理事会予算のレビュー・承認という任務を負う。また、実務執行部隊の長であるエグゼクティブ・ディレクターを任命する⁸。

TSP は行政府内に設置された政府機関だが、理事会には自らの任務に関する独立性が付与されている。すなわち、大統領は理事会メンバーを任期中に解任することはできず、予算は政府の行政管理予算局 (OMB) を通さず直接、大統領と議会に提出さ

⁷ Richard G. Schreitmueller, "The Federal Employees' Retirement System Act of 1986," Transactions of Society of Actuaries, 1988 Vol. 40 Pt 1.

⁸ TSP の職員数は 2011 年には 93 名だった。

図表 5 TSP のガバナンスの概要

TSP 理事会	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 人員構成 ・ 任期 ・ 専門性 ・ 任務 ・ 投資方針 ・ 運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大統領が任命する 3 名（うち 1 名が議長）、大統領が上院の院内総務と協議の上で任命する 1 名、大統領が下院の院内総務と協議の上で任命する 1 名の、合計 5 名で構成。 ・ 任期は 4 年。 ・ 資産運用及び年金プランに関する相当程度の経験・訓練・専門性を有する。 ・ TSP の投資管理方針及び運営管理方針の策定。 ・ TSP の投資パフォーマンスのレビュー。 ・ 理事会予算のレビュー・承認。 ・ エグゼクティブ・ディレクターの任命。 ・ 投資方針の策定。 ・ 理事会は、退職給付のための資産形成に適切なブルーデントな投資、低いアドミニストレーション費用、を規定する投資方針を定める。 ・ 理事会は最低限、月に 1 回、会合を開く。
エグゼクティブ・ディレクター	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 任免 ・ 専門性 ・ 任務 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会の多数決により任命される。4 名の理事の賛同により解任される。 ・ 資産運用及び年金プランに関する相当程度の経験・訓練・専門性を有する。 ・ 理事会が策定した方針を実行し、投資方針に基づく運用を行い、TSP の運営管理を行う。 ・ 業務上必要なレギュレーションを策定し、業務上必要な人員を雇用し、専門家やコンサルタントのサービスを購入する。また、必要な報酬を支払う。 ・ 適宜、従業員への権限委譲を行う。
従業員諮問委員会	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 人員構成 ・ 任期 ・ 任務 	<ul style="list-style-type: none"> ・ TSP 理事会議長が任命する 15 名で構成。公務員労働組合代表 7 名、公務員管理職等の組織代表 5 名、女性の権利促進に関する公務員組織の代表 1 名、公務員年金の受給者代表 1 名、軍人の加入者代表 1 名。 ・ 任期は 4 年。 ・ 理事会及びエグゼクティブ・ディレクターに対し、TSP の投資方針及びアドミニストレーションに関する助言を与える。
受託者責任	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 受託者の定義 ・ 忠実義務 ・ 注意義務 ・ 分散投資義務 ・ 利益相反禁止 ・ 制裁等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会メンバー、エグゼクティブ・ディレクター、TSP 資産の管理に関する裁量権を有する者、ERISA 上の投資アドバイザー。 ・ 受託者は、加入者・受益者の利益のみのために、加入者・受益者への給付支払い・合理的な費用支払いの目的のみのために行動する。 ・ このことに精通する人物が持つスキル・ブルーデンスを持って行動する。 ・ TSP の運用に関する規定の認める範囲内で、分散投資を行う。 ・ 適正な報酬を伴わない限り利害関係人との取引を禁止。 ・ 受託者が自らの利益のために TSP に関する取引等を行うことの禁止。 ・ 受託者責任規定違反を犯した受託者は、それにより発生した損失を TSP に対し個人的に賠償しなければならない。また、TSP に対し原状回復を行わなければならない。 ・ 労働長官は違反を犯した利害関係人に対し民事制裁金を課すことができる。

(出所) FERS 法より野村資本市場研究所作成

れる。また、制度改正を大統領と議会に直接、提案することができる。

TSP 理事会及びエグゼクティブ・ディレクターは、FERS 法上の受託者責任を負う。当該受託者責任規定は、「1974 年従業員退職所得保障法」(Employee Retirement Security Act of 1974, ERISA)を参照して制定された。忠実義務・注意義務・分散投資義務といった原則が規定され、違反した場合は個人的に損害賠償を求められること等も定められている。

2) TSPの運用方法をめぐる議論⁹

TSPのガバナンスをめぐる重要な論点の一つが、運用方法だった。ソーシャル・セキュリティやCSRSといった連邦政府が提供する年金制度の運用は、いずれも米国政府証券で行われている。公的年金の市場運用は政府による民間経済の支配につながりうること、経済・社会政策などの目的で年金運用が行われうることなどを念頭に、これらを回避するためには政府証券による運用が望ましいという考え方に基づく。

これに対し、TSPの運用方法の議論では、政府証券よりも株式・社債のリターン実績の方が歴史的に高いことなどを踏まえ、「政治的介入を回避しつつかに市場運用を行うか」という問題意識の下で、政府証券のみ、政治家から隔離された運用者によるアクティブ運用、従業員にIRA並の自由な選択権を付与、法令により規定された形でのパッシブ運用、といった選択肢が議論された。最終的には、法令の規定の下で、政府証券ファンド、債券ファンド、株式インデックス・ファンドという組み合わせを用意する方法が選ばれた。

また、理事会のような組織による集団運用か、個々の加入者による運用指図かという点については、集団運用が年金本来の目的から離れた経済開発投資につながり得ることへの懸念から、レーガン政権の強い反対もあり、後者に落ち着いた。

3) 運用商品品揃えとTSPの独立性

TSPの導入後、その独立性が試されたのは、主に運用商品の品揃えをめぐる議論だった。様々な政治的思惑から、FERS法を改正して特定の商品を品揃えに追加しようとする動きがあった¹⁰。しかし、TSPへの品揃えの追加は慎重に行われ、後述するように、25年の歴史の中で、制度開始当初の3本に追加がなされたのは2回に留まっている。

ただし、TSPの運用には根拠法に基づく制約が存在する。すなわち、Gファンドについては、FERS法により、連邦政府の債務上限に抵触する場合は財務長官の判断で同ファンド向けの政府証券発行を停止することができるとされている。債務上限問題が解消され次第、発行を再開すること、Gファンドを保有する加入者に対し発行停止が行われなかった場合に得られたであろうリターンを提供することなどが規定されている。実際に過去何回か、この規定に基づき、Gファンド向けの政府証券発行が停止された。最近では2011年5月に停止され、8月2日の「2011年予算管理法」(Budget Control Act of 2011)成立による債務上限引き上げに伴い再開された。

また、実は制度開始当初、加入者による運用指図には制約が設けられていた。TSPは1987年にGファンドのみの形で開始し、翌1988年1月からFファンド(債券インデックス・ファンド)とCファンド(米国株式インデックス・ファンド)が投資可能になったものの、加入者拠出、雇用主拠出のそれぞれについて、一定割合をG

⁹ Schreitmüller (1988)を参照した。

¹⁰ Cowen (2011)。

ファンドに投資するという制約が FERS 法に定められていた¹¹。当初の規定では、加入者拠出は 1992 年、雇用主拠出は 1997 年に G ファンドへの投資義務がなくなる予定だったが、1990 年の法改正により前倒しされ、1991 年から個人勘定資産の運用は完全に加入者の指図に任されることとなった。

上記はいずれも根拠法の規定に基づくので、政府本体や政治家による介入とは言えないものの、年金運用の独立性という観点からは妥協が生じていると言えよう。

4 . TSP 開始後の展開

FERS は 1987 年 1 月 1 日から開始された。TSP も同時に開始するはずだったが、理事会メンバーの任命をはじめとする準備が間に合わず、同年 4 月 1 日に開始された。

FERS 加入者が TSP への加入者拠出を行うかどうかは、各人の自由であるため、どの程度の加入者が新制度の利用に踏み切るかが注目された。CSRS 加入者も本人が望めば TSP への加入が認められたので、同様に注目された。結果は、FERS 加入者の 4 割、CSRS 加入者の 2 割が 1987 年中に TSP に加入者拠出を行ったというものだった。予想より低かったという評価もあるものの¹²、連邦公務員にとって DC が全く馴染みのない制度だったことを踏まえると、初年度としては十分な浸透度合いだったと見ることもできよう。

TSP の開始後、制度の手直しは継続的に行われた。まず、運用関連では、前述の投資制限の撤廃に加え、2001 年に S ファンド（米国中小型株インデックス・ファンド）と I ファンド（国際株式インデックス・ファンド）、2005 年に L ファンド（ターゲット・イヤー・ファンド）が品揃えとして追加された。

また、2002 年に加入対象者として軍人が追加された。さらに、2010 年から、加入者が非拠出を選ばない限り給与の 3% が TSP に拠出されるという自動化措置が導入された。自動化措置は 401(k) プランに浸透しはじめている制度設計で、2006 年の企業年金法改正で法制上の整備も行われた。ターゲット・イヤー・ファンドも今後、401(k) プランの主要な投資対象になると目されており、共に民間の動向に追随した動きと理解できる。

財政赤字拡大と連邦公務員 DB 見直しの議論

1986 年の制度改正以降、FERS の給付を本格的に削減しようとする動きは見られなかった。しかし、米国連邦政府が、2009 年度以降、3 年連続で 1 兆ドルを超える財政赤字に陥る中で、2012 年 2 月、FERS 基礎年金の加入者拠出を引き上げる法案が成立した。「2012 年中間層租税軽減及び雇用創出法」（Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012）では、2013 年 1 月 1 日以降の新規採用者及び同時点での勤続期間が 5 年未満の従業員を

¹¹ 前記の通り、当時の米国は多額の財政赤字に直面していた。G ファンドへの投資義務もそのような事情を踏まえ講じられた措置ではないかと推察される。

¹² Schreitmüller (1988) は、加入者の惰性 (inertia) を一因として指摘している。

対象に、基礎年金への従業員拠出を 2.3%引き上げる（ソーシャル・セキュリティと合わせて 7%を 9.3%にする）こととされた。

また、現時点では進展こそしていないものの、財政赤字削減論議の一環で、FERS 基礎年金を縮小・廃止するべきだという提案も出されている。2011 年 8 月の「予算管理法」は連邦債務上限を引き上げるに当たり、財政赤字削減に関する上下両院合同特別委員会（Joint Select Committee on Deficit Reduction）を設立し、財政赤字削減策の策定を求めた。同委員会は議会の各委員会から提言を募ったが、連邦公務員年金に対する管轄権を持つ下院監督・政府改革委員会（House Oversight and Government Reform Committee）の提言の中に、新規採用者の FERS への加入を停止し、代替制度として DC を設立することが含まれた。民間企業の大多数において、すでに新規採用者向け年金制度が DC となっていることなどが、理由として挙げられた¹³。合同特別委員会は 2011 年 11 月に財政赤字削減策をめぐる協議の失敗を宣言するに至り、同委員会向けの提言が活かされることもなかったが、このような提案が管轄権を持つ委員会により提示された事実は注目に値する。

一方、2012 年 1 月、議会予算局（CBO）はワーキング・ペーパーを通じて、連邦公務員の総報酬（給与と年金等の福利厚生合計）は、民間企業従業員のそれよりも 16%以上高いという試算を提示した¹⁴。また、福利厚生のコストは、連邦公務員の方が民間従業員よりも 48%高いとされた。CBO は、DB がコストの差異の主因であると指摘した。すなわち、連邦公務員には FERS 又は CSRS を通じて DB が提供されるのに対し、民間企業では DB の提供は一般的とは言えなくなっているという差異だった。CBO は連邦議会の組織で、財政に関する客観的なデータ分析と試算を行う。今後、連邦公務員年金見直しの議論が再燃すれば、CBO の試算は手堅い論拠の一つとして参照されると思われる。

いずれにせよ、連邦公務員の雇用主である政府の財政は、2012 年度も 1.3 兆ドルの財政赤字が予想されるなど依然として厳しい。将来的に FERS の基礎年金部分の見直しが行われる可能性は否定できないだろう。

おわりに

米国の連邦公務員年金改革は、ソーシャル・セキュリティへの連邦公務員加入により必要性が生じた。被用者年金一元化を契機とする日本の現状とは、背景事情が重なる部分がある。

公務員年金見直しの時点で、すでに民間企業の間で DC が普及し始めていた点も共通する。米国では 1980 年代、401(k)プランが普及の途上にあり、1984 年には民間サラリーマンの約 10%、1986 年には 14%が 401(k)プランに加入していた。日本では 2012 年 2 月時点で、民間サラリーマン（厚生年金被保険者）の 12%が企業型 DC に加入していた。現在の

¹³ House Committee on Oversight and Government Reform の Darrell Issa 委員長より、Joint Select Committee on Deficit Reduction の Jeb Hensarling 共同委員長に宛てた提言書（2011 年 10 月 14 日）。

¹⁴ Justin Falk, “Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector,” Working Paper Series, Congressional Budget Office, January 2012.

日本の DC 普及状況は 1980 年代の米国に近く、米国を参照するなら、民間と平仄のあった公務員年金の導入という観点からも、DC は検討可能な状況に達していると言えよう。

民間並という意識は、レーガン大統領が 1986 年 6 月 6 日に FERS 法に署名するに当たり、「同法により導入される、近代的で包括的な退職プログラムは、民間セクターの優れた年金プランをモデルにした」と述べたことにも如実に表れている。レーガン大統領はさらに、「新制度は、連邦公務員と納税者の両方にとって公正である」とも評した¹⁵。民間の退職給付制度と乖離せず、かつ、公務員年金の究極のコスト負担者である納税者の観点からも公正であるという評価基準は、日本にも当てはまるのではないだろうか。

「従業員は自ら個人勘定を保有することになり、当該個人勘定資産は財政赤字対応のための給付抑制の対象とならない。」という前掲のコウウェン氏の指摘も¹⁶、今日の我が国にとって示唆深い。我が国では今世紀に入り、大手企業が積立不足の DB を抱えたまま経営破綻し、受給者も含めた給付減額を余儀なくされるという事例が発生した。それらを踏まえ、「母体企業が経営破綻しても DC 個人勘定資産には影響が及ばず、DB のような給付減額は生じない」という、従業員にとっての DC 個人勘定の長所が再確認された。公務員の雇用主は政府なので、民間のように雇用主の倒産リスクが意識されることはない。しかし、財政赤字削減目的での制度変更のリスクに晒されるというのが、米国の制度改革において考慮された一つのポイントだった。

民間の年金制度動向との平仄、将来的な財政負担をめぐる不確実性の除去、個人勘定資産の権利確保など、様々な観点から、我が国の公務員年金改革の議論において DC を検討することは適切であると考えられる。米国 TSP をめぐる経緯と現状は参考となる。

¹⁵ “Statement on Signing the Federal Employees’ Retirement System Act of 1996,” (<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1986/60686d.htm>).

¹⁶ 本稿「[連邦公務員年金に DC を導入した 1986 年改革](#) 2. なぜ DC を導入したのか」を参照。