

イギリスにおける市民年金構想

藤森 克彦

■ 要約

近年の英国の公的年金改革では、「市民年金」が注目されている。この背景には、子育てや介護を担う女性にとって、保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生する現行制度は不利なことなどがあげられる。そこで、一定期間居住すれば市民権に基づいて受給資格が生じる市民年金が求められた。具体的な提案として、公的年金全体を市民年金にする案(全面的・市民年金案)と、基礎年金部分だけを市民年金にする案(部分的・市民年金案)が出されている。これに対して英国政府は、市民年金構想を退けて、保険料拠出年数の減免措置など保険原理の例外措置の拡大で対応すべきと考えている(例外措置拡大案)。本稿では上記三つの改革案を概観し、論点整理を行った。市民年金案と例外措置拡大案の対立軸としては、①「権利と責任」に対する考え方、②女性の年金問題などへの有効性、③財政面からの実現可能性、④公平性の確保、⑤制度の理解しやすさ、などがあげられる。特に公平な移行措置の設定の可否は、市民年金の重要な課題であろう。

■ キーワード

市民年金、ベーシック・インカム、福祉国家、年金改革

はじめに

英国の公的年金改革では、2002年頃から「市民年金(Citizen's Pension)」の導入の是非が一つのテーマとなり、議論が展開されてきた。

「市民年金」とは、一定期間居住すれば市民権に基づいて、定期的に無条件に支給されることが保証された年金をいう¹⁾。保険原理を基礎とする現行の年金制度は、保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生するが、市民年金では保険料拠出実績にかかわらず、英国内に一定期間居住することによって受給資格を得られる。

市民年金は年齢要件を要するものの、市民権に基づいて無条件に支払われる点で「ベーシック・インカム(Basic Income)」の一種と考えられる²⁾。これまでベーシック・インカムは、現実の政策として

ほとんど実現されていないので、具体的な政策論議の中で市民年金がテーマになったことは注目すべき点といえよう。

英国で市民年金が求められる背景には、「保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生する」という保険原理を貫徹すると、現役時代に就労期間の短い者などが無年金者や低所得年金生活者となってしまい、老後の所得保障が不安定になるといった弊害があげられる。この問題への対応策の一つが市民年金の導入であり、具体的な改革案として、公的年金全体を市民年金にする案(全面的・市民年金案)と、基礎年金部分だけを市民年金にする案(部分的・市民年金案)が提案されている。

もう一つの対応策は、市民年金を導入するのではなく、現行の保険制度を維持したまま、保険料拠出年数の減免措置など保険原理の例外措置の

拡大によって対応していく方法である(例外措置拡大案)。

本稿では、上記の三つの改革案——「全面的・市民年金案」「部分的・市民年金案」「例外措置拡大案」——を取り上げながら、①なぜ英国で市民年金が求められるのか、②三つの提案の内容、③三つの提案の対立軸、を考察することで、市民年金の意義と具体的政策として導入する上での課題を探る。そして最後に、日本への示唆を考察する。

I 英国における市民年金をめぐる議論の経緯

近年の市民年金をめぐる議論の経緯を概観すると、2002年10月に職域年金の代表団体である全国年金基金協会(National Association of Pension Funds:以下NAPF)」が、公的年金全体を市民年金にしていく「全面的・市民年金案」を提言した(NAPF, 2002、2005a)。この提言をきっかけに、市民年金をめぐる議論が活発になったとみられる(Citizen's Income Trust, 2005)。

NAPFの提案後、多くの機関から市民年金を支持する意見が出された。例えば、2003年に貴族院の経済事情特別委員会が、女性や移民の老後生活を保障する観点から基礎年金の受給資格を市民権に基づいて付与すること提案した(Select Committee on Economic Affairs, 2003: 36-37)。2004年春には、全国消費者協議会や、右派系のシンクタンクであるアダム・スミス研究所が、市民年金を支持する内容を盛り込んだレポートを発表した(Gray, 2004; Pickering, 2004)。

そして、2005年11月になると、下院で労働党、保守党に次ぐ議席数を有する自由民主党が、市民年金の導入を主たる内容とする年金改革案を発表した(Liberal Democrats, 2005)。これは、NAPFの提案をほぼ踏襲した内容となっている。

こうした中、年金改革について英国政府から諮問を受けた「年金委員会(Pensions Commission:

PC)」³⁾は、2005年11月に基礎年金部分のみを市民年金とする案(部分的・市民年金案)を盛り込んだ答申を発表した(PC, 2005)。

年金委員会の答申を受けて、政府の対応に注目が集まった。雇用年金省(Department for Work and Pensions: DWP)は2006年5月にホワイトペーパー(政策提案書)を提出し、市民年金構想を退けて、「保険原理の例外措置拡大」によって対応することを示した(DWP, 2006)。今後、ホワイトペーパーに基づいて法案が作られる予定なので、当面英国で市民年金が導入される可能性は小さくなったと考えられる⁴⁾。

II なぜ市民年金が求められるのか

1. 現行の年金制度の問題点

それでは、なぜ近年、市民年金が求められるようになったのか。現行の年金制度の問題点として、下記の三点をあげることができる⁵⁾。

(1) 子育て・介護などを行う女性に不利な年金制度

第一に、子育てや介護を担う女性にとって、保険原理に基づく現行制度は不利になっている点である。現行制度は、夫の保険料拠出によって獲得した年金権(カテゴリーA年金とB年金)によって、夫婦で老後生活を賄っていくことを想定している(表1)。これは、英国の社会保障制度の礎となった「ベヴァリッジ報告」(1942年)が、専業主婦世帯を前提に、社会保険モデルを設計した影響と考えられる。

しかし今日では、離婚や同棲が増加して家族形態が大きく変容している。1981年には離婚経験者は10人に1人であったが、2005年には5人に1人となった(National Statistics, 2006a)。また、60歳以下の独身女性に占める同棲者の割合は、86年の13%から2004年には25%に増加している

表 1 英国の公的年金制度の概要

公的年金の体系	<p><1階部分> 基礎年金：自営業者と被用者は強制加入</p> <p><2階部分> 付加年金(国家第二年金/報酬比例年金)：被用者は強制加入</p> <p><適用除外制度>：一定要件を満たす私的年金(ステークホルダー年金, 企業年金, 個人年金)に加入する被用者は, 付加年金への加入を免除</p>
受給資格	<p><保険料拠出要件></p> <p>① 1年以上の保険料拠出実績(有資格年)があること(クレジット年数は含まず)</p> <p>② 満額の基礎年金を得るには, 就労年数に対する有資格年(保険料拠出期間とクレジットの合計)が約90%以上あること(通常男性44年, 女性39年)。これより有資格年が少なければ, 比例的に減額。ただし, 有資格年が25%以上(通常, 10年か11年以上)ないと, そもそも基礎年金を受給できない。</p> <p><年齢要件>：男性65歳以上, 女性60歳以上(2010～20年にかけて65歳に引き上げる予定)</p>
給付構造	<p><基礎年金>：定額給付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・カテゴリーA年金：本人の保険料拠出に基づき支給(満額で週84.25ポンド) ・カテゴリーB年金：夫(あるいは妻)がカテゴリーA年金の受給資格を得て, 夫婦ともに年齢要件を充足した場合に, その妻(あるいは夫)に支給(満額：週50.55ポンド)。夫婦世帯は, カテゴリーAとBを併せた週134.80ポンドを受給(注1) ・カテゴリーD年金(注2)：過少の公的年金を受給する80歳以上の者に, 連続した20年間に10年以上英国に居住したことを要件に支給(給付水準はカテゴリーA年金の約6割) <p><付加年金>：加入者の所得に応じて支給</p>
保険料	<ul style="list-style-type: none"> ・年金給付のみならず失業給付, 労働災害給付などを包括する「国民保険料」として徴収 ・被用者, 自営業者などに区分して保険料が決定 ・被用者の週給が84ポンド未満(下限所得額：Lower Earnings Limit)であれば国民保険料が課せられない代わりに, 原則として基礎年金などの受給資格も得られない。

注 1：共働き世帯で夫も妻も保険料拠出要件を満たしている場合, 双方にカテゴリーA年金が支給される。

2：2004年3月時点で, 2万3千人がカテゴリーD年金を受給。ちなみに, 1948年以前に支給開始年齢に達した者を対象にした「カテゴリーC年金」という無拠出年金があるが, 現在は運用されていない。

3：表中の給付額は, 2006年度の値。

出典：The Pension Service, 2005などを参考に筆者作成。

(National Statistics, 2006b)。このため, 女性も自ら保険料を拠出して受給資格を獲得することが必要になってきた。

ところが, 女性の場合, 子育てや介護によって就労期間が断続的になりがちで, 基礎年金の満額受給に必要な保険料拠出年数——通常女性は39年(男性は44年)——を充足することが難しい。また, パートタイム労働が多く, 男性に比較して賃金が低い傾向もみられる。

この結果, 女性の年金生活者のうち, 満額の基礎年金を受給できる人は, 男性に比べて著しく少ない。例えば, 2005年に引退した高齢者のうち,

満額の基礎年金を受給した者の割合は, 男性は85%なのに対して, 女性は約30%となっている(DWP, 2006: 12-13)。

(2) 年金生活者の貧困問題

第二に, 年金生活者の貧困問題があげられる。英国政府は全世帯の可処分所得中央値の60%を貧困ラインとするが, 2004年度の年金生活者に占める貧困者の割合は19%(200万人)となっている⁶⁾(National Statistics, 2006c)。

この要因としては, 失業やパートタイム労働が増える中で, 満額受給に必要な保険料拠出年数を満

たすのが難しいことがあげられる。拠出年数が短ければ、それに応じて給付額が減少する。そして最低でも10年か11年の拠出年数がなくては減額年金すら受け取れない。

また、そもそも英国の公的年金の給付水準は低く設定されている。先進国間で公的年金の所得代替率を比較すると、イタリア79%、スウェーデン65%、フランス53%、日本50%、ドイツ46%に対して、英国は37%となっている(OECD, 2005)。

英国政府は、人々が私的年金に加入して公的年金を補完していくことを期待しているが、自主的に私的年金に加入する動きは鈍い。

(3) 資力調査付き給付の受給者が増加していくことへの懸念

第三に、今後、資力調査付き給付の受給者の増加が懸念される点である。現在、年金生活者の45%が「年金クレジット」と呼ばれる資力調査付き給付の受給資格を有するが、2050年には70%以上になる見込みである(DWP, 2006: 41)。

この要因としては、そもそも公的年金の給付水準が低いことなどに加えて、年金生活者の貧困状況の改善を目的に導入した年金クレジットが、寛大な設計となっていることがあげられる。

年金クレジットは「保証クレジット」と「貯蓄クレジット」の二つの要素から構成されている。保証クレジットは、高齢者の所得が、政府の保証する最低所得水準を割り込んだ場合にその差額を支給する。

他方、貯蓄クレジットは低所得者の貯蓄インセンティブを高めることを目的にする。私的年金などの加入によって基礎年金以上の所得をもつ低所得者に、最高で週17.88ポンド(単身者、2006年度)まで支給する。受給対象者の所得帯の下限所得額は、基礎年金の給付水準に設定され、物価スライドで改定していく。このため下限所得額は、賃金ほどには上昇していかないので、貯蓄クレジット

トを受給できる所得帯が広がる。こうした点などから、年金クレジットの受給資格者の増加が予想されている(PC, 2004: 226-228)。

2. これまでの政府の対応

英国政府は、上記の問題に対して、主に保険原理の例外措置の拡大によって対応してきた。例えば、病気や障害のために就労できない人や、要介護者を介護して「介護者手当」を受給している人には、保険料を拠出していなくても拠出したとみなす「賃金クレジット(Credit of Earnings)」を制定した(1975年)。また、子育てを担う人には、満額受給に必要な保険料拠出年数を最大で20年間まで短縮できる「家庭責任保護措置(Home Responsibilities Protection)」を創設した(1978年)。

そして1997年に樹立したブレア政権では、資力調査付き給付制度を充実させて貧困問題を克服しようと「年金クレジット」(2003年)などを創設し、一定の効果をあげた。また2002年には、公的年金の二階建て部分について「国家第二年金」を設置した。これは、従来の「報酬比例年金」に比べて低所得者に手厚い給付設計にするとともに、6歳以下の子供の世話をするか、児童手当を受給していることなどの要件を充たせば、保険料を拠出しなくてもその年は保険料拠出があったとみなすものである(The Pension Service, 2005: 34)。

しかし例外措置を拡大しても、その対象にならない人々が存在する。また例外措置の拡大は、公的年金制度を一層複雑にし、人々の理解を困難にした⁷⁾。一方、資力調査付き給付の充実に対しては、私的年金への加入インセンティブの低下を招いたと批判されるとともに、今後、同給付の受給者の増加が懸念されている。

そこで、従来型の対応ではなく、居住要件に基づいて受給資格を得られる「市民年金」が目されるようになったのである。

表2 NAPFの市民年金案の概要

体系：市民年金のみの一階建て構造。(基礎年金と付加年金をあわせて市民年金に転換)
給付水準：週109ポンド、賃金スライドで改定
支給開始年齢：財政面を考慮して2030年までに67歳への引き上げることなどを検討
居住要件：支給開始年齢前後で、連続する20年間のうち10年間以上を英国に居住
転換時期：2010年4月6日

出典：NAPF, 2005aより筆者作成。

III NAPFによる「全面的・市民年金」の提案

それでは、市民年金に関連する三つの改革案の内容を各々考察していこう。本章では、まずNAPFの「全面的・市民年金」案をみていく(NAPF, 2005a)。

1. 「全面的・市民年金」案の内容

NAPFは、市民年金の長所として、①居住要件に基づき、すべての高齢者に一定額を支給することによって年金生活者の貧困問題の解決につながること、②人々が給付水準を正確に把握できるなど理解のしやすい制度であること、③資力調査付き給付の受給者減少によって私的年金への加入が促進されること、④居住に基づいて受給資格が付与されることから女性や介護者に不利にならないこと、といった点をあげている。

具体的な内容を見ると、基礎年金と国家第二年金をあわせて市民年金に切り替え、公的年金は市民年金のみの一階建て構造とする(表2)。給付水準は、保証クレジットの最低所得保証水準に設定され、週109ポンド(2006年度)となる。ちなみに、この給付水準は、基礎年金の満額給付(週84.25ポンド)よりも高い水準である。長期的には、週125ポンドの給付水準を目指すという。また、居住要件として、支給開始年齢前後で、連続する20年間のうち10年間以上英国に居住したことを求めている。

なお市民年金導入後も、英国滞在期間が短く、

居住審査を充足できない人のために、保証クレジットは残す。

2. 市民年金への移行過程

市民年金への移行は短期間で行われ、具体的には2010年4月6日に基礎年金と付加年金は市民年金に切り替えられる。それ以降、基礎年金と付加年金の年金権は発生しない。

ただし、既に発生した公的年金(基礎年金と付加年金)の年金権については、そのまま維持されていく。そして、既存の年金生活者には、既に発生した公的年金の給付水準(これまでの給付水準)と、週109ポンドの市民年金の給付水準を比較して、その高い方が支払われる。換言すれば、週109ポンド以下の給付水準であれば、市民年金によって週109ポンドに引き上げられる。一方、週109ポンド以上の給付水準であれば、従来どおりの給付水準が維持される。つまり、市民年金の導入によって給付額が減少することはない。

しかし長期的にみると、週109ポンド以上の給付を得る年金生活者も、市民年金の影響を受ける。というのも、市民年金の給付水準は賃金スライドで改定されるのに対して、既発生の公的年金は物価スライドで改定される。このため市民年金の給付水準は、ある時点を超えて、既発生の公的年金の給付水準を上回っていく。既発生の公的年金の受給者には、その時点で市民年金へ切り替えることが認められている。

平均的な年金生活者の場合、市民年金への切

表3 年金委員会による長期的な視点からの市民年金構想

体系：・基礎年金のみを市民年金に転換（国家第二年金は保険方式のまま残存） ・市民年金の権利は将来に向かって発生していく 給付水準：・現行の基礎年金の給付水準（2006年度は週82.05ポンド，所得代替率17%） ・賃金スライドで改定 支給開始年齢：平均余命の伸びに合わせて引き上げ （例）2030年までに66歳，2040年までに67歳，2050年までに68歳。 居住要件：45年間（例示） 開始時期：2010年か2011年
--

出典：PC, 2005より筆者作成。

り替えは、80歳までに行われるとみられている。また、年金生活者の85%以上は、10年から15年以内で切り替えをすると予想されている。

他方で、2010年4月までに支給開始年齢に達しない人は、支給開始年齢になった時点で、2010年4月までに発生した公的年金の給付水準（2010年以降物価スライドで改定）と、週109ポンドの市民年金（2010年以降賃金スライドで改定）の給付水準を比較して高い方を受給できる。なお、2025年以降、既発生公的年金の給付水準が市民年金よりも高くなることはなく、新しい年金生活者はすべて市民年金の受給者になるとみられている（NAPF, 2005a: 16, 20-21）。

3. 財政的な見直し

市民年金の導入によって短期的に発生する費用は、既存の財源で賄うことができるため、追加費用はほとんど生じないとみられている。すなわち、市民年金導入による総費用（360億ポンド、2005年価格）は、市民年金による既存の公的年金代替による費用削減、適用除外リベート廃止、年金クレジットの費用削減、高齢者からの所得税収の増加、などによって相殺できると考えている。

長期的には、市民年金の導入によって、2030年までに対GDP比で約1.4%、2050年までに対1.7%の追加費用が必要となる。追加費用を賄うために、2026年から2030年にかけて支給開始年

齢を67歳まで引き上げる。それに加えて、①事業主と被用者の保険料負担を1.0～1.5%引き上げるか、②支給開始年齢を2040年までに69歳まで引き上げるか、のどちらかを組み合わせることが提案されている（NAPF, 2005a: 27-28）。

IV 年金委員会による「部分的・市民年金」の提案

1. 基礎年金の市民年金化

年金委員会による改革案の全体像をみると、①基礎年金改革（市民年金化、賃金スライドへの変更、支給開始年齢の引き上げ）、②国家第二年金改革（定額給付への移行加速など）、③被用者を対象にした強制貯蓄制度（「全国年金貯蓄制度」）の導入、などがあげられる。年金委員会では、市民年金構想を基礎年金改革の一部に位置づけており、基礎年金部分のみを市民年金に転換する「部分的・市民年金」案となっている⁸⁾。

基礎年金を市民年金化する目的は、介護者や就労記録が断続している人々により公平で有効な制度となることや、資力調査付き給付の広がりを抑制できること、があげられている。また、市民年金によってシンプルで理解しやすい制度になるという。

次に、基礎年金の市民年金化の内容をみると、長期的な視点から基礎年金を市民年金化する方策と、過渡的な措置の二つの内容が示されている

(PC, 2005 : 270 ; DWP, 2006 : 126-127)。なお、年金委員会の市民年金構想は、支給開始年齢や居住要件が例示として示されるなど、具体的設計が不明な点が多い。

(1) 長期的な視点からの市民年金構想

長期的な視点からの市民年金構想は、英国に長期に居住し、支給開始年齢に到達したすべての高齢者に、基礎年金と同水準の年金権を与えるというものである(表3)。

居住期間は明示されていないが、45年程度の長期が望ましいとしている。例示として、北欧やオランダを参考に、就労期間を45年としてその間に英国に居住した年数に比例して年金を支給することなどが示されているが、詳細は不明である(PC, 2005 : 209)。

支給開始年齢は、平均余命の伸びに伴って引き上げられていく。例えば、現行の65歳が2050年には68歳に引き上げることが提案されている。

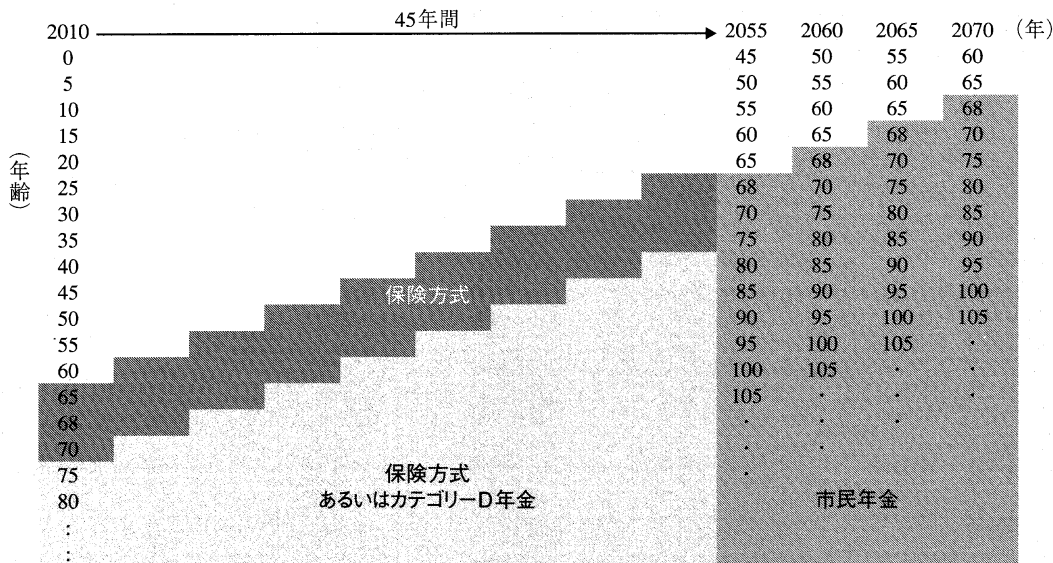
注目すべきは、市民年金の権利は「将来に向け

て発生していく」として、過去に遡って居住年数の算定をしない点である。すなわち、居住年数の算定は、市民年金の導入時を起点として、そこから45年程度の長期に居住した場合に、市民年金の受給資格を得られる。過去に遡って算定をしないのは、短期的な費用の膨張を防ぐためである(PC, 2005 : 268)。

(2) 過渡的な措置としての「カテゴリーD年金」の改正

上記のように、市民年金の受給が始まるまで長期間を要すると、それまでに支給開始年齢を迎える低所得者などの救済が難しい。そこで即効性をもつ過渡的な措置として、現行制度にある「カテゴリーD年金」の改正を提案している(PC, 2005 : 270)。

現行のカテゴリーD年金は、80歳以上の高齢者を対象に、①60歳の誕生日以降の連続する20年間で10年間以上英国に住んでいること、②十分な国民保険料拠出をしてこなかったために公的年金



出典：PC, 2005を参考に筆者作成。

図 基礎年金を市民年金にしていく過程(年金委員会の提案)

を受給できないか、受給額がカテゴリーD年金よりも少ないこと、といった要件を満たせば、満額の基礎年金の6割程度(週49.15ポンド)が支給される制度である(The Pension Service, 2005: 19)。保険料拠出要件(表1参照)は不要となっている。

年金委員会は、「80歳以上」という年齢要件を「75歳以上」に変更することを提案している。また、給付水準は明示されていないが、仮の水準として2010年以降の給付水準を週75ポンドとすることが示されている。改正時期としては、2010年か2011年とする。

したがって、45年の居住要件を充たして市民年金の受給資格が発生するまでの間は、保険制度と75歳以上の高齢者が利用できる新しいカテゴリーD年金が並存することになる(図)。

2. なぜ「部分的・市民年金」なのか

では、なぜ年金委員会は、基礎年金のみを市民年金にするのであろうか。

第一に、「全面的・市民年金」に転換した場合、短期的に財政負担が高まることが予想されるためである。年金委員会は、NAPFの「全面的・市民年金」案では、2010年に対GDP比1.6%もの追加費用が必要になると推計している。この点、カテゴリーD年金の改正で対応すれば、2010年の追加費用は、対GDP比0.15%にとどまるという(PC, 2005: 212, 270)。

第二に、「全面的・市民年金」の導入は、貯蓄クレジットとの関連から低所得年金生活者の生活を悪化させるリスクがあるためである。先述の通り、貯蓄クレジットの受給対象者には所得帯が設定されており、その下限所得は基礎年金の給付水準に設定されている。もし「全面的・市民年金」を導入した場合、下限所得が「全面的・市民年金」の給付水準まで引き上げられる可能性がある。その場合、受給対象者の所得帯が狭くなり、同クレジットを受給できないために従来よりも受給額合計が減

少する低所得年金生活者が生じる可能性がある(PC, 2005: 212)。

第三に、基礎年金を市民年金に転換し、他方で国家第二年金を保険方式のまま維持することによって、柔軟な対応が可能となるためである。例えば、基礎年金と国会第二年金で異なった支給開始年齢を設定することや、基礎年金は賃金スライド、国家第二年金は物価スライドというように異なるインデックスを設定することもできる。これは、公的年金支出を抑制する方策になるなど利点が多いと指摘する(PC, 2005: 214-215)。

3. 財政的な見通し

カテゴリーD年金の改正による短期的な追加費用は、対GDP比で0.15%とみられており、大きなコスト負担とならない見込みである。長期的には、2050年までに同0.3%の追加費用を必要とするが、この費用を加えても公的年金支出は、年金委員会が持続可能な範囲と考える対GDP比の7.5%~8%(2050年)の間に収まっている(PC, 2005: 268-270)。

V 政府による「保険原理の例外措置拡大」の提案

1. 保険原理の例外措置の拡大

雇用年金省は、ホワイトペーパーの中で、市民年金構想を退けて、保険原理の例外措置を拡大することを提案している(DWP, 2006)。政府案の全体像をみると、①保険原理の例外措置の拡大、②基礎年金の改定を賃金スライドに変更、③国家第二年金の定額給付化の推進、④公的年金の支給開始年齢の引き上げ、⑤強制的な個人貯蓄制度(個人口座制度)の導入、などがあげられている。

次に、保険原理の例外措置の拡大についてみると、以下の四点があげられる(DWP, 2006: 131-135)。第一に、基礎年金の満額受給に必要な保

除料拠出年数を30年に短縮する。現行制度では、通常男性44年、女性39年の保険料拠出年数が必要となっている。30年への短縮によって、長期間保険料を拠出できない人も、満額の基礎年金を受給できる可能性が高まる。

第二に、家庭責任保護措置に代えて、2010年から新しい国民保険クレジット制度を創設する。従来の家庭責任保護措置は年単位で設計されていたために、数週間子育てのために就労できない場合などは、満額受給に必要な保険料拠出年数の減少につながらなかった。新しいクレジット制度では、週単位で運営すると同時に、12歳児までの子供の世話をする人を対象に、基礎年金と国家第二年金の受給資格が与えられる⁹⁾。これによって、女性78万人、男性3万人が、新たに国家第二年金の受給資格を獲得するとみられている。

第三に、「賃金クレジット」の改善である。現行の賃金クレジットでは、介護者が「介護者手当」を受給していれば、保険料を拠出しなくてもその年は「有資格年」とみなされた。しかし「介護者手当」を受けるには、週35時間以上定期的に介護することが必要であるため、35時間未満の介護者は対象外であった。

そこで、重度障害者の介護者は、週20時間以上介護すれば、基礎年金や国家第二年金の「有資格年」とみなすことにした。これによって、11万人の女性と5万人の男性が新たにクレジットを得られるようになる。

第四に、基礎年金の保険料拠出要件 (de minimis rule) の廃止である。基礎年金の受給には、①1年間以上の保険料拠出実績 (有資格年) があること (クレジット期間を含まない)、②就労期間に対する有資格年 (保険料拠出期間とクレジットの合計) が25%あること (通常、10年か11年)、という二つの要件を満たす必要があった。このため、保険料拠出年数かクレジット年数の合計が9年ならば、基礎年金を受給できなかった。

政府は、2010年から二つの要件とも廃止することを提案している。これによって、支給開始年齢に到達した人のうち、最高で年間10万人が恩恵を受けることになる。

上記の保険原理の例外措置の拡大や公的年金の改正によって、満額の基礎年金の受給資格を取得する女性は、2010年までに約70% (現行制度が継続した場合は約50%)、2025年までに90%以上 (同約80%) となる見込みである。

2. なぜ「市民年金」を導入しないのか

では、なぜ政府は、市民年金を採用しなかったのか。政府の根拠は、以下の六点到整理できる (DWP, 2006: 118, 125-126)。

第一に、保険原理のもつ「権利は責任を伴う」という考え方の重視である。保険原理は、社会に対して拠出した保険料の見返りとして給付が行われるという肯定的な役割を担っている。この役割を重視したことが、政府が市民年金を退けた最も大きな理由となっている。

第二に、市民年金の導入にかかる膨大な費用である。例えば、2010年に「全面的・市民年金」を導入すると、初年に140億ポンドもの追加費用を必要とし、2040年頃のピークには600億ポンド (GDP比2.2%) になる。これだけのコストを負担できないし、将来的にも持続可能性は低いと指摘する。

第三に、市民年金はどのような設計をしても、人々の間で不公平感を招く恐れがある点だ。これまで人々は「保険料拠出実績が給付に影響を与える」という考えに基づいて長期間保険料を支払ってきたのに、最終的に未納者と同一給付になるのは、不公平だととらえられる可能性がある。

第四に、例外措置の拡大の方が、貧困問題の克服に有効な面がある点だ。確かに、居住要件に基づく受給資格とすれば、長期的には95%の人々が受給資格を得る。しかし、年金委員会案ではこのレベルになるには長期間を要する。また市民年

金を導入しても、貯蓄クレジットを失う低所得年金生活者がいるため、あまり生活水準の改善につながらないと指摘する。

第五に、市民年金はシンプルで理解しやすい点が大きな魅力であるが、移行過程が複雑なためにその長所が失われてしまう。年金委員会案では、居住要件に基づく受給資格と、保険料拠出に基づく受給資格が今後45年間並存し、複雑な制度となってしまう。

第六に、居住審査の問題である。英国はEU圏に属するので、人々の移動が盛んである。また、既存の税・保険料制度では、居住状況を過去に遡って調べることができないという。

VI 三つの提案の対立軸

三つの提案には、それぞれ長所・短所がある。そこで、各案を比較してどのような対立軸や論点があるのか、考察していきたい。

1. 「市民年金案」と「保険原理の例外措置拡大案」の対立軸

まず、NAPFや年金委員会の「市民年金案」と、政府の「保険原理の例外措置拡大案」の対立軸を考察していく。

第一に、保険原理に対する考え方である。政府は負担と給付の牽連性を重視して、市民年金を退けた。また政府は、保険原理は世論の支持を得ているとする。

これに対して市民年金を支持する立場からは、政策の選択は「原理」よりも課題に向けた「実践的な方法」を重視すべきだと考える(PPI, 2006a : 2)。また、例外措置の拡大は、保険原理を曖昧にするとして批判する。さらに、各種調査からは、一概に国民が保険原理を支持しているとはいえないという。例えば、NAPFが委託した市民年金に対する世論調査によれば、57%の人々が「すべての人が定額

の年金を受け取る制度」を支持している(NAPF, 2005b)。

第二に、女性の年金問題などへの有効性である。市民年金は、市民権に基づいて受給資格が発生するので、例外措置の拡大よりも多くの高齢者を受給資格対象者として取り込める。これに対して、例外措置の拡大・修正案は限界がある。例えば、満額受給に必要な保険料拠出年数を30年に短縮しても、その対象に入らない介護者もいる。

ただし支給開始年齢の設定如何によっては、市民年金の受給資格対象者の範囲が狭くなることもありうる(PPI, 2006a : 3)。

第三に、財政面からの実現可能性である。NAPFは、「全面的・市民年金」の導入による追加費用(対GDP比)を2010年0.4%、2040年1.7%、2050年1.7%と推計している。そして追加費用は、支給開始年齢の引き上げや国民保険料の引き上げで補えると考えている。

これに対して政府は、年金委員会の試算を受けて、「全面的・市民年金」を導入した場合の追加費用を2010年1.6%、2040年2.2%、2050年1.2%と推計し、負担しきれない費用ととらえている(DWP, 2006 : 117 ; NAPF, 2005a : 27, 31)。なお、両者の推計の前提が明らかでないため、追加費用の差異が生じる要因は不明である。

第四に、公平性の確保である。市民年金に対しては、長年保険料を支払ってきた者と未納者が同一の年金を得るので、人々が不公平感を抱くとして批判されている。

これに対して、市民年金を支持する立場からは、同様の問題は「例外措置拡大」でも生じうるといふ。例えば、2010年に満額受給に必要な保険料拠出年数を30年に短縮した場合、2009年までは43年の保険料拠出年数をもつ男性は満額の基礎年金を得られないのに対して、2010年になれば30年の拠出年数を有する人でも満額給付となる。したがって、どのような制度であっても、受給資格の変

更に伴ってこの種の不公平は生じると指摘する(PPI, 2006a: 2)。

第五に、シンプルで理解しやすい制度という点である。市民年金では、人々が給付額を正確に把握できるという長所がある。政府もこの点を認めるが、他方で市民年金は移行過程が複雑になる点を批判する。

第六に、居住審査の是非についても対立している。政府は、英国はEU圏内にあつて人々の移動が盛んであることや、居住記録に関するデータベースがないことから、過去に遡って居住審査をすることは困難であると指摘する(DWP, 2006: 126)。これに対して、市民年金を支持する側は、国民保険記録やパスポートなどの複数の情報源を用いることや、審査対象期間を10年程度の短期にすることで、過去に遡っての居住審査は可能になるという(PPI, 2006a: 2)。

2. 「全面的・市民年金」と「部分的・市民年金」の対立軸

次に、NAPFの「全面的・市民年金案」と、年金委員会の「部分的・市民年金案」の対立軸を考察する。

第一に、「全面的・市民年金」を導入した場合の費用である。NAPFは短期的な追加費用は小さく、長期的な費用も支給開始年齢の引き上げなどで対応可能としている。これに対して年金委員会は、「全面的・市民年金」の短期的な追加費用は大きく、導入は難しいと考える。ただし、ここでも両者の試算の前提が明確になっていない。

第二に、年金生活者の貧困問題や女性の年金問題に対する有効性である。NAPFは、「全面的・市民年金案」の方が、「部分的・市民年金案」よりも給付水準を高く設定できるので貧困問題に効果があると考えられる。また、「全面的・市民年金案」は基礎年金と付加年金双方が居住要件に基づいて支給資格が発生するので、「部分的・年金改革案」よ

りも給付対象者が広がる(NAPF, 2005a: 33)。

これに対して年金委員会は、「全面的・市民年金案」では、低所得年金生活者が貯蓄クレジットを受けられずに生活水準の低下を招く恐れがあると指摘する(PC, 2005: 212)。

第三に、「全面的・市民年金」は、シンプルで理解しやすい制度という点で「部分的・市民年金」よりも優れている。この点は、年金委員会も認めている。ただし、年金委員会は、「部分的・市民年金」は、基礎年金と国家第二年金の間で支給開始年齢を異なった年齢に設定するなど、柔軟な対応が可能と考えている(PC, 2005: 212, 214)。

第四に、居住審査期間の妥当性について、NAPFは多くの人に公的年金の受給資格を付与するには、10年間の短期居住要件が良いと考える。これに対して、年金委員会では、短期の居住審査期間には詐称や濫用のリスクがあり、年金給付を目的に移民が増加することを懸念する。

VII 日本への示唆

日本でも、年金不安をもつ人が増加すると同時に、公的年金の未納・未加入者の問題、女性の年金問題、高齢者の貧困問題が大きな課題となっている。この点、市民年金は、給付水準が明確で人々が理解しやすく、女性の年金問題などにも有効性が高いと考えられる。日本でも市民年金について議論を深めていく必要がある。

しかし市民年金導入の許容性を考えると、いくつか検討すべき課題がある。既にベーシック・インカムへの批判として、権利と義務の関係の弱体化や、導入に伴う膨大な費用があげられている(Fitzpatrick, 1999)。市民年金に対しても、政府から権利と義務の関係を弱めるとして同様の批判がなされていた。他方市民年金導入に伴う費用の多寡は見解が分かれていた。今後、検証が必要な点といえよう。

また、市民年金の重要な課題は、「公平な移行措置」を設定できるか否かという点だと考えられる。すなわち、「保険料拠出実績が給付に反映される」という考えに基づいて、長年保険料を拠出してきた人が不公平感を抱かないように留意する必要がある。そのためには、保険料を支払った者に対して、一定期間、既得権を認めていく必要がある。

しかし長期の移行措置は、人々の不公平感を緩和することには有効であるが、複雑な制度が継続して市民年金の長所が失われてしまう危険性もある。逆に短期の移行措置は、人々の不公平感を増幅しかねない。市民年金の導入には、こうしたジレンマがあるように思われる。

さらに、市民年金を日本へ導入する際には、保険方式から税方式への転換も大きな課題となるだろう。この点、英国では税方式への転換はほとんど議論されておらず、現行の保険方式を継続し、不足分は増税や支給開始年齢の引き上げで対応することが考えられている。英国で税方式への転換が議論されないのは、「国民保険料」として保険料を徴収しており、年金給付のみならず失業給付、労働災害給付などを包括しているためだと考えられる。これに対して日本では「年金保険料」として徴収しているので、年金保険料の拠出実績にかかわらず給付されるとなれば、未納者が増加することが考えられる。このため日本では税方式に転換せざるを得ないだろう。

今後、市民年金の議論がどのような展開をみせていくか、英国の状況を注目していきたい。

注

- 1) 市民年金の定義については、NAPF, 2005a : 5 ; Fitzpatrick, 1999 を参照。
- 2) ベーシック・インカムについては、Fitzpatrick, 1999 を参照。
- 3) 年金委員会は2002年12月に設立された。同委員会は、元英国産業連盟(Confederation of British Industry)会長のターナー氏を議長として、労働組合会議ドレイク代表、ロンドン大学(LSE)ヒルズ教授の3名に

よって構成された。

- 4) ちなみに野党第一党の保守党は、権利と責任を重視する立場から市民年金の導入に反対の立場をとっている(Conservative Party, 2005)。仮に次期総選挙で保守党政権が成立しても、現時点では市民年金が導入される可能性は小さい。
- 5) 本章で示した現行制度の課題は、NAPF, 年金委員会、雇用年金省において、ほぼ共通の認識になっていると考えられる(NAPF, 2005a : 148-150 ; PC, 2005 : 148-150 ; DWP, 2006 : 3-15 ; Select Committee on Economic Affairs, 2003 : 36-37を参照)。
- 6) 住宅費控除前所得の場合。住宅費控除後所得では17% (180万人) (National Statistics, 2006c)。なお、65歳以上の貧困率を国際比較すると、英国は、ドイツ、イタリア、フランスよりも高い水準にある(PC, 2004 : 69)。
- 7) 英国の年金制度は、適用除外制度(表1参照)などもあり、「世界一複雑な公的年金制度」と言われている(NAPF, 2005a : 3)。
- 8) 年金委員会は「市民年金」の定義を狭くとらえて、「基礎年金と国家第二年金を統合して居住要件に基づいて支給される年金」と考えている。すなわち、NAPFの提案する「全面的・市民年金」のみを「市民年金」ととらえている。他方で、居住要件に基づいて支給される基礎年金を「ユニバーサル化された基礎年金」と呼んでいる(Pension Commission, 2005 : 211, 215)。本稿では、冒頭で述べた定義に従い、年金委員会案を「部分的市民年金」と位置づけて、「市民年金」の一種と考えている。なお、年金委員会の報告書では、本稿の「全面的・市民年金」が、「Enhanced State Pension : ESP」と表現されている。
- 9) 家庭責任保護制度では、基礎年金は16歳児までの子育て従事者を対象に受給資格を付与している。一方、国家第二年金は6歳児までの子育て従事者を対象としている。新制度では、ともに12歳までの子供の子育てに統一する。

参考文献

- 小沢修司2002『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新地平』高峯出版
- 武内和久2006「イギリスの年金事情(1)」『企業年金』第324号, pp.34-37
- 武川正吾・宮本太郎・小沢修司「座談会 ワークフェアとベーシック・インカム:福祉国家における新しい対立軸」『海外社会保障研究』第147号, 2004年夏, pp.3-18
- 藤森克彦2005「英国の年金制度」『年金と経済』第24巻3号, 2005年10月, pp.76-79
- 堀勝洋1999「国民保険」武川正吾, 塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 イギリス』東京大学出版会, pp.131-162

- 宮本太郎「福祉国家再編の規範的対立軸—ワークフェアとベーシックインカム」『季刊・社会保障研究』第38巻2号, pp.129-137
- Citizen's Income Trust. 2005. "Editorial: Citizen's Pension" *Citizen's Income Newsletter*. No.2, 2005
- Conservative Party. 2005. *Conservatives welcome U-turn on Citizen's Pension*.
- Department for Work and Pensions (DWP) 2006. *Security in Retirement: towards a new pension system*. May 2006
- DWP, 2005. *Households Below Average Income 1994/95-2004/05*.
- Fitzpatrick, Tony. 1999. *Freedom and Security*, Palgrave Publisher Ltd. (武川正吾, 菊地英明訳『自由と保障—ベーシック・インカム論争』勁草書房, 2005年)
- Gray, Meg. 2004. *Retirement Realities: Shocked and Struggling*, National Consumer Council.
- Liberal Democrats. 2005. *Reforming UK Pensions: Liberal Democrat Proposals*.
- National Association of Pension Funds (NAPF). 2005a. *Towards a Citizen's Pension: Final Report*, Sep. 2005
- NAPF. 2005b. *Public Attitudes to Citizen's Pension*, NAPF *Research Report*, 2005
- NAPF. 2004. *Towards a Citizen's Pension: Interim Report*, Dec. 2004
- NAPF. 2002. *Pensions—Plain and Simple*, Oct. 2002
- National Statistics, 2006a. *Divorces fall by 8 per cent in 2005*, (<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=170>)
- National Statistics, 2006b. *Social Trends No.36*.
- National Statistics, 2006c. *First Release: Households Below Average Income Statistics*,
- National Statistics, 2006d. *The Pensioner's Income Series 2004/5*
- OECD. 2005. *Pensions at a Glance, 2005*
- Pensions Commission (PC). 2006. *Implementing an integrated package of pension reforms: The Final report of the Pension Commission*.
- PC. 2005. *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century The Second report of the Pension Commission*. Nov.2006
- PC. 2004. *Pensions: Challenges and Choices - The First report of the Pensions Commission*.
- Pensions Policy Institute (PPI). 2006a. *The New Contributory test: principle or practically*, PPI *Briefing Note* No.32. July 2006
- PPI. 2006b. *Transition trade-offs: Options for state pension reform*. May 2006
- PPI. 2006c. *Initial analysis of the Pensions Commission's Second Report*. Feb. 2006
- PPI. 2004a. *How the offset could work in transitioning to a Citizen's Pension*.
- PPI. 2004b. *How the offset could work in transitioning to a Citizen's Pension*, May 2004
- Pickering, Alan. 2004. *Pensions Policy: How Government can get us saving again*, Adam Smith Institute.
- Select Committee on Economic Affairs, 2003, *Aspects of the Economics of an Aging Population*, House of Lords Paper, 179-I, Nov. 2003.
- The Pension Service, 2005. *A Guide to State Pension*, April 2005
(ふじもり・かつひこ みずほ情報総研主席研究員)