

英国の所得保障改革（下）

榊原 毅

- 1 英国の所得保障制度の概要
- 2 英国の所得保障制度を取り巻く状況（以上，前号）
- 3 英国の年金制度改革（以下，本号）
- 4 年金制度改正についての所見と今後の改革を巡る議論

3 英国の年金制度改革

（1）改革の背景

1990年代は、英国経済は概ね好況であり、株価の上昇、低失業率、通貨の安定等を背景に、各企業年金制度は概ね積み立て金が膨れ上がり、雇用者側も保険料の免除等、概ね従業員に対して寛大であった。

他方、平均余命は進展を続け、1960年には、12.1、15.3年であった男女の65歳の平均余命が、2002年には16.0年、19.0年に達した。2025年には18.3年、21.1年まで伸びることが予想されているが、英国経済が好調な間には、こうした問題は顕在化してこなかった⁽¹²⁾。

しかしながら、この状況は、特に2001年以降の世界不況、株式市場の悪化によって一変した。株式市場の下落によって、各企業年金制度の積み立て不足の傾向が明らかとなり、現在では、英国の企業年金制度の積み立て不足額が1600億ポンドと推計されている⁽¹³⁾。企業側にとっては、不況のために業績が低下しているところに、資産運用状況の悪化等が重なり、企業年金制度を維持することに対する負担感が増している。こうした状況を背景に、確定給付型の企業年金を廃止する動きが加速している。特に、既加入者についてのみ確定給付型の企業年金を存続させ、新規採用者に対しては確定給付型の企業年金制度への加入を認めない場合が顕著である。

2001年には、46の会社で新入社員が企業の確定給付型の企業年金制度への加入の道が閉ざされ、2002年は、その数は84に倍増している。英国の小売り大手であるMarks&Spencer、最大手の旅客航空会社であるBritish Airways、大手銀行Abbey National等の企業でも、確定給付型の企業年金制度

(12) 英統計局予想，2002。

(13) 英国産業連盟試算2003年。

の新規加入を停止しており、英国市場の株価指数FT100の計算対象となる上場企業でも、既に約3分の1以上でこうした確定給付型の企業年金制度が終了したといわれている⁽¹⁴⁾。

このような、確定給付型の企業年金制度の廃止によって、将来に向けて年金を不安視する声は日増しに高まっており、政府の対応に注目が集まっていた。

(2) 英国の年金制度改革

今回の年金制度改革の基礎的な設計は、2004年年金法の国会提出に先だって政府が発表した一連のコンサルテーションペーパーに明らかにされている。今回の改正の最大の目的は、揺らぎつつある職域年金に対する信頼を確立するとともに、個人年金も含めた私的年金の積み立て不足を解消することにある。

このため、①企業年金加入者の保護を強化する、②他方、企業年金制度の規制緩和を図って、企業が企業年金を実施する意欲を阻害しないようバランスをとる、③年金税制の抜本的改正により老後への貯蓄のインセンティブを高める、④希望する高齢者はなるべく働けるよう就労政策を含めた環境を整備する、⑤個人に対する受給見込額に関する情報提供を充実させる、等の措置が盛り込まれている。以下、これらを順次紹介する。

(3) 企業年金加入者の保護を強化する措置

今回の年金改正に当たっては、受給権をどう保護していくのが最大の課題であり、将来の企業年金制度の破綻に対応するために年金保護基金が創設された。また、保険料で運営される年金保護基金制度発足以前の破綻事例については全額一般財源で賄われる税財政援助が設けられることとなった。この他にも、企業が企業年金を廃止しようとする場合、事業譲渡する場合等の保護強化も図られるとともに、企業年金の破綻を未然に防ぐために従来の監督機関より権限が強化された年金規制当局が新設された。

① 企業年金が破綻した場合の年金保護基金

a) 制度概要

事業主が破産した場合に、確定給付型企業年金について、既に受給を開始している者についてはその全額を、現役の加入者については90%を保証する基金である。ただし、補償の対象となる額には上限が付され、65歳の場合で2.5万ポンドとし、年齢が下がるにつれて上限を低くすることとされている。基金の運営費は、各企業年金の拠出金により賄われる。拠出金は、各企業年金の加入者数、現役加入者の総獲得賃金、加入者の年金権に基づく債務額を考慮した均等割部分と、積み立て不足額を基本に、企業の財務格付け、資産の分配等を考慮するリスクに応じた部分よりなる。

基金は、企業の倒産があった場合、倒産直前の資産及び給付の債務額を数理的に評価し、その間の新規加入員、掛け金拠出、新たな年金権の付与を停止する。基金は、支払額を減らすために制度を解散させる権限ももつ。そして、制度が補償対象であることを認定すると、制度の資産、権利、負債は委員会に移転される。

(14) 全英年金基金協会。

b) モラルハザードの懸念

年金法案の中で最も議論が集中した部分であり、特に、米国の年金給付保証公社（Pension Benefit Guarantee Corporation）と同様、モラルハザードが生じ、結果的に財政が健全な会社が財政が不健全な会社を補助する結果となることが強く懸念された。このため、少なくとも初年度は構成員等のみを考慮した均等割部分のみで開始されるが、二年目以降は80%を企業年金が破綻するリスクに応じて拠出にすることとされた。初年度の拠出金は、一人4ポンドが予定されている。二年目以降のリスクに基づく保険料は、積み立て水準が100%以上の場合には拠出義務なし、80~100%の場合、積み立て不足額1000ポンドについて4ポンド、80%未満の場合最初の20%分について不足額1000ポンドについて4ポンド、残りの部分について1000ポンドについて8ポンドが予定されている。年金保護基金の事業に要する費用について、雇用年金省は、年間3億ポンドと試算している。

このほか、モラルハザード条項が設けられ、モラルハザードに該当するような行為、不作為について経営者及び家族の個人資産に対して責任を負わせることができることとされた。

c) その他

企業年金に対して課される保険料についても、最終的に従業員が負担することとなるのか、企業が負担することとなるかについては、個別の基金ごとに決定されることとなり、大きな問題となっている。また、事業費は全て保険料で賄われ、政府の拠出、政府補償等は行われない。

なお、制度の適用対象となるのは、2005年4月以降に破綻した企業が対象である。

② 財政援助制度

年金保護基金が、保険原理に基づいて事業主が破綻した場合の給付額を保証する制度であることの帰結として、制度発足前に既に破綻した企業年金制度については救済対象とはされない。このことが、年金法案の審議過程で大きな問題となり、法律の施行前に破綻した企業については、全額国費の財政援助制度による救済が図られることとなり、政府が今後20年間で4億ポンドを拠出することとなった。当初、約6万5千人が本制度の対象となる者と推計されていたが、制度発表後に大規模な企業年金（T & N社）の破綻が明らかとなり、同社の企業年金の受給者及び加入者4万5千人も同制度の対象とされることとなった。しかしながら、財政援助制度により実際に受けられる保護については、現在、年間120万円相当の年金を2700人分購入できる程度であり、あまりに少額過ぎるとの批判が強い。

③ 企業年金制度を終了させる場合の長期加入者の保護強化

現在、英国では、既に企業年金を受給している者は、企業年金が債務超過になった場合であってもその債権が優先して保護される。これに対し、現役の制度加入者は一般債権者と同じ地位におかれている。

このルールでは、企業年金が債務超過となった場合、退職年齢が近づいている者、長期間保険料を払い続けてきた者が著しく影響を受けることとなる。今回の年金改正に当たっては、企業年金受給者と現役の制度加入者の保護をより公平なものとするため、既に年金を受給している者の年金の物価スライドは、年金未受給者の給付原資が確保されて初めて実施されることとなった。そのほか、年金未受給者の間でも、退職年齢が近づいた者、長期間保険料を支払い続けてきた者により多くの残余財産を分配することとなった。

④ 企業年金制度に変更を加え、又は廃止する場合の加入者の保護強化

国際運輸会社（Sea-Land社）では、確定給付の企業年金制度を有していたが、株式市場の低迷で生じた約350万ポンド（約7億円）の損失を補填することを拒んだ。そして、同社の企業年金の資産はまだ最低積立額を超えていたことから、同社は企業年金制度を廃止、清算した。

その結果、従業員には、制度が存続した場合の受給見込額の40～60パーセントしか年金を受け取れないこととなった者が続出した。会社がまだ利益を出しており、財政が健全である場合であるにもかかわらず、年金制度を廃止したことについて、大きな批判を招いた。

今回の年金改正では、多くの企業が企業年金制度に変更を加えようとするときに被用者又はその代表と相談を行っている慣行等も踏まえ、こうした相談を義務づけることによって、事業主が制度変更を行おうとする場合被用者が意見を表明できる機会を保証することとなった。また、債務超過に陥っていない企業が確定給付型企業年金を清算する場合には、既に発生している受給権を全て保護しなければならないこととされた（フル・バイアウト・ルール）。

⑤ 事業譲渡等により事業主が移転した場合の企業年金の保護

企業間で事業譲渡等が行われた場合、新事業主は従業員の賃金水準を原則として従前と同様の水準を維持しなければならないというルールがあるが（TUPE）、このルールは年金については従来適用がなかった。従業員の年金保護を図る観点から、事業の譲渡があった場合には、年金についてもこのルールを適用することとされた。しかしながら、確定給付型企業年金を実施している企業が事業の譲渡を行った場合に、新事業主にも確定給付型の企業年金の実施まで義務づけるものではなく、ステークホルダー年金等の確定拠出型の個人年金に対して、事業主が同程度の拠出金を振り込むことでよいとされている。

⑥ 新しい年金規制当局の創設

今回の年金改正では、企業年金に法令違反等の問題の報告を受けてから対応するのではなく、詐欺の形跡、マネジメントや事務がずさんなところがないかを能動的に調査し、各基金の抱えるリスクに基づいて、当該企業年金制度について助言を与えたり、立ち入り調査等を行うことを目的とする、新しい年金規制当局を創設することとなった。

新しい組織が設立された場合、現在の職業年金規制当局（Occupational Pensions Regulatory Authority：1997年設立）は廃止される。年金規制当局は、職業年金規制当局同様に、金融業界からの拠出金により運営される。職業年金規制当局の権限は、受託者の選任、罷免等を通じて基金に対する改善を図るものを中心であったが、運営の凍結権限の付与等問題が深刻化する前から行使できる法律上の権限が付与された。

（4） 企業年金制度の規制緩和を図る措置

企業年金の加入者の保護は、企業にとっては企業年金を提供するためのコスト増であり、企業年金を提供しようとするインセンティブを減ずることとなる。今回の改正では、最低積立金に関する規制の緩和、既裁定年金の物価スライド義務の緩和、その他の企業年金を提供する上でのコストを軽減することにより障害を除去、又は軽減することにより、企業が企業年金を実施するインセンティブを高め、バランスを図ろうとしている。

① 企業年金制度に関する最低積立額の引き下げ

現在、確定給付型企業年金制度については、最低積立金（Minimum Funding Requirement）に関する規制があり、各企業年金がその時点で解散手続に移行しても受給者及び現役加入者に対する既発生債権の移管を賄うことのできる水準の資産を時価評価で有していなければならない。

今回の改正では、この規制を変更し、今後、企業年金制度毎にどの程度を積み立てるかを決定することとされた（Scheme-Specific Funding Requirement）。各基金は、受託者が積立方針を作成し（Statement of Funding Principles）、それにそって拠出計画を立てる。

また、保険数理士による評価を1年1回から3年1回に簡素化すること、企業年金の投資、意思決定手続等についてより簡素化すること等を通じ、より自由な制度毎の運営を認めることとされている。

② 国家第二年金の適用除外要件の緩和

英国においては、公的年金のいわゆる2階建て部分に当たる国家第二年金制度（従来の国家所得比例年金）について、一定の要件を満たす企業年金に加入している場合には適用除外が認められ、相当額の保険料が免除されることは既述のとおりである。

今回の年金改正では、適用除外を受けるための要件を更に緩和することとされた。

具体的には、a) 事業主が物価上昇に応じて年金額を増加させなければならない率の上限を政府の長期的な物価上昇トレンドの見通しが引き下がったことを考慮して、年5%から年2.5%に引き下げること。b) 現在、適用除外措置の対象となる企業年金は、最終報酬に基づいた給付を行うことを要件としているが、平均報酬額に基づいた給付を行えばよいこととすること、等とされた。

③ 企業年金制度への加入義務づけの容認

現行では、従業員の自主的な選択を優先させる立場から、企業年金制度に強制加入させることを認めていない。しかしながら、任意加入の場合、企業年金の規模は比較的小規模にとどまる可能性が高い。これに対し、強制加入を認める場合、企業年金制度をより財政的には安定的にさせ、その運用についてもスケールメリットを発揮できる大きな利点がある。今回の改正は、会社側に対する大きなインセンティブの一つとして、企業年金制度への加入を義務づけをすることが可能とされた。

なお、ステークホルダー年金制度に加入している者等については、従業員の側で制度加入を免れることを選択できることとされている。

（5）年金税制の抜本的な改革

2004年金融法及び関係命令の改正により実現された年金税制の簡素化及び非課税限度額の引上げは、年金原資の貯蓄不足を解消するための最も実質的な措置であり、今回の改正の大きな柱の一つである。

① 現行の年金税制について

現在の年金税制は、税法上の適格承認を受けた企業年金（1970年以前に加入した企業年金の場合、1970年以降に加入した企業年金の場合、1987年以降に加入した企業年金の場合、1989年以降に加入した企業年金の場合）、税法上の適格承認を受けた個人年金（退職時の年金契約、個人年金）、税法上の適格承認を受けていない年金（基金型、それ以外）の8つに分かれており、非課税限度額の算

定方法その他の規制が異なっており、かなり複雑なものとなっている。

② 年金税制の改正概要

今回の改正では、8つの年金税制を一つのルールの下に統合し、生涯限度額約1.8百万ポンド（約3.6億円）、年限度額21万5000ポンド（約4000万円）を税制上の優遇措置の対象とすることとなった。この新たな制度は単純明快であり、事務コストが軽減され、多くの人にとって貯蓄限度額の引き上げとなる。また、個人のライフサイクルにあわせ、いつ、どれだけ非課税枠を利用して貯蓄するかということについての自由も大きい。

生涯限度額及び年限度額の範囲であれば、拠出時、運用時において課税はされない。そして、これらの限度額は、物価指数に連動して変更されるものとされている。

生涯限度額を超えているか否かは、確定給付型の場合には年金給付が開始されるとき受給権の現在価値で判断され、確定拠出型の場合には年金積立金で終身定期金を購入する際の積立金の現在価値で判断される。生涯限度額を超えた場合には、終身定期金として受け取る分については25%の税が、一時金として受け取る分については55%の税⁽¹⁵⁾がかけられる。また、単年度の拠出限度額を超えて拠出した場合については、40%の税が課される。

（6）希望する高齢者が就労し続けられる環境の整備を図る措置

希望する高齢者が就労し続ける環境を整備することは、「年金生活者の貧困」の問題を解決するために、貯蓄の奨励とともに重要な施策である。こうした観点から、別法により、高齢者に対する就職差別が改められることとなった。また、既存の年金制度で高齢者の就労意欲を阻害する要因となるものについては年金法で改められている。特に、早期退職者の慣行をなるべく是正する方向で施策が進められている。

なお、全ての高齢者に働くよう促すものではなく、公的年金である退職基礎年金及び国民第二年金の支給開始年齢は65歳のまま据え置かれることとなった⁽¹⁶⁾。これは、年金の支給開始年齢を上げた場合、その年齢まで国民が働き続けなければならなくなるが、特に、低所得者層には、中高所得者層と比して貯蓄等の資産形成が進んでおらず、リタイアするという選択肢がない、いわゆるブルーワーカーが多く、65歳を超えて働き続けることが肉体的にもより困難、平均余命が短いことが統計上明らかである等を考慮したものである。

① 支給を繰り延べた場合の国家年金の割り増し給付

今回の年金改正では、65歳を超えても可能な限り就労すべきであるという考え方に立って、年金の支給を繰り延べた場合のインセンティブ措置が盛り込まれた。

今回の改正では、年金の受給開始年齢から請求を1年繰り延べる毎に加算される受給額を現行の7.5%から10.4%に引き上げ、現行の最大5年間という制限も撤廃された。

② 企業年金を受給しながらの就労の認容

現行では、企業年金を受給しながら当該企業で働くことが規制されており、労働者は、年金支給

(15) 確定給付年金の場合、退職時に25%まで無税で一時金として受け取ることが可能。

(16) 女性の退職基礎年金については、2010年から2020年までの間に、受給開始年齢が現行の60歳から65歳まで引き上げる経過規定が設けられている。

開始年齢に達すると、就労を続けるのか、年金生活を開始するのか、絶えず選択を迫られながら就労を続けなければならなかった。

今回の改正では、この規制を廃止し、労働者が企業年金の一部を受給しながら同じ企業で働くことが認められた。これにより、例えば、パートタイマーとして就労を続けながら企業年金の一部を受給する等の就労形態が可能となり、就労から退職への移行形態がより多様化することが期待される。

③ 早期退職年齢の引き上げ

現行では、労働者は50歳で早期退職して企業年金を受給することができるが、今回の年金改正では、これを2010年以降、55歳に引き上げることとされた。英国では、50歳以上の者の3分の1以上、60歳以上の者の3分の2が働いておらず、英国における早期退職の慣行を是正することの方が、65歳を超えて働き続けることを奨励するよりも重要であるとの指摘も強い。

これまでも、労働党政権下で「ニューディール50プラス」など、就労補助、就労した場合の給付等を含む高齢者の就労促進策を行い、約9万人高齢者の就業者数を増加させるなど一定の成果を挙げているところである⁽¹⁷⁾。企業年金制度における早期退職年齢が引き上がることになれば、高齢者の就労が一層促進される効果が期待される。

④ 年齢に基づく労働者の差別の禁止

英国においては、正規の退職年齢は65歳とされており、65歳に達したことを理由とする解雇は不公正解雇規定の適用除外を受けている。しかしながら、2000年11月に採択されたEU指令（均等取扱枠組指令）により、加盟各国は、2006年12月2日までに年齢による就職差別を禁止する措置を講じなければならないこととされた。このEU指令も受けて、英国政府は、早期退職慣行の是正という観点からも定年制等の年齢に基づく労働者の差別は禁止することとなる⁽¹⁸⁾。

具体的には、雇用者は一律の定年制を設けることが禁止される。仮に、雇用者が解雇しようとする場合、雇用者の側において当該労働者が加齢に伴って従来の職責を果たし得なくなっていることを証明しなければならない。したがって、被用者は、65歳に達した後も、その職に留まる意思を有し、職務遂行能力に問題がなければ、フルタイム又はパートタイム等の形で引き続き働けるという選択肢が与えられることとなった。

他方、英国においては、早期退職の慣行も根強く、今回の措置が労働者の就業状況にどの程度のインパクトを与えるかは直ちに明らかではない。

（7） 個人に対する受給見込額に関する情報提供を充実させる措置

今回の年金改正では、いつまで働き、いつリタイアするかについて、個人が、退職後にどの程度の生活水準を維持したいのかとの兼ね合いで選択できるように環境を整備するという大きな方向性がある。個人が退職後にどの程度の生活水準を維持できるのか判断するためには、退職後にどの程度の年金を受給できるのかわかりやすくするために制度を簡素化、明瞭化し、これまでの拠出によって個々人の年金見込額が現在どの程度になっているのか、情報提供を強化することが前提となる。

⁽¹⁷⁾ 雇用年金省。

⁽¹⁸⁾ 本件については、2005年に法案を提出予定であり、2006年10月施行予定である。

また、一般的な金銭教育、個人の行動変容に結びつくキャンペーンも重要である。こうした観点から、今回の改正では、以下のような施策が盛り込まれた。

① 金銭教育、キャンペーン

学校における金銭教育、ウェブ上の金銭教育パッケージの開発、高齢者の金融知識に関する調査、年金パンフレットの配布、就職時、子供ができたとき、ローン完済時等に年金に関する情報を提供する手段の検討等

② 年金受給見込み額に関する情報提供の充実

- 会社が、国家年金と企業年金を組み合わせた予想年金見込み額を、給与支払い時等に、給与明細等と一緒に定期的に情報提供を行うことを推奨
- ウェブ退職プランナーの開発（個人・公的年金見込額、退職後の必要収入の推計、年取不足額等を自分で計算できるツール）
- 年金に関する政府機関、民間団体の各相談窓口につなぐための窓口を設置等

（８） その他

① 今後の進捗状況を監視するための委員会の設置

今回のコンサルテーションペーパーでは、より多くの企業が企業年金制度を提供し、企業がより多くの拠出を、被用者がより多くの積み立てをするためのインセンティブ措置が数多く盛り込まれている。他方、企業、被用者に対して積み立てを強制する措置は、一部から強い要望と期待が表明されていたものの、提案されなかった。

しかしながら、従来からの労働党の支持基盤を中心に、こうしたより強制的な政策の導入を求める声は根強く、こうした声にも配慮する形で、今回の改正の推移を見極めるため、企業年金、ステークホルダー年金、個人年金の利用割合及び企業からの拠出状況、家屋等の不動産、一般預金の保有状況等について調査し、より強制的な措置を講じる必要があるか否かを検討するための独立年金委員会が設置された。

2004年10月、同小委員会は最初の報告書を出し、詳細な統計データを下に、9百万人の英国人が、将来生活を送るのに十分な貯蓄をしていないとの報告書を発表した。そして、解決策としては、①年金生活者が低い所得水準を甘受する、②税、又は保険料の引き上げ、就労期間中の貯蓄を殖やす、③貯蓄率を上昇させる、④平均退職年齢の引き上げ（就労期間を長くする）の選択肢があり、これらを組み合わせる必要があると指摘している。しかしながら、具体的な方向性、あるいは強制貯蓄等の有無については、2005年5月といわれている英国下院総選挙後に発表されることとなっている。

② 公務員の年金

民間企業の確定給付年金から確定拠出年金にシフトしていくなか、公務員については確定給付制度が維持されており、現在、新規加入者を受け入れている確定給付年金のほとんどは公務員の確定給付型年金といっている。

公務員には、地方公務員、教職員、NHS病院職員等が含まれており、制度も細かく分かれている。その総数は、約470万人である⁽¹⁹⁾。これらの確定給付型の年金については、地方公務員、大学職員

のように積み立て方式のものと、NHS職員、教職員、国家公務員、軍、警察、消防のように一般税源から毎年度必要予算が繰り入れられる方式がある。公務員の確定給付型年金についても、平均余命の伸展等の影響を受ける点は同じであり、民間の確定給付年金に準じて改正が行われる。

まず、2006年以降の新規加入者から、年金支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げること、一年間の就労期間に対応する年金受給権の発生率を80分の1から60分の1に引き上げること、最低の基礎となる報酬を退職直前の3年間から、生涯賃金の平均にすること等の案が政府から提示されており、今後、関連の法改正が行われる。

従来、公務員は賃金水準が比較的低いものの、早期に退職できて年金給付が手厚いことがメリットであったことから、公務員系労働組合は強く反発している。

4 年金制度改正についての所見と今後の改革を巡る議論

（1） 英国政府の年金問題に対するこれまでのスタンス

労働党政権は、1997年に政権を獲得した後、ステークホルダー年金制度の創設、国家第二年金制度の創設、最低所得保障制度⁽²⁰⁾、年金クレジット制度の導入等、一連の改革を矢継ぎ早に実施してきた。これらは、公的年金を中心としたブレア政権の改革の第一段階と位置づけることができる。

これらの改革には、①就労を重視すること、②低所得者層に対してより手厚い保障を実施すること、③年金の比重を公から私へとシフトさせていくことの、3つの大きな潮流がある。特に、②は、ブレア首相が掲げる「第三の道」の具現であり、家族的責任を果たしている女性等も含めた低所得者に対してもより大きな保障を与え、いきすぎた格差を是正しようとするものである。これは、従来からの労働党の政策、支持者にとっても親和性が強い。これに対し、①、③は保守党政権以来の施策の継続であり、中間層からの支持を大幅に取り込んだ労働党が従来の労働党と違うニューレーバーと称される所以である。

これまでの労働党政権の年金政策のスタンスを具体的な制度についてより詳細に検証していくと、以下のとおりとなる。

【退職基礎年金：一階部分】

- 公的年金制度の一階部分である退職基礎年金制度については、現行の給付水準を少なくとも物価スライド以上の割合で引き上げ、その実質的価値を維持していく。

【国家第二年金、企業年金、個人年金：二階部分】

- 被用者を対象とした公的年金制度の二階部分に当たる国家第二年金については、所得に比例した給付を行うが、収入が少ない者であっても一定額（2004年度は年1万1600ポンド（約232万円））の所得があったものとして取り扱うこと等により、低所得者層により手厚い給付内容とする。

国家第二年金は、ステークホルダー年金の定着状況も踏まえ、将来的には、低所得者層を主な

(19) 英政府統計局等。

(20) 所得補足制度を活用し、低所得の年金生活者に対して特別の上乗せ額を支給。2003年に同制度は廃止され、私的年金等の自助努力を評価する年金クレジット制度に移行した。

対象とした定額給付とする改革を行う。

- 中低所得者層～中所得者層についてもより多くの者が個人年金を開始できるよう、ステークホルダー年金を創設する。
- 国家第二年金制度の適用除外の対象を拡大し、ステークホルダー年金についても国家第二年金の適用除外を受けられるようにする。中所得者層以上については、より高い企業年金、又は個人年金を受けられるよう適用除外を受けることを奨励する。

（２） これまでの労働党政権下の年金改革の評価

労働党政権下での年金改革について、「①就労を重視すること」については、年金政策でも他の手当同様就労意欲を阻害しないように細心の注意が払われてきており、ニューディールと呼ばれる就労促進策、記録的な低失業率と相まって効果を上げてきているところである。

また、「②低所得に対する手厚い保障」についても、国家第二年金制度の創設、生活保護（年金クレジット）における保障額の大幅引き上げ等により、低所得者に対する所得は労働党政権下で改善が図られているところである。

これに対して、「③年金を公から私にシフトさせること」については、ほとんど効果を上げておらず、むしろ政府の意図とは反対に公的支出が増加しているところである。これは、低所得者に対する給付を増加させるために公的支出が増加する一方、投資環境の悪化等もあり企業年金等がのびていないことが原因である。企業年金については、確定給付型から確定拠出型への移行が続いており、雇用主は一般的に確定拠出型への移行に際して事業主の拠出を減少させている。また、個人年金についても、企業年金に加入できない者を想定したステークホルダー年金の普及は著しく不振である。

（３） 今回の年金改正の位置づけ

労働党政権誕生からこれまでの年金改革が、公的年金制度の見直しを中心とするものであるのに対して、今回の年金改正は私的年金制度の立て直しを課題とするものである。

今回の年金改正では、国民がいつまで働き、いつからリタイアするかは個人の選択の問題であるとの前提に立ちつつも、平均余命が伸び、企業年金、個人年金の運用環境が悪化していることから、より多くの貯蓄をするためのインセンティブを与え、より長期間就労するための環境整備を図ることとしている。年齢に基づく就職差別の禁止、企業年金制度における早期退職年齢の引き上げ等の一連の措置が実現すれば、今後、中長期的に高齢者の就業率に変化を与える可能性は指摘されている。しかしながら、税制の大幅な簡素化等の措置は盛り込まれたものの、今回の年金改正は企業、個人がより多くを老後に向けて積み立てるインセンティブとしては全体的に力不足であるとの見方が圧倒的である。

（４） 英国政府が引き続き抱える問題と今後の焦点

今回の改正により退職基礎年金及び国家第二年金からなる公的年金、職域年金及び個人年金からなる私的年金について、労働党政権が誕生した際に「新しい福祉についての契約：年金におけるパ

ートナード」等で発表した考え方に基づいてひととおりの改革は行われたことになる。

しかしながら、この間に英国の年金制度を巡る状況には大きな変化が生じている。特に、公的年金についてはその水準の低さ及びこれに伴う資産要件付き給付への依存等に関する問題への対応が今後の焦点である。他方、私的年金については、英国年金制度の支柱として期待されていた企業年金制度及び個人年金の立て直しと更なる貯蓄奨励策の在り方が中心課題である。

両者は当然のことながら「退職後の一定の適当な収入をいかに確保するか」という最終的な目的をどう達成するかという観点から密接に関連しており、①現行制度を前提に、個人が任意に貯蓄率を大きく向上させる方策、②公的年金の著しい改善を図る方策、③強制的に個人に貯蓄させることにより貯蓄率を向上させる方策のいずれかが必要となっている。そして、現行制度を前提に個人の貯蓄率が大きく伸びる可能性がないと判断される場合に、公的年金を中心としたアプローチをとるのか、私的年金を中心としたアプローチをとるのかが問題となり、私的年金を中心とする場合に、強制的に貯蓄させるようなアプローチが本当に適切かが、今、英国の年金制度において問われようとしている。

ここでは、公的年金を中心とするアプローチをとる場合、私的年金を中心とするアプローチをとる場合を中心に、英国の年金制度の抱える問題及び対立軸を明らかにするとともに、これらの検討、分析を行いたい。

（５） 公的年金を中心とするアプローチに関する問題点

① 退職基礎年金の給付水準と資産要件付き給付のバランスを巡る対立

a) 退職基礎年金

退職基礎年金の充実喫緊の課題となっている。1980年代に賃金スライドが廃止されてからは、物価スライドのみで給付額を伸ばしてきているため、所得代替率が下がってきている。退職基礎年金を物価スライドのみさせるこれまでの英国政府のスタンスは、英国の公的年金財政の安定には大きく寄与してきたが、ナショナル・ミニマムとして英国民が期待する水準に及ばなくなってきた。

こうした認識が各界で共有されていくなか、退職基礎年金の充実には主要政党がその必要性を共有するようになってきている。

b) 資産要件付き給付

労働党政権が誕生した際には、年金生活者の貧困が政府の克服すべき課題の一つであった。将来に向かっては、報酬比例の国家所得比例年金を低所得者により手厚い給付を行う国家第二年金に改める等の措置を講じた。しかし、既に退職している個人、退職間際の人等の貧困については、退職基礎年金の充実等の方法ではなく、資産要件付き給付の最低収入限度額を引き上げることにより対応した。この政策は、政策の即効性、救済の包括性ととも財政支出の観点からも退職基礎年金を引き上げる場合と比してメリットがあった。このため、資産要件を簡略化してもなお残るスティグマ（恥辱）、手続がある程度煩雑で制度が分かりにくい等の問題が指摘されているものの、年金クレジット制度は現在の年金生活者の貧困問題への対処としては成功したと評価されている。

他方、資産要件付き給付の給付改善によりその受給対象世帯は増加してきており、今後も退職基礎年金を物価スライドし、資産要件付き給付を賃金スライドするのが政府の方針であるから、その

受給世帯は増加し続けることが見込まれる。現在の政策が維持される場合、2050年には80%が年金クレジットの受給世帯との試算もされており、いつまでもこの政策を続けることができないことは明らかである。これに加えて、資産要件付き給付は貯蓄意欲を減退させる効果があるため、将来的には悪影響が強く懸念される。

政府の財務当局は現行の政策の見直しに慎重な姿勢を崩していないが、アラン・ジョンソン雇用年金大臣も将来的な見直しの可能性に言及する等、早晚、退職基礎年金の在り方とセットでその役割分担の見直しの議論が英国の年金政策の一つの争点になっていくものと見込まれる。

② 国家第二年金の将来の位置づけについて

国家第二年金の位置づけが、現在非常に曖昧なものとなってきた。元来は、所得比例の二階建て部分であったが、低所得者に対する給付が手厚くなり、給付額はより平準化している。また、ステークホルダー年金の定着状況も見ながら、将来的にはこれを定額の給付とする方針も示されている。これは、物価スライドのみによる給付改善のためその所得代替率が落ちてきている老齢年金の上乗せとして捉えることもできる。

しかしながら、あくまで対象とされているのは被用者のみであり、自営業者等は対象とされていない。我が国と異なり、英国においてはいわゆる「所得捕捉率」の問題は大きくない。また、保険料も自営業者についても所得に応じた徴収が行われている。こうしたことから、仮に老齢年金の上乗せであるとすれば、むしろ自営業者も対象とすべきとの議論が当然でしてくるし、これまでも政府のコンサルテーションペーパーで自営業者に国家第二年金の適用を拡大する考え方が示唆されている。

それであれば、既に被用者については多くの者が適用除外を受けている国家第二年金を廃止し、それを財源に退職基礎年金を嵩上げすべきとの方向に議論が進んでいく可能性がありうる。

③ 国民保険料引き上げの可能性

NHS近代化の財源対策として、2003年に国民保険料の引き上げを行ったところである。英国の財政状況が全般に逼迫しており、一般財源確保のための増税の可能性がささやかれているなか、当面の財政運営の見通しが健全である年金の財源確保として国民保険料の更なる引き上げが行われる可能性は、当分の間低いものと考えられる。

また、将来的に引き上げることとする場合にも、国家第二年金、資産要件付き給付の大きな制度改革により必要な財源を捻出し、その不足分を国民保険料で賄うような改革となるであろう。

(6) 私的年金を中心とするアプローチをとる場合

① ステークホルダー年金制度等のこれまでの個人年金、貯蓄奨励策の失敗

英国政府は、これまでも、個人貯蓄口座、ステークホルダー年金等、種々の年金積み立て貯蓄に関する税制上の優遇政策を実施してきた。しかしながら、これらについては、いずれも効果が限定的であり、特に、低所得者に対する貯蓄奨励という観点からは目立った効果を上げてきていない。

現在でも、ステークホルダー年金の対象を拡大するとともに、手数料規制の見直しが進められているものの、一般、業界等の期待はあまり高くはない。

特に、低所得者の貯蓄については、事務費用がかかりすぎることが問題であり、ファンドの維持費用だけでも、実際に投資により生じている利益を超えていることが指摘されている⁽²¹⁾。

現在、強制貯蓄について検討が続けられているが、低所得者は貯蓄余力が少ないこと、低所得者にとっての安全な運用先がない問題等を考えると、この選択は難しいものと考えられる。

低所得者層に対する給付は、あくまで公的な制度で保障していくべき領域である事の証左ともいえよう。

② 強制貯蓄の可否を巡る議論

今回の改正にあたり、雇用年金大臣は、英国における公的年金支出をGDP比5%で今後50年間安定させることを強調している。また、財務大臣と各大臣が公共サービスについて今後達成すべき目標を設定する公共サービス目標（Public Service Agreement）において、2025年までに公的年金支出と私的年金支出の比率を、現在の60：40から50：50に変更することが掲げられている。労働党政権は、年金改革について、中低所得者層以上をなるべく企業年金、個人年金に移行させていくよう誘導していくことをこれまで一貫して表明している。

しかしながら、特に確定給付型の企業年金制度を廃止する傾向が鮮明となる一方、確定拠出型の企業、個人年金についても運用環境は著しく悪化している。こうした状況下で、任意の企業年金、個人年金を主柱として本当に快適な生活を送るための老後の所得が保障されるのか改めて問い直されている。

今回の改正を実施しても状況が改善されない場合、企業、被用者による強制的な貯蓄の義務づけの可否を今後検討することが明示されている。その背景には、オーストラリアにおいて企業が個人年金勘定に報酬の9%を払い込むことを義務づけている制度等を念頭においているとも言われている。

しかしながら、報酬比例の公的年金制度がないオーストラリアの場合と異なり、英国においてかかる制度を導入するのは簡単なことではない。

まず、国家第二年金の適用除外となっている場合であっても、企業及び加入者は国家第二年金分も含めた保険料の相当額以上を拠出している。既に、国家第二年金相当額も含めた国民保険料は労使合計で報酬の23.8パーセントに設定されている。これは、国際的に見ても決して低い水準ではない。これに加えて更なる何らかの強制的な拠出を義務づけることとするのは、政治的にも決して容易ではない。

また、どの程度の貯蓄が必要であるかは、その者の所得によっても異なる。一般的に、所得が相対的に低い者ほど、その支出に占める基礎的支出の比率が高く、したがって退職後も高い所得代替率を維持する必要がある。しかしながら一定率の貯蓄を義務付ける場合であっても、低所得者、離職期間が長い者ほど、こうした貯蓄が可処分所得に与える影響が大きく、他方で、その貯蓄では十分な退職後の所得が確保できないという問題がある。

加えて、そもそもこの提案は現段階では給与所得者を念頭に検討されており、自営業者についてはどうするのかという問題が引き続き残る。

（7） 今後の改革の方向性について（結語）

(21) 雇用年金小委員会報告書。

今後の英国の年金制度の方向性としては、政府は明らかに私的年金を中心としつつ、必要があれば雇用主、従業員に拠出を義務づける改革を、主に国家財政の負担を軽減する観点から、志向している。しかしながら、現状を見る限り、私的年金制度を中心としつつ、任意の拠出を促す現行制度では老後に備えての貯蓄は不足しており、簡単に改善される状況にはない。また、拠出を義務づけることについても、貯蓄が不足している程度は所得階層により異なること、特に、低所得者については貯蓄余力も少なく、安全な資産運用という観点からも問題が多い。

こうしたことから、今後、英国の年金制度は、公的年金（退職基礎年金、国家第二年金）の充実を図る方向に進むことになるのではないかと考えられる。ただし、これは長期的には給付額のスライド率の考え方を変更する等により漸進的に実施される可能性もある。その際、現在の年金クレジット等の資産要件付き給付の削減等既存制度の見直しによりまず財源を捻出し、国民保険料の引き上げは簡単には行われないものと考えられる。

（さかきばら・たけし 在英日本国大使館一等書記官）

参考文献一覧

（政府刊行物）

Department of Social Security, *A new contract for welfare, Partnership in pension*; December 1998

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice, Working and saving for retirement*; December 2002

Department for Work and Pensions, *Introduction to the U.K. pension system*,

Department of Work and Pensions, *Departmental report 2004*,

OECD, *Ageing and Employment Policies, United Kingdom*:

Pension Commissions, *Pensions : Challenges and Choices, (The first Report of the Pensions Commission)*, October 2004

A Guide to State Pensions : Pension Service (Part of Department of Work and Pensions), October 2002

Pension Credit, Pick it up. It's yours. : Pension Service (Part of Department of Work and Pensions), April 2004

Occupational Pension issue 209, Lexis Nexis; October 2004

Tolley's Guide to the Pension Act 2004, Lexis Nexis

Tolley's Guide to the Pensions Commission's First Report, Lexis Nexis

Guide to the Social Services 2003/2004, fwa

Pension Department of Nabarro Nathanson, *Pension Law Handbook*, Tolley's

Social Security and State Benefit Handbook, Tolley's

NAPF Pension Legislation Service, Tolley's

武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 イギリス』

健康保険組合連合会編『2005年版 社会保障年金』

厚生年金基金連合会編『諸外国の企業年金制度』1996年12月

岡部史哉『英国における社会保障制度の経緯及び方向性並びに社会経済に与えた諸影響に関する調査研究
～2004年「年金法」案の内容と展望』平成15年度人事院短期在外研究員報告書

船後正道「英国職域年金の実質価値維持問題と1995年年金法」『月刊現代社会保険』95年2月号