

## 特集：公的年金の支給開始年齢の引き上げと高齢者の所得保障

## イギリスにおける年金支給開始年齢の引き上げと「定年制」の廃止

丸谷 浩介

## ■ 要約

イギリスの年金制度は公的年金と私的年金のコンビネーションで機能しており、近年は公的年金から私的年金へと比重を移しつつある。そもそも年金制度は退職時の所得保障として機能してきたが、同時に職業生活からの引退を保障するという役割があった。しかし人口高齢化による年金クライシスと高齢者の旺盛な就労意欲とが合致して、年金支給開始年齢の引き上げと定年制の廃止という政策が採用された。年金の意味は休息権保障から職業生活引退の決定支援へと変化してきたものといえよう。

## ■ キーワード

年金クライシス、支給開始年齢引き上げ、定年制の廃止、公的年金、私的年金、年齢差別

## I はじめに

年金がいつから支給されるのかは、職業生活からの引退をいかにプランニングするのかという個人の問題と、高齢社会における持続可能な年金財源の維持という政策目的とが拮抗する場面である。

イギリスにおける年金支給開始年齢の問題は、社会がいかに職業生活からの引退を設計するのかという側面で語られてきた。職業生活からの引退は、単に年金だけの問題にとどまらず、他の社会的関係に影響を及ぼすからである。

年金受給者数（現在は女性60歳以上、男性65歳以上）は、21世紀前半にかけてかなり増大する。2000年には1,050万人であった。2025年に1,270万人、2050年までには1,430万人になると見込まれている。年金受給者数に対する労働年齢人口比（年金扶養比率）は、2000年に3.4であったが、2050年には2.5にまで低下する。財政研究所の試算に

よると、2015年から2060年にかけての年齢関連の支出は対GDP比で5.3ポイント上昇することが見込まれている。このうち40%は公的年金支出によるものであり、対GDP比で2.4ポイントを引き上げる効果を有している。退職年金（Retirement Pension.通称で公的年金（State Pension）と呼ばれることもある）は、イギリス社会保障システムのなかで最も受給者数と財源規模からして重要な給付である。国家予算の3分の1程度を占める社会保障給付費のうち、半分近くが年金支出である。もっとも、年金制度に関する実際の公的介入の程度は、国民保険への適用除外助成金やその他所得税控除などを通して間接的に行われているのであるから、もっと広範に行われている。たとえば、国民保険の払い戻し助成金や適格年金への税の軽減制度は、2001年度にはそれが143億ポンドにまで達した。結局、年金制度に関する直接間接的な公共支出はGDPの8%にも達するのである。高齢者数の増加と年金コストの増大は年金システムの持

続可能性が弱まることを意味しており、その問題の程度は同時期のOECD諸国の中でも比べるとかなり深刻な部類に属するのである<sup>1)</sup>。そこで、イギリスにおいても公的年金の持続可能性と世代間の公平のために年金制度の改革が余儀なくされているのである。

このような財政危機に直面してもなお、立法政策上の対策は男性と女性の支給開始年齢を65歳で統一することに止まっていた<sup>2)</sup>。しかしながら、近年の年金クライシスはこれに変革をもたらした。年金支給開始年齢の引き上げがそれである。公的年金の支給開始年齢は従来男性65歳で女性が60歳であったが、2007年年金法で68歳まで引き上げることにした。さらに2011年年金法ではこの引き上げスケジュールを前倒しにするといい矢継ぎ早の改革を断行している。この一方で2011年4月以降は法定の「定年」(default retirement age)を廃止し、高齢期の生活を年金から雇用へとシフトさせているのである。

本稿では、年金支給開始年齢の引き上げと、それを可能にする定年制の廃止についての動向をみることで、日本における年金支給支給開始年齢引き上げに関する特徴を確認するものである。

## II 年金制度の概要

イギリスの年金制度は三層構造で成立していると説明される。第一層が基礎的な公的年金であり、第二層が報酬比例の公的年金、そして第三層が私的年金である。

### 1. 基礎国家年金と年金クレジット

基礎国家年金(Basic State Pension)は、その名の通り高齢期の基礎的な所得を保障する国民保険に基づく年金と、公的扶助給付で資力調査を伴う税財源の年金クレジット(Pension Credit)から構成される。

基礎国家年金は全国民を対象としている。国民保険で運営される義務教育終了後のすべての国民は国民保険への加入義務を負い、一定額所得以下の者以外は保険料の拠出義務を負う。保険料は基礎年金だけの場合、被用者が12%使用者が13.8%の定率負担であり、自営業者と一定賃金以下の労働者が定額負担である。2007年までは退職年金を受給するための資格期間が存在していたが、現在は資格期間が撤廃されている。なお、1989年までは退職要件があったが現在は撤廃されているので<sup>3)</sup>、在職中の者であっても退職年金を受給できる場合がある。

満額の年金を受給するためには保険料を30年以上拠出していなければならないが、実際の年金額は保険料拠出実績に比例して算出される。

満額の年金額は週あたり107.45ポンド(13,300円)であり、国民平均所得が610ポンド程度であるから、所得代替率は16%程度にしかない。かつての年金額改定は、賃金上昇率と物価上昇率いずれか高い方で年金額が改定されていた(1974年から1979年)。この結果、1979年には所得代替率が26%にまで上昇していた。1979年から2010年までは物価上昇率のみに応じて年金額が改定されることになり、徐々に所得代替率が低下し、2008年には15.8%にまで低下したのである。そこで、2010年に発足した連立政権が2011年からは物価上昇率、賃金上昇率あるいは2.5%のうちいずれか高いものを適用して年金額を改定することを決めた。この措置により、所得代替率は2038年に18.1%にまで引き上げられると見込まれている。

年金クレジットは、低年金の基礎国家年金受給者に対する補足的公的扶助給付である。基礎国家年金のほか、稼働所得、タックスクレジット(税額控除)、各種社会保障給付や財産所得等を含めた所得が一定額に満たない場合、その差額が給付される。これを保証クレジット(Guarantee Credit)という。適用対象となるのは60歳以上で

あるが、女性の基礎国家年金支給開始年齢が65歳に引き上げられることに伴い、2010年から保証クレジットの支給開始年齢も段階的に引き上げられている。

保証クレジットの最高水準が単身で142.70ポンド、夫婦で217.9ポンドであり、国民平均所得の伸びに応じて改訂される。これに障がい者、介護者、住宅ローン保有者については加算が加わる。これらの措置により、保証クレジットは基礎国家年金の年金額よりも高く設定されており、高齢期の基礎的な所得保障の役割を担っているといえる。ただ、公的扶助給付であるために保有できる資産の制限があり、すべての高齢者が対象となっているわけではない。この保証クレジットは申請主義であるため対象者のすべてが受給しているわけではなく、政府は捕捉率がおよそ83%から71%程度であるとしている<sup>4)</sup>。

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ため、高齢期の貯蓄意欲を減退させてしまう。そこで、保証クレジットの減額分を補って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。支給開始年齢は男女とも65歳である。貯蓄クレジットは最高額で週あたり単身20.52ポンド、夫婦で27.09ポンドまで支給される（2014年までこの水準の引き上げは凍結されている）。貯蓄クレジットは私的年金に係る拠出や貯蓄といった自助努力を評価するため、低年金でも保険料拠出を含む貯蓄があればあるほど受給額が増え、手取り収入が増えるということになる。

## 2. 国家第二年金

国家第二年金（State Second Pension: S2P）は、国家賃金比例年金制度（SERPS）と呼ばれていたものを2002年に改正したものである。国家第二年金の主な対象は低賃金労働者や障がい、介護責任を有するが故に低賃金になった者の高齢期の所得

保障である。SERPSとの違いは、対象者を低所得者に集中させて国家の財政的支援を積極的に行っている点にある。つまり、中高所得者の最低限度を超える部分については私的年金へとシフトさせつつ、低所得者に集中的に国家が関与するというスタンスを採用したのである。

国家第二年金は二つの要素によって構成される。一つは、低賃金労働者であった者に対する最低保障であり、定額給付になっている。もう一つは付加的な報酬比例年金であり、従前生活保障を目的としている。しかし、2007年年金法によって報酬比例制が廃止され、2030年には定額給付に完全移行することになっている。現在の国家第二年金は低賃金労働者に対する強力な所得再分配機能を持つものであるが、この措置は公的年金の縮小を意味するのである。2007年年金法によって低賃金労働者も自動的に企業年金へ加入することになったから、高齢期の所得保障が私的年金へとシフトしているということができよう。

ところで以前のSERPSは、一定額以上の賃金収入があるものの適用除外制度（contract-out）が設けられていた。適用除外制度は国家第二年金に移行してからも継続されている。基本的な仕組みは、国家第二年金以上の保証額を得ることができるような私的年金に加入している場合には、国家第二年金への加入を免じられるというものである。適用除外を受けた者は国民保険を通じて拠出した保険料が返還され、それが私的年金に拠出されるというものであった。ところが、2012年4月より、職域の確定拠出年金に加入している場合には、適用除外の措置を受けられないこととなった。さらにこの措置は確定給付年金に加入している場合に拡大されることとなっている。結局、イギリスの年金制度を特徴付けてきた適用除外制度は廃止されることになる。

## 3. 私的年金

第三層の私的年金には、大別すると職域年金(企業年金)と個人年金から構成される。これには保険料拠出と給付の関係では確定拠出と確定給付、提供者との関係では事業主が提供するものと個人単位で加入するものとに分かれる。さらに、税制上との関係でもさまざまな形態を構成しており、かなり複雑な構造を有している。

これまで見てきたように、イギリスの年金制度は公的年金と私的年金とのコンビネーションで機能している。公的年金の支給開始年齢との関係で指摘しておかなければならないのは加入率である。すなわち、公的年金はその機能を弱体化させているが故に、高齢期の所得保障としては万全ではない。他方で高齢期の所得保障として重要な役割を果たすのは私的年金であるが、代表的な私的年金である職域年金に加入するか否かは事業主が決めることとされていた。実際は大企業のほとんどが加入していたが、中小企業では未加入のままであるところが少なくなかった。そこで、2007年年金法により、すべての事業主に対して2012年10月から公的な年金信託である全国雇用貯蓄信託(National Employment Savings Trust Net:NEST)への加入を義務づけ、第三層の拡充を図ることにしている(職域年金等に加入している場合はNESTへの加入を免じられる)。この措置により中低所得労働者の貯蓄意欲を喚起させることになり、ひいては退職年齢の決定に関しても影響を及ぼすことになる。

#### 4. 住宅給付

高齢期の所得保障として現実的な機能を有しているのが住宅給付(Housing Benefit)である。住宅給付は賃貸住宅の低所得者(高齢者に限定されない)に対し、家賃やその他住宅関連費用を助成するものである。住宅給付は税財源の公的扶助給付であるため、資力調査が必要になる。高齢者の資力として算入されるのは賃金、公的年金、年金

クレジット、私的年金であり、結果として低年金高齢者が住宅給付の対象となっている。問題視されているのはその支給額が高額に過ぎることと、2008年度に13から20%の受給漏れがあるといった捕捉率が低いこと<sup>5)</sup>である。前者については2008年に家賃実費相当から固定額へと変更されたので、高齢期所得保障における意義も変化してきたといえることができる。

#### 5. 平均的な年金額の例

具体的に見てみよう。25年ほど働いていた平均的な労働者が受給する年金額は次のように算出されることになる。

まず、国民保険の第一種拠出者として25年保険料を拠出していたのであるから、基礎国家年金は満額から少々減額されて週あたり92.15ポンドとする。勤務先が企業年金に加入していたので国家第二年金からは適用除外されており、企業年金30ポンドを受給している場合、合計額122.15ポンドとなる。ここから貯蓄クレジットの基準額103.15ポンドを引いた額に60%を乗じた額が貯蓄クレジットの支給額となり、これが11.40ポンドとなる。また、年金額が122.15ポンドに対する保証クレジットが15.20ポンド支給される。結局、合計で148.75ポンド(17,850円)が毎週支給されることになるのである。

これに加え、住宅給付が支給される。住宅給付の算定は所得と貯蓄額、家賃との関係において決定される。この場合、賃貸住宅に居住する単身で家賃が週あたり85ポンドとすれば、もしも貯蓄がない場合には85ポンド全額の住宅給付が支給される。貯蓄が14,000ポンド(168万円)あるとすれば、住宅給付は82.82ポンドにまで減額される(それでも家賃の9割がカバーされる)<sup>6)</sup>。

つまり、平均的な労働者が退職した場合には公的扶助、公的年金、私的年金、住宅手当を受給することができ、その額は週あたり231.57ポンド

(27,780円)程度ということになるのである。

### Ⅲ 支給開始年齢の引き上げ

#### 1. 支給開始年齢の意義

公的年金という用語は非公式なものであり、法律上の用語としては退職年金が用いられている。しかも1989年までは正規の職から退職していることが受給要件であったので、当初公的年金は「退職後の」所得保障として休息権を付与するものとして機能していたのである。

退職年金の目的を単に高齢のために稼働能力を喪失しているが故に稼働所得を得られないことについての所得保障と位置づけるのであれば、年金を受給することができる年齢を法律で特定することは必要ないともいえる。稼働能力の喪失という要件が充足されたとするならば、いつの年齢からでも年金を支給してもよいのである。しかし実際には、退職年金は、完全に稼働能力が低下・喪失される前に、退職を可能にする条件整備の役割を有しているのである。その結果として、失業率が高いときに高齢労働者は若年労働者が失業しないように退職を選択するものとされてきたのであった。このような広範な目的を達成するために、年金を受給することができる最低年齢を定める必要があるのであるとされたのである。

これに対して私的年金は一応55歳から受給することができる。そこで労使が合意する限りにおいて早期退職が可能になる。そして実際に50歳代で職業生活から引退する者も少なくない。私的年金制度はしばしば公的年金支給開始年齢到達前の早期退職者に対する被用者への最終的な年金給付としての機能を担っているのである。

#### 2. 支給開始年齢の変遷

過去、年金支給開始年齢が変更されたとき、それは当初年齢を引き下げるものであった。1908年

に制定された老齢年金法は、無拠出年金であったが故に支給開始年齢を70歳にしていた。それが1925年の寡婦・孤児・老齢拠出年金法によって70歳支給を男女とも65歳に引き下げたのであった。

女性の支給開始年齢を60歳にしたのは1940年老齢基礎年金法のことであった。典型的な夫婦は夫が65歳になったとしても妻はそれよりも数年は若いのであるから年金を受給していないという問題があった。そこで婚姻している女性の年金権を確立する必要がある。しかしながら、さらなる支給開始年齢の引き下げは公的年金コストの増大させることを意味していた。その一方で、年金支給開始年齢の引き上げについての提案がなされたけれども、主として退職後の年金生活を検討している受給年齢直前の階層から反対意見が噴出し、撤回せざるを得なかった経緯がある。

#### 3. 支給開始年齢の統一化とフレキシブルな引退

支給開始年齢の格差が温存される中、次第にこの措置に関する原理的な議論が生じてきた。社会保障に関する男性と女性の平等取扱いに関するEEC指令79/7は性別を理由とする差別を撤廃するように求めていた。同指令はそのなかでもとりわけ「老齢及び退職年金に関する支給開始年齢の決定とそれに関する付随的な仕組みについての支給開始年齢について」は、加盟国に対して免除することとしている。それでもやはり、支給開始年齢に関する異なる取扱いが奇異なものであると認識されるようになってきており、男女の等しい支給開始年齢が望ましい政策であると考えられるようになってきた。

政府の公式文書では1980年代初頭からこの問題について議論されるようになってきた。社会サービス委員会(The House of Commons Social Service)が1982年に記したことによると、1970年代中盤から早期退職者が増加しつつあるが、男性の支給開始年齢を60歳にするとすれば「とてつも

なく費用がかかる<sup>7)</sup>。そのかわり、委員会は「フレキシブルな」年金支給開始年齢を提案した。男性と女性ともに年金の裁定請求を60歳からできるように引き下げるが、フルペンションになるのは「通常の年金支給開始年齢である」63歳ということにするのである。

1985年の政府緑書である「社会保障の改革<sup>8)</sup>」では、財政上の理由から特別委員会(Select Committee)の提案を受け入れなかった。しかし、「60歳から70歳までの」支給開始年齢選択制のアイデアを提案した。早期退職は減額された年金受給を、退職の繰延べ時には増額年金を受給することができるよう提案した。緑書から6ヶ月後に公表された白書<sup>9)</sup>ではこのアイデアを進めることがなかったが、緑書に対する多くの反応がフレキシビリティに好意的であった。そこで「退職の10年間」に関する議論が活発に行われたのである。

支給開始年齢の統一化にはEC裁判所の判決、Barber v Guardian Royal Exchange Assurance Group 事件<sup>10)</sup>の影響もあった。これはEC条約119条に照らして、職域年金における男女の支給開始年齢を等しくするように示したものである。Barber事件のエッセンスは、公的年金の適用除外年金制度の下で支給される私的年金は公的年金給付の代替になるものであるから、それらが年金受給者の雇用関係終了時あるいは終了後に受領されるものであったとしても、年金給付は条約119条の「給付」にあたりと判断したのであった。もちろんこの判決を厳密に言うと公的年金とは射程を異にする。そしてEEC指令79/7の7条1項a号によれば、このような公的年金制度における等しくない支給開始年齢の取扱いは、特例として許容されているので、必ずしも法改正を必要とするものではない。しかしながら、職域年金においていったん平等取扱い原則が導入されてしまったならば、公的年金に関する適用除外問題について、公的年金と職域年金とが密接な関連性を持って制度作りがなされてい

る以上、公的年金と職域年金で異なる取扱いをすることは避けなければならなかったのである。

1991年12月、社会保障省は60歳から70歳のフレキシブルな「退職の10年」を含む提案書を提出した。しかし、それから2年後、政府は「退職の10年」を採用せず、65歳を共通の支給開始年齢とする意図を明らかにした。この提案は1995年に実行に移され、1995年年金法として結実した。支給開始年齢の統一化は2010年7月から10年間にかけて段階的に行われることになった。このような支給開始年齢の統一化は、2020年3月6日までに完成することになっていた。

#### 4. 2007年の引き上げ

労働党が政権の座に着いた1997年から、退職者の貧困を撲滅するために政府は年金クレジットや国家第二年金、給付付き税額控除などを矢継ぎ早に導入してきた。これらの政策は、①高齢者向け公的扶助給付の変更による高齢期生活保障の拡充、②報酬比例年金(国家第二年金)の加入要件緩和と所得代替率の引き上げ、③私的年金の拡充とその利用促進にあった。その甲斐もあって、年金受給者の相対的貧困率は1996年に27%であったのが2004年には6%にまで減少した。

労働党政権における高齢期の所得保障は、主として年金制度の拡充による所得状況の改善にあったといってよい。労働党政権は、「自己責任の促進、公平、簡素、合理性、持続可能性」を旨とする改革に着手した。具体的には私的年金の利用促進や個人勘定の導入など5点を提言するのであるが、その中に高齢期における労働生活の支援という項目が盛り込まれた。

人口の高齢化によって労働力人口が減少する。高齢者雇用は労働市場全体を活性化させるに止まらず、高齢者自身の生活を豊かにさせる。確かに1997年から高齢労働者数は着実に増加しており、2007年現在では100万人の高齢者が公的年金を受

給しながら働いている。それ故に、高齢者が働き続けることの妨げになるような要因を除去しなければならない。このために、段階的な引退にむけたシステムをつくることと、高齢労働者支援のためのコミュニケーションを活発化させること、使用者がフレキシブルに高齢労働者の雇用を継続させることができるような仕組み作りが肝要であるとした。

2005年、年金審議会は公的年金を持続可能にするために、平均余命の伸長に合わせて支給開始年齢を引き上げることが適切であると勧告した<sup>11)</sup>。民間調査機関が67歳<sup>12)</sup> や70歳<sup>13)</sup> への引き上げを主張する中であった。これを受けて2006年に政府白書「退職における保障：新しい年金制度に向けて」を公表した<sup>14)</sup>。これの中で支給開始年齢を2044年までに68歳へと段階的に引き上げるべきであると提言した。

そこで、2007年年金法では、男女ともに公的年金の支給開始年齢を段階的に引き上げることとした。2024年から段階的に支給開始年齢を引き上げ、女性の支給開始年齢が65歳に到達する（つまり男女ともに65歳になる）2024年から2026年にかけて66歳へと引き上げ、最終的には2044年に68歳まで延長する、というものであった。2007年年金法は私的年金の個人勘定化と公的年金の支給開始年齢引き上げを定めており、公的年金から私的年金へのシフトを決定的にさせた。

## 5. 支給開始年齢引き上げへの反応

ところで政府がこのように退職年齢の引き上げを主張するのには歴史の経緯がある。定年制が導入される以前の平均退職年齢は1950年が男性67歳だったのに対して1990年代半ばには62歳代にまで低下していたのである。平均余命の伸長に対して退職年齢が引き下がっているということは、年金受給期間が延長されたことを意味し、これによって徐々に年金財政と労働市場との双方に影響を及

ぼすことになるのである。

これに対し、各種研究は支給開始年齢の引き上げが及ぼす影響を懸念していた。たとえば、「人々は、自分の余命がどの程度であるのかを理解していない。彼らは過去の世代と同じように生き、病気にかかり、死ぬのであると過小評価している。現実的に自己に生じるであろう長寿のリスクを知らないのである<sup>15)</sup>」とか、「使用者は、高齢労働者が在籍していると、若年労働者の採用を手控えてしまう<sup>16)</sup>」、「公的年金支給開始年齢以前に早期退職した者のうち3分の1しか退職による経済的リスクを考えていない<sup>17)</sup>」、「労働者は自らの労働間をフルタイムの長期雇用が望ましいと考える傾向があり、段階的な引退過程というものは想定していない<sup>18)</sup>」といったようなものである。

このため白書は、労働者と関係当事者との間で引退生活に関するコミュニケーションを活発に行う仕組み作りの必要性を説いた。そのためには適切な情報提供が必要なのであるから、50歳以降の公的年金と職業生活に関する説明文書を送付したり、年金財政の見込み文書を公表したり、年金部門の職員に対する教育訓練を充実させることとした。

このような年齢差別禁止にむけて、政府は使用者に対し年齢を問わない雇用の機会を提供するように求めてきた。実際、3分の2を超える事業主は年齢にかかわらず採用の門戸を開くポリシーを持っている。その一方で建設業を中心とする全体の5分の1の事業主は、特定年齢層（25歳から49歳）を中心に採用する方針を有しており、実際には差別的な取扱いが行われている。

この政府白書の反響を受けた応答文書<sup>19)</sup>では、ほとんどの関心事が65歳以降の継続雇用に関する質問に対する政府の回答であり、それは労使関係におけるコミュニケーションのありかたとジョブセンタープラスを中心とする支援の在り方に集中していた。高齢者雇用が若年者の雇用を妨げるか

どうか、という観点での議論はあまりみられなかったのである。

## 6. 引き上げスケジュールの前倒し

ところが年金クライシスは予想以上に深刻であった。2010年の白書、「持続可能な公的年金<sup>20)</sup>」によると、あまりにも平均余命の伸長が急激であったために、2007年年金法が定めていた支給開始年齢引き上げのスケジュールでは年金制度の持続可能性が失われてしまう、というのである。

そこで、白書では2007年年金法の支給開始年齢引き上げのスケジュールを6年前倒しして実施することを提案した。つまり、男性と女性の支給開始年齢を65歳に統一されるのが2020年であったのを2018年へと前倒しした上で段階的に68歳へと延長するというのである。

この引き上げスケジュールの繰上げ措置により490万人が影響を受け、2016年から2026年にかけて304億ポンドの費用が削減できるものと見込まれている。引き上げの影響を受ける者も定年制が撤廃されていることからさほど反対の意思は示さないであろうし、この費用は生産年齢人口が負担するものであるから若年者は賛成しているものとする。

そもそも公的年金は国民保険の保険料拠出を主要な財源としている。保険料を拠出する生産年齢人口者と年金を受給する高齢者との間には社会契約 (social contract) が結ばれているのであり、生産年齢人口者が保険料を拠出するのは次世代が自分たちのために保険料を拠出してくれるという期待があるからである。しかし次世代の人口減少によって、負担を次世代に追わせてしまうことになる、というのである。

人口の高齢化は年金財政問題を発生させるに止まらず、医療や介護費用の財政問題をも発生させる。これらの費用は2009年度に対GDP比で16.5%であったが、2049年度には20.6%になることが見

込まれている。これは単に将来負担を増加させるに止まらず、経済成長に水を差すものと懸念されているのである<sup>21)</sup>。

これに加え、経済グローバル化による懸念もある。人口高齢化に悩むのはイギリスだけではなく、先進国共通の課題である。既にノルウェー、アイスランド、アメリカは66歳支給になっているし、オーストラリア、デンマーク、ドイツ、オランダも引き上げを決めている。イギリスが唯一の引き上げ国ではないのだ、ということを主張しているのである。

2010年6月から8月にかけて行われたCall for Evidence (国民への意見聴取) では、①支給開始年齢の引き上げにあたって生じるであろう生活上、経済上での変化に対応するためにどのような施策が必要か、②政府が支給開始年齢を引き上げる時期についていかなる事情を考慮すべきか、③支給開始年齢の引き上げの影響を受けるにもかかわらず、そのような不利益から保護されないようなグループがあるかどうか、といったことを聞いた。

これに対して消費者団体、労働組合、経営者団体や個人から多くの反応があった。この大多数は前倒しについて賛同しているという。しかし同時に前倒しに関する懸念も多く、早急な引き上げが個人生活に与える影響が甚大であるという点と、経済全体に与える影響を無視できないということがあげられていた。

それにもかかわらず支給開始年齢引き上げの前倒し措置が敢行された。2011年年金法は支給開始年齢引き上げスケジュールを前倒しすることと、職域年金制度未加入者に対する自動加入制度の二つを柱とする内容であった。この審議過程で、公的部門労働者が受ける年金改革の影響が大きすぎるとし、数十万人規模のストライキが発生した。このように、2011年年金法は将来の年金受給者にとって不利益となる変更であるためにさまざまな

問題を生じさせた。そこで考慮しなければならないのは、高齢者雇用である。

#### IV 「定年制」の導入と廃止

##### 1. 「定年制」の導入

高齢者の生活保障を考える場合、高齢者雇用との関係を抜きに考えることはできないであろう。定年制の問題である。

イギリスにおける定年制の歴史はさほど古いものではない。雇用関係上の差別禁止に関するEU指令<sup>22)</sup>を国内法化する際、2006年雇用平等(年齢)規則が制定され、雇用における年齢差別がはじめて法律上の概念として登場した。これと同時に導入されたのが法定定年 (default retirement age) であって、使用者が労働者を65歳到達を理由として解雇したとしても、労働者に対して年齢を理由とする差別的解雇であるとか不公正解雇であるという申立てをすることができない、というものであった。つまり、年齢差別禁止について使用者へ配慮するための措置として定年制を採用したのであった。

ところで、イギリスにおける定年制というのは、日本の定年制と同様のものではないことに留意する必要がある。日本の定年制というのは、高年齢者雇用安定法において想定されている、一定年齢の到達を理由に雇用関係が終了する制度というものを示す。しかし、イギリスにおける「定年制」はこれと異なり、一定年齢の到達を理由とした解雇を許容するというものである。したがって、使用者は解雇の意思表示をする必要があり、解雇の意思表示をなすか否かは使用者の決定による。就業規則のような集団的労働条件決定を行わない以上、解雇には個々の意思表示が必要になるのである。つまり、自動的に雇用関係が終了するわけではない。つまり、基本は労働者が一定年齢に到達したとしても雇用関係が終了せず、例外的に雇用関係を終

了させることを許容するというのがイギリスにおける定年制というものである。

すなわち、同規則は、65歳への到達によって使用者がいかなる理由で解雇したとしても、それは不公正解雇を構成しない、というものであった。労働者は使用者から65歳到達の6ヶ月前に定年を理由とする解雇の告知を受ける権利と継続労働の申込みに関する権利が定められているに過ぎず、雇用継続に関する手続的規定が定められていただけで、雇用継続の実体的な権利が保障されていたわけではなかったのである。

そもそも定年制の導入は試験的なものであった。定年制導入にあたっては施行後5年経過の2011年に再検討を行うとしており、その結果次第では定年制を廃止することになっていた。年齢差別の禁止という使用者への作用を緩和させるために定年制が設けられていたに過ぎなかったのである。

##### 2. 「定年制」の合法性

このような定年制の導入につき、高齢者団体であるAge UKがこの措置を不合理であると主張して訴えた。高等法院は次のように述べた<sup>23)</sup>。

「(定年制が導入された) 2006年の状況からすれば、定年制自体は適法なものである。しかしながら、もしもこれが2009年に導入されたものと仮定するならば、その妥当性の評価は異なるものになるであろう。(2009年において) 65歳の定年制というのは、働く意思とその能力がある特定の年齢階層に対して差別的である。高齢者層が労働市場に止まることは労働市場に悪影響を及ぼすものではないし、ましてや能力の高い若年労働者の市場参入を妨げるものでもない。65歳定年制が必要ないにもかかわらず導入されているのであるから、この措置を正当化することはできないのである。」

しかしながら実際は定年制は有効に機能してい

た。年金支給開始年齢が65歳である男性労働者の4分の3以上が定年制の適用を受けていたが、これは正当なものとして受け止められていた。そもそも1989年までは年金支給要件に退職要件が課されていたので、年金支給開始年齢への到達が労働者にとって引退の時期を意味するものと受けと得られていたのである<sup>24)</sup>。

学説は、定年制が年齢差別禁止規則に置かれていたこと自体が奇異なものとして受け止めていた<sup>25)</sup>。そして大多数の労働者が年金支給開始年齢の65歳よりも前に引退している一方で、65歳以降の130万人が年金を受給しながら雇用を継続していた。このような状態において、定年制を定めることによる程度の意味があるのか、という疑問が浮上していた。それ故に、Age UKのケースは定年制廃止の議論を喚起させた。

### 3. 「定年制」の廃止

2010年に労働党から保守連立政権へと政権交代したが、保守連立政権は「定年制」の廃止を政策協定に盛り込んでいた。2010年の定年制廃止に関する諮問文書<sup>26)</sup>では、「定年制」の廃止が個々の労使関係もたらす影響と必要な措置について次のように述べる。すなわち、現在のシステムでは定年前の告知義務によって労使間で対話の機会を持たれることが多く、それによって労働者の希望を聞き入れてパートタイムへ転換するなどの措置が図られることが多い。労働者にとっては定年制の廃止は公的年金支給開始年齢の引き上げと同時になのであるから、労働者は継続雇用を望むことになる。他方で使用者にとっても必要な労働力を確保することは有益なのであるから、両者の対話を促進させるようなシステム作りが肝心なのである、と。

これに加え、人口高齢化による労働力不足が深刻な問題として取り上げられてきた。現在65歳未満の生産年齢人口と65歳以上の高齢者人口の比率は4:1であるが、これが30年後には2:1にまで低下

するというのである。さらに、高齢労働者には引退後の生活を維持するに足る貯蓄を保有していたり、私的年金（職域年金、個人年金）に加入せずにいる場合が少なくないことが指摘された。

定年制の廃止に対する市民の賛否は半々であった<sup>27)</sup>。廃止に賛成する55.6%の市民は、定年制そのものを無意味なものとしているが、反対する44.4%の市民は若年労働者への技能継承と若年失業を懸念するのが主な理由であった。政府は定年制の廃止によって雇用が失われるどころか、それによって経済が活性化するという調査結果を示す。また、高齢労働者と若年労働者は職場において補完関係にあるのであるから、使用者はその組み合わせを意識して人事計画をたてるのであり、労使間の対話を活性化させることによって当事者の納得性も増すものであると説明する。

そして、2011年雇用平等（定年年齢廃止）規則<sup>28)</sup>によって2011年4月から段階的に定年制を廃止し、2011年10月以降は完全廃止されることとなった。廃止理由は、多くの人々は退職に備えた貯蓄が不十分であり、退職年齢を過ぎても1年以上にわたって働いている女性が60%、男性では65%を超えている。人々はその間で退職後の所得を3%から10%増やしているといったように、高齢者雇用の必要性を説くのである。

### 4. 関係団体の対応

このような定年制の廃止はどのように評価されているのであろうか。まず、訴訟当事者であったAgeUKは賛成している。労働者にとっては自分で退職の時期を決定することができ、事業主にとってはかけがえのない労働力を失う必要がない。これは両方にとってのメリットである、と。そして、イギリス労働組合会議（TUC）もまた、定年制の廃止に賛成の立場である。

これに対し、経営者団体は反対の立場をとる。とりわけ企業規模が小さいほど反対の声が強い。

中小企業連盟は法的紛争が頻発することを懸念する。「定年制」は使用者が労働者の能力にかかわらず解雇することを許容するものであったが、これが廃止されると能力の低下を理由にした解雇しかできなくなる。能力が低下した労働者を事業主が解雇した場合に、雇用審判所への申立てが増え、能力の不足を証明する義務が事業主に課せられることから、解雇に係るコストが負担になるというのがその理由である。それゆえに、ほとんどの中小企業事業主は65歳で退職させるようなことはしないであろうから、新規採用をしなくなるであろう。したがって、若年者を雇用したり訓練したりするようなことが難しくなるであろう、と。経営者団体の英国産業連盟（Confederation of British Industry）は、法定定年年齢が企業における人事計画に寄与してきたことを指摘し、政府に対して定年制廃止後の退職に関する新しい枠組みを即時検討するように求めている。

しかしこのような楽観も悲観もできないというのが現実なのであろう。確かに定年制の廃止によって、使用者は労働者を無理に65歳で引退させる必要はなくなった。当事者が望む限りにおいて雇用は継続されるとするのが建前である。しかしながら、多くの場合では65歳で離職するように強いられるのではないだろうかとの懸念もある<sup>29)</sup>。

## V おわりに：日本への示唆

イギリスの経験から次の三点が示唆される。

第一に、公的年金の支給開始年齢引き上げを必要とする条件と、それを可能にする前提条件である。支給開始年齢の引き上げを必要とするのは高齢者数の増加と平均余命の伸長、高齢者層の旺盛な就労意欲という点では日本と共通している。そして、年金財政の悪化という事態もまた、共通しているのである。しかしながら、実際に支給開始年齢を引き上げるとなると話は変わってくる。イ

ギリスにおける公的年金は私的年金や公的扶助との組み合わせで機能しており、高齢者の生活保障において公的年金が占める地位は相対的に低いといえることができる。このことは、高齢者が引退過程を自己決定することを促進させると同時に、支給開始年齢の引き上げがもたらす影響が相対的に低いといえるであろう。ひるがえって日本における高齢期の所得保障において公的年金が担っている役割は相当高く、公的年金支給開始年齢の引き上げがもたらす影響はイギリスよりも深刻になるであろう。

第二に、定年制の考え方である。定年を職業生活におけるひとつの文化であると見れば、定年制の導入そのものが比較的最近のことであり、これが廃止された現在も職業生活における定年制が持つ意義というのはそれほど大きくない。このことは、定年制廃止議論において、若年者の雇用が失われるということがさほど大きな問題にならなかったことから裏付けられる。他のヨーロッパ諸国と同様、イギリスも若年失業者の問題は深刻なのであるが、定年制の廃止は世代間の対立構造を生まなかった。これには、若年者に対する職業訓練プログラムの充実などとも無関係ではない。

第三に、年金支給開始年齢の引き上げが定年制廃止とセットになっていることである。わが国の高年法では、年金支給開始年齢の引き上げに応じて継続雇用などを義務化しているが、イギリスではこれを労使の自治に委ねた。仮にイギリスが定年年齢の引き上げと年金支給開始年齢の引き上げを同時に行ったとすれば、労使自治への過度の介入をもたらすことになるだろう。さらに、若年失業者にとっても看過できない事態となることからこのような政策を採用することが困難だったのではないか。結局イギリスの手法は、労使の自治を維持しつつ、高齢者が自らの引退過程を決定するための条件整備を行う改正であった、といえるであろう。

- 1 European Commission COM (2001) 362
- 2 DHSS, 1993. *Equality in State Pension Age*. Cm2420.
- 3 良永彌太郎「所得保障原則と老齢年金受給権—イギリス公的年金における引退要件を中心として—」荒木誠之先生還暦祝賀論文集『現代の生存権』（法律文化社、1986年）125頁以下。
- 4 DWP, 2010. *Income Related Benefits Estimates of Take-up in 2008-09*.
- 5 DWP, 2010. *Income Related Benefits Estimates of Take-up in 2008-09*.
- 6 都市部においてはこれよりも高額（数倍の）家賃になることが珍しくないことから、かなり高額の給付水準になるのが通常である。2011年4月から寝室数に応じて住宅給付の上限額が決められるようになったので、単身者が転居を余儀なくされる事例が懸念されている。それでも1寝室で週あたり250ポンド（30,000円）、4寝室以上では週あたり400ポンド（48,000円）が最高額となっている。
- 7 HC, 1981. *Social Services Committee Third Report (1981-1982)*, HC 26-1para 69.
- 8 DHSS, 1985. *Reform of Social Security*. Cmnd 9517.
- 9 DHSS, *Reform of Social Security: Programme for Action (1985)* Cmnd 9691.
- 10 *Barber v Guardian Royal Exchange Assurance Group* [1990] ICR 616, ECJ case C-262/88.
- 11 The Pensions Commission, 2005. *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: The Second Report of the Pensions Commission*, p.174.
- 12 IPPR press release, 2002. 'Time is running out' to tackle the pension crisis, IPPR warns Government.
- 13 Pensions Policy Institute press release, 2002. *Time to raise State Pension Age?*.
- 14 DWP, 2006. *Security in retirement: towards a new pensions system*, Cm 6841.
- 15 Mayhew V, 2002. *Public attitudes to pensions and planning for retirement*, Pensions 2002; Robinson P, 2005. *Working later: Raising the effective age of retirement*, IPPR.
- 16 Pat Irving, Jennifer Steels and Nicola Hall, 2005. *Factors affecting the labour market participation of older workers: Qualitative research*, DWP; Gosling and Lewis, 2005. *Trust no-one? Public attitudes to raising the age of retirement*, IPPR.
- 17 Humphrey et al.
- 18 Irving et al.
- 19 Secretary-of State for Work and Pensions, 2006. *Security in retirement: towards a new pensions system Summary of responses to the consultation*, Cm6960.
- 20 DWP, 2020. *A sustainable State Pension: when the State Pension age will increase to 66*, Cm 7956.
- 21 Office for Budget Responsibility, 2010. *Pre-Budget Forecast*, p.58.
- 22 Directive 2000/78/EC
- 23 *R (on the Application of Age UK) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills* [2009] EWHC2366; [2009] IRLR 1017.
- 24 P. Meadows, 2003. *Retirement Ages in the UK: A Review of the Literature*, Department of Trade and Industry Employment Relations Series No 18.
- 25 Malcolm Sargeant, 2010. *The Default Retirement Age: Legitimate Aims and Disproportionate Means*, ILJ39 (3) p244.
- 26 BIS & DWP, 2010. *Phasing out the Default Retirement Age*.
- 27 BIS, 2011, *Phasing out the default retirement age: Government response to consultation*, p6.
- 28 The Employment Equality (Repeal of Retirement Age Provisions) Regulations 2011 (SI 2011/1069)
- 29 Guardian 30.July.2012

（まるたに・こうすけ 佐賀大学経済学部）