

イギリスの公的・私的年金制度改革

丸谷 浩介

■ 要約

イギリスの年金制度は、保守党政権時に自助努力を基調とした私的年金への依存度を強める一方で、公的年金の範囲を縮小してきた。これによって年金受給者間の格差拡大と貧困の増大が問題視された。労働党政権下の年金改革は、このような貧困問題を直視する政策を採用する一方で、可能な限りの自助努力を奨励する仕組みを採用する。ここでは少子高齢化に伴う年金財政の持続可能性、公的支出の削減、民間部門活用の奨励という同時達成が困難な政策目標に向けた改革が続いている。

■ キーワード

年金クレジット、基礎国家年金、職域年金、個人勘定

I はじめに

急速に進行するイギリスの少子高齢化は、近年まで「年金クライシスがない」とまで言われた年金制度改革の余儀なくしている。それは単に年金財政の面での持続可能性にとどまらず、高齢期の資金不足に悩む高齢者が増加することを意味している。実際、所得格差はサッチャー政権時よりも拡大しているものであり、全年齢における相対的貧困率も高水準で推移している。若年期の貧困は、保険料拠出を前提とする年金制度において、高齢期の貧困を招来させる¹⁾。そこで、50年後を見据えた改革を行ってきている。ただ、労働党政権以後は高齢者の相対的貧困率が減少していることは特筆に値し、自己責任を旨とする保守党政権時とは異なるアプローチを採用しているようにもみえる。

本稿では、イギリスの国民保険制度と公的年金制度を確認し、低水準の公的年金を補完する私的

年金制度について紹介する。その上で、1997年発足の新労働党政権が採用してきた公的年金の低所得者に対する集中化と私的年金の拡大について、現在に至る動向をみる。イギリスの年金制度は、普遍的な高齢期の生活保障、生活自己責任、国家財政支出の削減という相容れない政策目標を実現しようとしている。これにより、急速な人口高齢化に対応すべく論じられている日本の年金改革について、イギリスからの示唆を得よう。

II イギリス年金制度の概要

1. 国民保険制度と公的年金

イギリスの社会保険制度は、日本や大陸諸国とは異なり、職域別に並立する制度ではなく国民を対象とした国民保険制度で運営されている。イギリスの国民保険制度が包括的であると指摘されることがあるが、それは二つの意味を有している²⁾。一つは、稼得能力を低下・喪失させるような

社会的リスクのほとんど（老齢、障害、疾病、失業等による労働の中断等）を、単一の社会保険制度が網羅しているという点である。ただ、国民保険の歳出規模では年金が全体の8割以上を占め、実質的に国民保険は老齢年金として機能している³⁾。

そして国民保険が包括的であるというもう一つの理由は、自営業者か被用者か、民間部門の被用者か公務員かを問わず、すべての国民が単一の国民保険制度に加入を強制されるという被保険者の包括的であるということである。ただそうはいつでも低所得の非被用者が任意加入であり「国民皆保険」ではない。さらに、国民保険に加入している非被用者は、その拠出と給付が原則的に定額拠出・定額給付である一方で、被用者は報酬比例拠出で定額給付と報酬比例給付の折衷である。このように、両者は同一の制度を利用しているとはいえ、異なる体系の下に制度構築されている⁴⁾。

管理運営は、雇用年金省が保険給付のその役割を担う。保険料徴収は歳入関税庁が管轄しており、国民が自ら納付する国民保険料のみならず、使用者が納付する保険料をも徴収し、それを国民保険料ファンドとして管理している。歳入関税庁は個人所得税をはじめとした国税を徴収する機関であるが、国民保険料を徴収するようになったのは1999年より実施された国税と保険料の一元的徴収化によるものであった。これは、使用者から徴収する国税と保険料の納付手続の一元化という手続的要請に止まらず、国民保険料の滞納処分等の手続を効率的に行うことを目的に導入されたものである。このことによって、強制徴収である租税と全国民を対象とする強制加入に基づく国民保険料の双方を同一の官庁が徴収することになるから、両者の納付義務を同価値に考えている国民が多いように思われる。

なお、国民保険にはかつて国庫負担があったが、サッチャー政権が1989年にこれを廃止した。その後財政状況が厳しくなったために一時的に国

庫負担が復活したが、近年は財政が安定しており国庫負担がない。これは、給付費の8割を占める公的年金の給付水準が低いため、高齢化の影響を比較的受けにくいからである。

2. 国民保険の拠出義務者と保険料

国民保険の保険料拠出は公的年金の給付に反映する。保険料拠出の概要を確認しておこう。

保険料は、就労形態や所得に応じて4種類の形態から構成される。年金との関係で問題になるのは被用者（クラス1保険料拠出義務者）と自営業者（クラス2保険料拠出義務者）である。クラス1保険料は、賃金を得る労働者とその使用者に対して課される保険料である。1992年社会保障拠出給付法では次のように規定している（第6条）。すなわち、賃金が支払われ、あるいは雇用関係の下で何らかの利得を得る場合、その者が16歳を超え、かつその額が最低稼得収入額（Lower Earnings Limit）を超える場合は、クラス1保険料を拠出しなければならない、と。ただ、基礎国家年金を受給している場合は適用を除外されるので、男性は65歳未満、女性は60歳未満までの被用者がクラス1の被保険者となる。なお、年金支給開始年齢以降の被用者には保険料負担義務がないが、使用者負担は課せられる。保険料納付義務者は使用者であり、被用者分の保険料を賃金から源泉徴収して歳入関税庁に納付する。歳入関税庁では、国民に国民保険番号を割り振ると同時に、使用者に対してオンライン納付を行うよう誘導をはかっている。

クラス2保険料は、自営業者を対象としたものである。16歳以上年金支給開始年齢未満の者のうち、一定年収以上の者が定額保険料（毎週2.40ポンド）を納付することが義務づけられている。基準所得に満たない者は保険料納付のみならず、保険加入自体を強制されないが、それ以上の者でも疾病給付等を受給している場合、労働能力がない場合、収監されている場合、出産給付・障害介

護手当受給者には保険料の納付を免除される。

クラス2保険料を納付したことによる保険給付は、クラス1保険料拠出者のうち拠出制求職者給付、(基礎国家年金上乘せとしての)付加年金を除くものである⁵⁾。ただ、求職活動を行っている場合には所得調査求職者給付を受給することができ、老齢年金が低額になったとしても年金クレジットによって、それぞれ最低生活が保障されることになっている。そのため、クラス1かクラス2であるかの区分は、保険料の納付方法、保険料額、使用者負担の有無といった保険料拠出時に差が生じるものの、保険給付の面では相対的に差が少なくなる。というのも、保険給付額で差が生じるのは基礎国家年金と国家第二年金から成る老齢年金部分であろうが、イギリスの年金は他国に比べると所得代替率が低いのみならず、中高所得の被用者は国家第二年金から脱退して企業年金、個人年金、ステークホルダー年金に加入し、国民保険に基づく年金の役割が相対的に低いからである。高齢期の所得保障としての政府の役割を基礎的な部分にのみ集中させているために、給付の面での被用者・自営業者の格差はそれほど生じない

ような構造になっているとすることができるだろう。

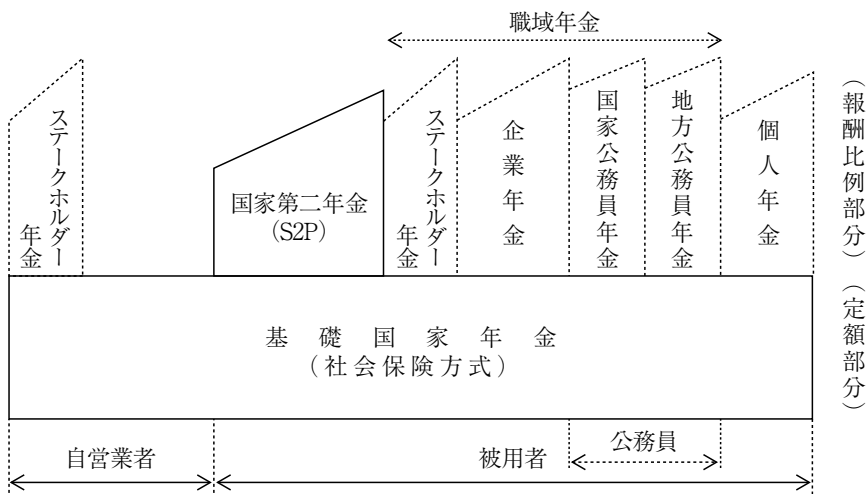
3. 年金制度の構造

マイケル・ヒルによれば⁶⁾、イギリスの年金制度は三層構造から成る。

第一層は、イギリス国内に市民権を有するすべての者に対し、所得調査を条件として最低限度の所得を提供する年金クレジットである。これは国民保険財源ではなく、租税財源で行われる。

第二層は、国の定額の基礎国家年金と、報酬比例拠出による国家第二年金である。ただ、この二層部分は国家が担う年金という分類なのであり、全国民が対象となる基礎国家年金と低・中所得被用者のみが加入することになる国家第二年金は別途のものと考えた方が良いであろう。このために、基礎国家年金に上乘せされる被用者年金を付加年金と呼ぶことがある。

基礎国家年金は戦後から継続して設けられているものであるが、付加年金は紆余曲折を経て現在の形になっている。1970年代から報酬比例の国家所得比例年金制度 (State Earnings Related Pension



資料出所：厚生労働省『世界の厚生労働 (2007)』

図1 イギリスの年金制度体系

表1 年金予算の推計

年金種類	2006-07年度価格 (10億ポンド/% GDP)			
	2006年7月	2015年6月	2025年6月	2035年6月
基礎国家年金	48.6	61.7	84.8	121.2
SERPS/国家第二年金	9.8	16	22.6	33.6
年金クレジット	7.6	7.6	6.6	6.2
その他年金	2.9	2.5	2.5	2.7
合計 (% GDP)	68.9 (4.9%)	87.9 (5.0%)	116.6 (5.3%)	163.8 (5.9%)

出典：Pensions Policy Institute, *Pension Facts December 2008*. 資料より筆者改変
<http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/default.asp?p=70>

Scheme: SERPS) を設けていたが、後述のように2002年より国家第二年金として再編し、再配分的性格を強めている。

さらに、付加年金の中でも任意加入制度部分を第三層としている。中・高所得の被用者は国家第二年金の適用を除外 (contract out) されることができ、職域年金、個人年金、ステークホルダー年金に加入することによって、国民保険料の減額あるいは払い戻し (リベート) を受けることになる。そしてこのリベートを利用してステークホルダー年金等に保険料拠出する。その上で、付加年金に関しては年金支給開始年齢・退職年齢を自分で選択する。職域年金適用は事業所単位で行われ、加入するのは主として大企業である。これにより国家第二年金加入者は、職域年金の適用がない零細企業に使用され、且つ個人年金に加入する余裕のない低所得の労働者を中心として加入することになる。

4. 低所得高齢者に対する公的年金

イギリスでは、保守党政権時より公的扶助給付に依存する高齢者の増加に悩まされていた。とりわけ、公的扶助たる所得補助制度の資産要件がそれ程厳格でないことに加え、労働党政権からは基礎国家年金の給付水準よりも所得補助のそれを引

き上げていくことにしたために、公的扶助給付依存が進行してしまう。これにより現役時の貯蓄インセンティブを削ぐ結果になる。このような最低所得保障制度の抱える矛盾点を克服するために、年金クレジット (pension credit) が導入されている。

年金クレジットは保証クレジット (guarantee credit) と貯蓄クレジット (saving credit) から成る。保証クレジットは支給開始年齢を60歳とし、年金生活者の年金を含む所得⁷⁾ が一定額に満たない場合にその差額を給付する。給付基準は単身者週あたり130ポンド (約18,600円)、夫婦⁸⁾ 198.45ポンド (同28,500円) である。これに障がい者加算、介護者加算等が加わる。保有できる資産は6,000ポンド (86万円程度) であり、これを超えても500ポンドごとに毎週1ポンドの収入があったものとみなして支給される。

保証クレジットは、所得が少なくとも貯蓄に応じてクレジットが減額されてしまう。この場合の貯蓄とは基礎国家年金や付加年金を含むため、保険料の拠出には逆効果となり、低年金者が増加してしまう。そこで、保証クレジットの減額分を補い貯蓄を奨励するために貯蓄クレジットが設けられている。貯蓄クレジットは65歳が支給開始年齢であり、保証クレジットへ加算して支給される。

表2 年金クレジット受給者数

	受給者数 (千人)			
	保証クレジットのみ	貯蓄クレジットのみ	保証クレジット及び 貯蓄クレジット	計
女性	505	327	855	1686
男性	378	264	391	1033
計	882	591	1246	2719

出典：Pensions Policy Institute, *Pension Facts December 2008*. より筆者作成

具体的には、週あたりの所得が単身者181ポンド（約26,000円/夫婦は266ポンド（約38,100円））に満たないことが条件であり、その額が保証クレジット基準を下回るときは差額の60%が、上回るときは差額の40%が支給される。したがって、低年金者において保険料拠出を含む貯蓄があればあるほど年金額が増えることとなり、職域年金に加入していない女性の年金額を向上させる効果を有している。これと同時に、中低所得被用者が加入する国家第二年金への加入を促進させる効果を有する。

また、年金クレジットは資力調査を伴う公的扶助給付であるが、特段の生活上の変化がない限り五年ごとに資力調査が行われる。また、管理運営は雇用年金省の外局である年金サービス事務所が行うことになっており、公的扶助制度に内在するスティグマを可能な限り排除しようとしている。

5. 基礎国家年金

基礎国家年金（Basic State Pension）は、職業や婚姻形態にかかわらずに拠出要件を満たした場合に支給される年金である。男性65歳、女性60歳が支給開始年齢であるが、女性の支給開始年齢は2020年にかけて徐々に65歳へ移行し、2024年から2046年にかけては男女ともに68歳へ引き上げられる。

2007年年金法改正以前、基礎国家年金を受給するには、国民保険料を男性11年以上、女性10年以上支払っていることが必要であった。このような

資格期間は廃止され、現在は下限の拠出期間という概念自体がなくなっている。

年金額の算定は拠出期間に比例する。満額年金額は週あたり87.30ポンド（約13,000円）であり、毎年4月インフレ率に応じて上昇する。将来は平均賃金の伸びに応じて改訂されることが予定されており、給付水準の実質的向上を図ることとなる。

具体的な年金額の算定はきわめて明快である。満額の年金を受給するための資格期間が30年であるので、それを拠出年間で除して得た額となる。このために、家庭責任を有する女性が育児介護で拠出期間が不十分となり低年金を招来することから、みなし拠出制度（保険料クレジット）によって年金額の算定上有利になるようにしている。

6. 国家第二年金

国家第二年金（State Second Pension: S2P）は、年収4,524ポンド（約65万円）から34,840ポンド（約500万円）までの給与所得を得る被用者を対象とする公的年金である。2002年までのSERPSでは給付水準を所得代替率20%で算定されていたが、S2Pでは低所得者ではこれが40%になるように設計されている。

これに加え、低所得の介護者や長期障がい者については、所得が国民保険料最低基準を満たさずに保険料拠出をしていない場合であっても保険給付を受けられる場合がある。6歳以下の児童を養育しているとき、HRPの対象となる障がい者を介護しているとき、介護手当を受給しているときが

表3 公的年金額 (2009年度)

年金クレジット	保証クレジット	単身	£130.00
		夫婦	£198.45
	貯蓄クレジット	単身最低額	£20.40
		夫婦最低額	£27.03
		夫婦最高額	£153.40
基礎国家年金	本人拠出分	£95.25	
	配偶者	£57.05	
国家第二年金	男性	£7.05の拠出ごと	£0.1153
	女性	£9.00の拠出ごと	

出典：DWP, *Benefit and Pension Rates*, 2009. より筆者作成

これにあたる。このような場合には、最低基準所得（年収4,524ポンド）を得ていたものとみなして保険料拠出記録に記載することになる。なお、障がい者が2010年までにこの対象となる場合には、労働市場接触テストにパスする必要がある。また2010年4月からは対象児童年齢を12歳以下に引き上げることとなっており、里親もその対象となる。さらに介護手当受給の有無にかかわらず、週20時間以上の障がい者介護を行う者を対象に含めることになっている。

なお、2030年以降は2050年までに定額給付となることが予定されている。現在のS2Pは低賃金被用者に対する所得再分配的性格を強く持つものであるが、この措置により公的年金の高齢期所得保障としての性格を強めると同時に、保険原理（拠出原理）から逸脱し、私的年金へとシフトさせることになると指摘されている。

7. 公的年金からの適用除外

ベヴァリッジ報告に基づく国民保険は年金額が定額かつ低額であったために、公的年金制度とは別個に職域年金が発達した。1959年に公的年金としての報酬比例年金（段階年金）が導入された際、これと職域年金との調整が必要となった。そこで1975年社会保障法により成立したSERPSは、適用

除外制度を導入し、それ以降個人の自助努力を重視する保守党政権が適用除外の範囲を順次拡大していった。これによってSERPSにとどまる者は、職域年金のない中小企業に勤務し、手数料の高い個人年金に加入することのできない低賃金労働者が多くなった。その結果、高齢期の所得格差を拡大することに貢献したのであった。

8. 職域年金・個人年金

3階部分の職域年金・個人年金には拠出建（確定拠出）・給付建（確定給付）、被用者向け企業年金、非被用者を含む個人年金等、数多くの種類が存在する。ここではステークホルダー年金と職域年金、適格個人年金について概観しよう。

表4 年金受給者に占める職域年金・個人年金受給者比率

	職域年金	個人年金
単身	52%	7%
夫婦	67%	20%
計	59%	13%

出典：Pensions Policy Institute, *Pension Facts December 2008*. より筆者作成

(1) ステークホルダー年金

ステークホルダー年金は確定拠出型個人年金の

一種である。2002年から開始されたステークホルダー年金は、従前の適用除外年金の弱点を克服すべく制度設計された。すなわち、職域年金に関しては転職に不利であり、企業年金を持たない中小企業の被用者の加入ができず、そもそも被用者でないと加入できないという点が指摘されていた。そして個人年金に関しても、手数料が高く保険料が割高である、安全性に問題がある、といったことから加入が進んでいなかった。

現行制度は、公的年金だけでは不十分であるが、民間個人年金に加入する余裕がない中所得者に向けた年金制度であり、少ない保険料で比較的寛大な給付を得ることができる。保険料拠出を一時的に停止したり再開することができるなど、ポータビリティにも優れている。

対象者は、S2Pから適用除外される被用者のみならず、自営業者、企業年金を提供していない事業主、企業年金だけでは不足する中所得の被用者も加入することができる。

年金額は、拠出された保険料総額と保険会社が行った運用実績によって決定する。保険給付は通常60歳から65歳の退職者が受けることになるが、在職中であってもその選択によって受け取ることができる。

ステークホルダー年金は、中所得者にとって税制優遇措置、1%という手数料規制、ポータビリティに優れるといった点からS2Pからの脱退を促進させる効果を持っている。そもそも低所得者は貯蓄への余裕がなく、それらの公的年金への依存度を高めている。そして、1%という手数料が長期的にはコスト低下の効果を有するが、保険会社にとっては1%が低きに失し、保険会社の淘汰を促進させている。これにより、より優秀な保険会社が安定的かつ効率的に運用することが可能になり、さらなるコストが低下することを期待されている。

(2) 職域年金

職域年金は多種多様であり、会社によってその内容が異なると言っても過言ではない。ただ、報酬比例型とマネーパースェス（確定拠出）型の二種類に大別することができるが、近年の職域年金の大多数は確定拠出型となっており、支給開始年齢や年金額の算定方法等は確定拠出型個人年金と同様である。

職域年金制度は税制適格性を取得するために種々の条件を課している。加入二年以上で受給権を付与すること、5%以内での物価スライドを保障すること、給付額が拠出期間比例型になることが求められる。

(3) 適格個人年金

イギリスの個人年金は、被保険者が毎月あるいは一括で拠出する保険料について、被保険者が選択した保険会社が運用する確定拠出年金である。給付時には拠出保険料総額と運用益の25%までを一時金として受け取ることができ、残額を終身確定年金として受け取ることになる。なお、この給付を受けることができる年齢は50歳以上75歳以下で選択することができ、一時金を受け取るか否かをも選択することができる。また、一時金の残額部分を年金原資とし、それで保険会社が提供する確定終身年金を購入することになる。これは年金の受け取り方法（支給開始年齢、健康状態、金利、配偶者への遺族年金額等）を受給者が選択することになる。しかも、確定終身年金は保険料を拠出していた保険会社に限定されず、受給者にとって最も有利な保険会社を選択することができる。

拠出保険料額は、2006年法改正前までは年齢に応じた上限額が設定されていたが、現在は年収の100%まで拠出することができる。拠出は定期拠出のみならず一時金としても拠出可能であり、税制上は一定割合の税額控除されるといった優遇策も講じられている。

III 新労働党政権下の年金改革

1997年の総選挙では年金制度が大きな争点となり、保守党は公的年金全体の民営化方針を公約として掲げた。これに対して労働党は低所得者に対する公的年金の役割を重視し、中高所得者には職域年金や個人年金の自助努力を奨励する公約を掲げた。97年発足の政権は、就任直後から年金改革の検討に着手し、それ以降現在に至るまで漸次の改革を行ってきた。

1. 1998年緑書と低所得者への集中化

ブレア労働党政権公表した最初の年金制度改革は、98年に提出された政府緑書「福祉への新契約：年金におけるパートナーシップ⁹⁾」に見出すことができる。労働党政権は年金受給者間での所得格差が拡大していることを問題視する。1980年代から96年にかけて国民平均所得は40ポイント近く上昇しているものの、第1・5分位の所得は30ポイントしか上昇しておらず、社会の繁栄を低所得者が享受していない。実際、年金支給開始年齢以降にある者の4分の1以上が公的扶助制度である所得補助の受給者であった。

そこで、年金制度全体の改革にあたっては「貯蓄することができる者には貯蓄を、貯蓄ができない者には政府がより手厚い保護を」与えることが前提条件と位置づける。これにより、政府緑書の主たる目的は公的年金については低所得者に集中化させつつ、中所得者以上には保険料拠出を行うことがより魅力的になるよう提言するのであった。

この緑書の政策提言は三点ある。一点は、既に貧困に陥っている高齢者を事後的に救済する仕組みの最低所得保証（Minimum Income Guarantee: MIG）を導入することである。MIGは1999年4月に導入されたが、公的年金制度の改正というよりはむしろ、公的扶助制度（所得補助）の運用レベルを改正したのであった。このために特別な立法

を行わず、高齢者向け所得補助制度をMIGに改称する。これによって公的扶助給付に内在するスティグマの問題を可能な限り排除しようとする。給付水準は、それまでの所得補助の加算部分が物価スライドで行われていたのに対し、政策的に大幅に引き上げている。これによって基礎国家年金よりも公的扶助給付たるMIGがかなり高い給付水準を確保されることになった。2001年からは保有資産の上限額を引き上げ、実質的には最低保障年金の役割を担った。なお、公的扶助制度の制度体系の下で行われるMIGの給付水準は、給付にあたっては資力調査を必要とし、年金額や資産額に応じて減額される基準額からの補足給付である。

サッチャー政権が引き下げてきたSERPSの給付水準は低額に過ぎ、とりわけ低所得者にあたっては所得保障機能を十分に果たしていないことを問題視された。とりわけ、障がい者や介護者、家庭責任から十分に賃金を得ることができない女性にとって、SERPSの保険料を十分に拠出することは困難であり、老後の低所得に直結する事態となっている。そこで、第二の提言は、SERPSを国家第二年金（S2P）と改称し、公的報酬比例年金を低所得者に集中化させる改革を行う。これは2000年児童養育・年金及び社会保障法¹⁰⁾として結実し、同年4月から施行された。S2Pはおよそ年収9,000ポンド以下の被用者、介護者、障がい者を対象とする。さらに、給付にあたっては低所得者の所得代替率を20%から40%へと引き上げる。ただ、制度発足時は所得比例年金であったが、制度完成時期の2007年4月以降は定額給付となる。これについて、拠出が所得比例であるのに給付が定額となることに関し、保険料拠出原理（contributory principle）からの逸脱であると指摘されている。しかしながら、公的年金部分を低所得者に集中化させ、貯蓄可能な労働者層については職域年金・個人年金を利用するよう誘導しているとも言え、逆に言えば国家がなすべき高齢期の所得保障は高齢期の

貧困問題対策であるということもできよう。

第三の提言は、中所得以上の被用者を私的年金に誘導することである。被用者の3分の1が付加年金に加入しておらず職域年金加入者が減少していること、雇用形態が柔軟化しておりそれに職域年金が十分に対応できていないこと、個人年金は手数料が高いために中所得の被用者が加入しにくいことが問題として指摘される。そこで、自分で貯蓄することのできる中所得以上の者に対し、新たな低コストの確定拠出個人年金を導入することとする。それがステークホルダー年金であり、1999年福祉改革及び年金法¹¹⁾によって導入された。すなわち、手数料規制を行うことでコストを削減し、保険料拠出の停止・再開とポータビリティを確保することで柔軟な制度とし、職域年金を有していない中小企業の事業主にはステークホルダー年金へのアクセスに係る基盤整備義務を課し、職域年金監督機構による監督といった受給権保護に資する仕組みを導入したのである。これにより、最低保険料基準が低いこととも相まって、SERPSからの適用除外によるメリットが少なかった低賃金労働者、個人年金に加入することが困難であった自営業者にも年金加入に関する選択肢が広がり、彼らの自助努力を促そうとする。

2. 年金クレジットの導入：公的扶助からの高齢者の分離

年金改革に関する政府の第二ステージは、年金クレジット制度の導入である。これはMIGが施行された翌年に提出された2000年11月の報告書¹²⁾にアウトラインが示され、2002年国家年金クレジット法¹³⁾として成立し、2003年10月に施行された。

MIGは確かに低年金高齢者の最低所得保障に貢献していた。しかし、MIGの基準額が基礎国家年金の給付水準を上回っており、多くの年金生活者が所得補助に依存するという貧困の罠に陥ってしまう。所得補助は補足給付であるために、老後の

ために付加年金や貯蓄を行った自助努力を減殺してしまうことになる。こういった貯蓄をめぐるMIGの欠点を解消するために、資産制限の緩和や老後の貯蓄を給付サイドで積極的に評価するようなくみを導入する。MIGの仕組みが貯蓄を「罰するもの」と評価されたのに対し、年金クレジットは貯蓄を「賞賛するもの」ということができる¹⁴⁾。

同時に、高齢期の最低所得保障を所得補助の運用から分離し、2002年法によって給付水準なども決定する。給付水準の基準となる額は、将来的に物価スライドから賃金スライドへと移行することで実質的な価値を向上させることにしている¹⁵⁾。これにより、低年金者の生活水準を引き上げることになり高齢者の所得格差を縮小させる意味合いがある。

政府の公的年金を低所得者への集中化させ、最低所得保障を行うというのは一定程度成功しているように見える。2004年には60歳以上の年金クレジット受給率が50%を超えており、2050年に現行制度のままでは少なくとも見積もって60歳以上の71%が（イギリス財政研究所）、年金政策研究所では82%に達すると見込まれている。

3. 職域・個人年金改革

第1期のブレア労働党政権は、公的年金の改革を実現したものの、懸念であった職域・個人年金の改革には未着手であった。2001年に労働党が大勝したのち、職域・個人年金改革に着手する。

最低保障年金としての年金クレジットの給付水準は上昇するものの、基礎国家年金とS2Pは長期的には低下する。これに対して家計における長期的な積立不足が生じることから、職域・個人年金への加入を奨励しなければならないという危機感がある。

そこで、政府は新たな年金制度改革を目指すべく各方面で積極的な議論を喚起する。ひとつは、

労働と貯蓄に関する政府緑書と白書である。2002年の緑書「簡便・保障・選択：労働と引退に向けた貯蓄¹⁶⁾」では、職域年金の支給開始年齢を50歳から55歳に引き上げると同時に、フルタイム労働からの引退に備えてパートタイム労働などに移行する場合にも職域年金の受給を可能にする。これによって段階的な引退を実現しようとしている。これを受け、2003年には政府白書「簡便・保障・選択：労働と引退に向けた貯蓄－職域年金への行動¹⁷⁾」、2004年の政府白書「簡便・保障・選択：労働と貯蓄における情報に基づく選択¹⁸⁾」を公表する。そして、これらを受けて2004年年金法が制定された。2004年法による改革は多岐にわたるが、その内容は以下の三点に分類される。

第一に、職域年金制度における受給権保護である。ずさんな年金管理を事前に防止するために年金監督庁を設置する、企業倒産時の積立不足等に備えて年金保全基金を設置する、既に倒産等によって損害を受けている受給者に対する経済的支援措置を導入する、職域年金受託者に対する規制の強化、職域年金額変更に係る使用者の被用者に対する意見徴収の義務づけ等を行った。

第二の目的は、制度運営の支援である。1995年年金法では、確定給付型職域年金における受給権保護のために、最低積立額を保有させることを年金基金に義務づけていた。しかし、事業主としては最低積立額を保有せずに済む確定拠出型の職域年金へと移行させる動機付けとなり、確定給付職域年金加入者にとっても十分な積立額ではないなど、多くの批判があった。そこで、2004年年金法では、加入者の年齢構成や転職率などを考慮した柔軟で新たな積立基準を設定することとなった。これに加え、既に確定している年金額の変更要件を緩和し、物価スライド上限額を引き下げる等の改正を行う。

第三の目的は、引退に向けた計画、労働、貯蓄の支援である。継続雇用を奨励するために、公的

年金部分の繰下支給を受ける場合の給付上乘せ率を倍増（一年ごとに7.5%から10.4%へ）し、繰下支給による増額年金と一時金を選択することを認めた。そして、個人が選択する退職年齢を正しく選択できるようにするため、退職予定者に対する情報提供を事業主に義務づけた。そして、職域年金の受給要件を満たさない2年未満の早期退職者について、年金支給開始年齢到達後に掛け金を払い戻すか年金原資分を転職先の職域年金や個人年金に移管できるようにする。

4. 年金生活者の貧困：年金委員会報告と政府白書

2004年年金改革は、高齢期所得保障における民間部門の積極的活用を主な目的としていた。しかし、その一方で年金受給者間の所得格差は拡大する一方であり、「年金クライシスがない」といわれてきたイギリスの年金制度でも抗しがたい長寿化による持続可能性への疑義が生じてきた。そこで、雇用年金省内に年金改革に関するイギリス政府の諮問機関である年金委員会（Adair Turner氏が長とするターナー委員会）が設置され、2006年にその最終報告書¹⁹⁾が提出された。ターナー委員会が問題視したのは、長期雇用の中高所得被用者と女性との間には年金格差が生じている。長寿化と公的年金の制度構造が内包する給付水準低下の一方で、低所得者は職域・個人年金への加入が依然として困難なのであり、今後一層の所得格差が拡大するであろう、ということであった。そこでターナー委員会は、基礎国家年金の上乗せとして国家年金貯蓄制度（National Pension Savings Scheme: NPSS）という個人勘定年金を導入することを提言した。これは、既存の職域年金でカバーされない被用者を自動的に加入させるもので、保険料率を8%（うち、事業主3%、被用者4%、国1%）とし、これを個人の判断で投資するというものである。これに加え、基礎国家年金部分を租税

財源の居住要件に基づく「市民年金」に変更して、税による普遍的最低所得保障制度を導入することをも提言していた。

ターナー委員会報告を受け、政府は2006年、政府白書「退職における保障：新しい年金制度に向けて²⁰⁾」を公表した。白書では改革の方向性を「自己責任の促進、公平性の確保、簡素化、適切性、持続可能性」を旨として、次の改革案を提言する。第一に、良質かつ低コストの個人勘定年金を2012年までに導入することである。第二に、個人勘定を促進させるために公的年金の支給要件を緩和し、基礎国家年金を定額給付化すると同時に資力調査を伴う施策を継続させる。第三に、満額の基礎国家年金を受給するための保険料納付期間を現行40年程度から30年に引き下げ、年金額に貢献し難い家庭責任保護措置（Home Responsibilities Protection）の代わりに保険料クレジットを導入し、家庭責任を有する者のみなし保険料とし、この対象者を週20時間以上の介護者にも拡大するというものである。第四に、支給開始年齢を男女ともに68歳まで延長する、といったものであった。この白書で重要なのは、ターナー委員会報告が提言していた市民年金構想を明確に否定したことである。白書では同年の政府緑書²¹⁾を引用し、「政府は福祉制度が権利と共に責任を基礎になすべきだ」という考え方を再確認した。人々が労働によって経済的に社会貢献をすることの引き替えに国の年金を受けることが正しい。そうでない人々が労働あるいは介護を通じて社会に貢献している一方、純粋に居住を条件に国の年金受給権を認めるのは正しくない」という。これにより、高齢者向けベーシックインカムとしての市民年金は実現しなかった。

2006年の政府白書は2007年年金法²²⁾として結実した。2007年年金法は市民年金構想を盛り込まなかったものの、公的年金の受給要件緩和を中心として低年金者の所得保障に向けた改正を行うと

ともに、高齢者雇用を前提に支給開始年齢を68歳に引き上げる改正を行う。基礎国家年金については、女性は39年男性は44年必要であった満額支給の資格期間を30年に引き下げ、給付水準を賃金スライドにした。同時に保険料クレジットを導入することで、全体として低年金になりがちな女性の年金額を増額させることに貢献している。国家第二年金では、障がい者、介護者に保険料クレジットを導入することで、付加年金給付の受給権に結びつける改正を行った。

5. 個人勘定年金

2007年法は、主として低年金者に向けた公的年金改革であった。2006年政府白書が提言していた個人勘定年金制度の導入に向けて、同年提出されていた政府白書「個人勘定：貯蓄に向けた新しい道²³⁾」でターナー委員会のいう「国家年金貯蓄制度」を「個人勘定」と改称したものの、被用者の加入を強制して国家が保険料を援助した上で、適用範囲を最大化させコストを最小化させるという改革案そのものは維持した。これを受け、2008年年金法²⁴⁾が成立し、2012年より施行される。

2008年年金法は22歳以上で年金支給開始年齢未満の被用者について、個人勘定年金制度への加入を使用者に義務づける。これは職域年金でも代替することができ、年金運用のファンドを自由に選択することができる。そして、職域年金を提供していなかった中小企業の被用者においても加入することができ、転職しても年金ファンドが保持される。そもそも公的年金（S2P）からの適用除外に関するルールを撤廃することとし、公的年金の支給開始年齢引き上げとも相まって、可能な限りの私的年金へのシフトを目指している。

IV 今後の課題と日本への示唆

労働党政権が採用してきた年金政策を概観する

と、イギリスの年金制度の特色として以下の三点を指摘することができる。

まず、公的年金が国民を対象とする国民保険で行われているが故に、強制徴収を旨とする保険料拠出と必要性原理に基づいて政治的に決定される保険給付について、その牽連関係が希薄化していることである。これには二つの意味がある。ひとつは、国民保険が老齢年金に限定されない包括的社会保険であるが故に拠出すべき保険料額の算定が年金から逆算されるものではない、ということ。いまひとつは、保険料拠出が所得比例であるのに対して、とりわけ将来のS2Pのようにナショナルミニマム保障の定額給付となる点²⁵⁾に鑑みると、拠出と給付の対価関係が希薄化しており、そのことは社会保険制度としての批判の対象となってきた。

第二に、現役世代の貧困を高齢期の貧困にさせないという配慮である。国民保険の保険料拠出が困難な事情として低賃金、家庭責任等があるが、このような場合をみなし保険料拠出で対応し、高齢期の所得保障につなげている。それでも保険料を拠出できない場合には税財源の最低所得保障を行い、しかも現役時代の貯蓄努力に報いるような制度設計を行っている。

第三に、高齢期所得保障における国家のなすべき役割を低所得者に集中化させ、中高所得者に対しては自助努力を支援する政策を採用していることである。付加年金の適用除外要件の緩和、職域・個人年金に対する財政支援と監督の強化などがこれにあたる。

これらの措置によって、イギリスの年金制度は貧困高齢者の削減、高齢社会における高齢期所得保障の充実、公的支出の削減、民間部門の活用といったような、一見解決困難な複数の政策目的を一度に実現しようとしている。このような問題状況は我が国の年金制度にも通ずるところであり、参考にすべき点も多い。

しかしながら、イギリスの問題状況としても依然として次の問題が残されている。一つは、現役世代の貧困化である。国家全体の貧困率が高止まる中、職域・個人年金に拠出できない労働者は依然として多数にのぼる。これらの者は高齢期に公的年金に依存することになるが、公的年金の支給開始年齢が引き上がるとともに給付水準も相対的に引き下がることになる。そして、引退年齢を遅らせれば年金額が増額されるという制度設計の結果、その真意にかかわらず高齢期の雇用継続を余儀なくされ、引退年齢を決める権利を適切に行使できなくなる恐れがある。その上に、最低保障年金の水準が高まることにより、現状よりも高齢期の公的扶助給付依存が促進されることが懸念されている。比較的寛大な公的扶助給付によってモラルハザードを生じさせるのみならず、少額の貯蓄によってそれを受けることができない者との間で不公平感が生じる。

第二に、職域・個人年金への加入奨励を行うと同時に、確定給付型から確定拠出型へと移行させてきたことから、高齢期の所得保障については自己責任原理が今以上に求められることになる。これにより、「運用できなかった者」の所得保障問題が生じることになろう。

我が国の年金制度は、財政的持続可能性に関する不信感が強いいため、その信頼度を著しく低下させてきている。他方で高齢期の貧困問題もますます深刻化してきている。そこで、イギリスの改革に習い、公的年金を低所得者に集中化させ、中高所得者には私的年金等自助努力に委ねる方策も検討に値しよう。しかしながら、我が国の法制度はイギリスのそれとは全く異なる基盤の上に成立しているものであり、長期保険たる年金制度においては、移行期の年金受給権保護には莫大なコストがかかること等に鑑みると、これらの手法を日本に導入することは早計であらう。しかしながら、公的年金が何を保障しようとしているのか、とい

う点を再考する必要がある、それにはイギリスの改革に学ぶ点が多いものと思われる。

注

- 1) Secretary of State for Work and Pensions, *Building a society for all ages*, Cm 7655, 2009.
- 2) 堀勝洋「国民保険」武川・塩野谷『先進諸国の社会保障1 イギリス』（東京大学出版, 1999年）134頁
- 3) この理由は、医療が国民保健サービスであること、介護が社会保険方式でないことが考えられる。
- 4) かつては非被用者と被用者との間に所得捕捉のアンバランスによる不公平感が指摘されていた。Pension Provision Group, *Pension provision and self-employment*, December 2001. なお、現在は納税者番号を導入して租税と保険料を一括管理しているためにこの問題はかなり緩和されている。
- 5) 1992 Social Security Contributions and Benefits Act, s 21 (2).
- 6) Michael Hill, *Pensions*, 2007, Policy press, p37.
- 7) この所得に含まれるのは稼働所得、就労タックスクレジット、年金、契約に基づく収益、各種社会保障給付、外国の社会保障給付、戦傷年金・戦争寡婦年金、外国の戦傷年金、貯蓄による概念所得、その他が列挙される。State Pension Credit Act 2002 s15.
- 8) 2004年市民パートナーシップ法に基づく同性婚を含む。
- 9) DSS, *A New contract for welfare: Partnership in Pensions*, Cm 4179, 1998.
- 10) Child Support, Pensions and Social Security Act 2000.
- 11) Welfare Reform and Pensions Act 1999.
- 12) DSS, *The Pension Credit: a Consultation Paper*, Cm. 4900, 2000.
- 13) State Pension Credit Act 2002.
- 14) Wikely, Ogus & Barendt, *The Law of Social Security* (5th ed), Butterworths, 2002, p598.
- 15) DSS, *The Pension Credit: the government's proposals* (2002), p5.
- 16) DWP, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, Cm 5677, 2002.
- 17) DWP, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement: action on occupational pensions*, Cm 5835. 2003.
- 18) DWP, *Simplicity, security and choice: Informed choices for working and saving*, Cm 6111, 2004.
- 19) Pension Commission, *Implementing an integrated package of pension reform: The Final Report of the Pensions Commission*, 2006.
- 20) DWP, *Security in retirement: towards a new pensions system*, Cm 6841, 2006. DWP, *Personal Accounts: A New*

Way to Save, Cm 6975, 2006.

- 21) DWP, *A New Deal for Welfare: Empowering people to work*, Cm 6730, 2006.
- 22) Pensions Act 2007
- 23) DWP, *Personal accounts: a new way to save*, Cm 6975, 2006.
- 24) Pensions Act 2008
- 25) 失業保険について、1995年の法改正（求職者法の制定）に伴い、従前の失業給付（Unemployment Benefit）が求職者給付（Jobseekers' Allowance）に変更された。このとき、報酬比例給付であった給付額の算定を所得補助と同額の定額給付へと改めた。求職者給付も受給後当初は国民保険財源であり、所得比例保険料であることから批判の対象とされた。

参考文献

- Claire Kilpatrick, *The New UK Retirement Regime, Employment Law and Pensions*, Industrial Law Journal, Vol. 37, No. 1, March 2008.
- DSS, *A New contract for welfare: Partnership in Pensions*, Cm 4179, 1998.
- DSS, *The Pension Credit: a Consultation Paper*, Cm. 4900, 2000.
- DSS, *The Pension Credit: the government's proposals*, 2002
- DWP, *A New Deal for Welfare: Empowering people to work*, Cm 6730, 2006.
- DWP, *Personal Accounts: A New Way to Save*, Cm 6975, 2006.
- DWP, *Security in retirement: towards a new pensions system*, Cm 6841, 2006.
- DWP, *Simplicity, security and choice: Informed choices for working and saving*, Cm 6111, 2004.
- DWP, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, Cm 5677, 2002.
- DWP, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement: action on occupational pensions*, Cm 5835. 2003.
- Gordon L Clark, *The UK Occupational Pension System in Crisis*, Hugh Pemberton, Pat Thane and Noel Whiteside (eds) Britain's Pension Crisis: History and Policy. Oxford University Press 2006.
- John Hills, *A new pension settlement for the twenty-first century? The UK pensions commission's analysis and proposals*, Oxford Review of Economic Policy vol. 22 no. 1, 2006
- Michael Hill, *Pensions*, 2007, Policy press
- OECD, *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries 2005 Edition*, 2005
- Pension Commission, *Implementing an integrated package*

- of pension reform : The Final Report of the Pensions Commission*, 2006.
- Pension Provision Group, *Pension provision and self-employment*, 2001.
- Richard Disney and Carl Emmerson, *Public pension reform in the United Kingdom: what effect on the financial well being of current and future pensioners?*, Paper Presented at British Association 'Festival of Science' Exeter, September 7th 2004
- Secretary of State for Work and Pensions, *Building a society for all ages*, Cm 7655, 2009.
- Wikely, Ogus & Barendt, *The Law of Social Security (5th ed)*, Butterworths, 2002, p598.
- 井上恒男「ブレア労働党政権下の英国年金改革の動向」同志社政策科学研究5号(2004)1頁
- 井上恒男「英国年金改革から見た年金一元化論－保険料減免制度からの接近」週刊社会保障No. 2301(2004)46頁
- 樫原朗「イギリス新労働党の年金改革」経済経営論集(神戸国際大学)29巻(2009)69頁
- 嵩さやか『年金制度と国家の役割』(東京大学出版, 2006)
- 清家篤・府川哲夫編『先進5カ国の年金改革と日本』(丸善プラネット, 2005)
- 藤森克彦「イギリスにおける市民年金構想」海外社会保障研究157号(2006年)6頁
- 武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障①イギリス』(東京大学出版, 1999)
- 平部康子「イギリスの職域・私的年金制度改革－2004年年金法の内容」労働法律旬報(2005)1603号16頁
- 林健久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編『グローバル化と福祉国家財政の再編』(東京大学出版, 2004年)(またに・こうすけ 佐賀大学准教授)