

## ブレア労働党政権下の英国年金改革の動向

井上 恒男

### あらまし

日英両国の年金制度はよく似た構造をしているが、最近の年金改革の動向をみると、英国ではブレア労働党政権が低所得階層には重点的なてこ入れ、中所得階層には貯蓄の奨励という非常にメリハリのきいた改革を次々と打ち出している。その改革が目玉を引くのは、「第3の道」に則った路線の新鮮さという一面もあるが、年金財政が健全という自信に裏付けられているようにも思える。他方、急速な人口高齢化のため、わが国は重い年金財政負担を抱え、政策の袋小路に入ったかのような重苦しい雰囲気にも包まれている。このように、今や両国の年金を取り巻く状況は余りにも対照的であるため、選択肢のあまりないわが国から見ると英国は遠い存在のようであるが、それどころか今後の年金制度設計に対して大変示唆に富み、興味深い材料を提供してくれる。

ブレア労働党政権では、特に低所得階層に着目した新機軸を打ち出しているのが特徴的であるが、その政策の背景には、年金生活者間の不平等解消という視点がある。わが国の年金生活者にも相当の所得格差があり、それをどのように評価し、年金を含めた総合的な対策を講じていくべきかは大きなテーマであるが、本稿はその問題にまでは立ち入らず、ここでは、高齢期の福祉、医療サービスの充実の観点からも収入の低い年金生活者への対策が重要であるという点を指摘するにとどめておきたい。ちなみに、近年わが国では高齢者を一律に経済的弱者ととらえるべきではなく、むしろ世代間公平の観点からも、高齢者に応分の負担をとという論調が強まっている。また、福祉サービスは、かつての措置方式か

ら、利用者が消費者としてサービスを選択、購入する契約方式へと大きく転換した。その場合に、高齢者が能力に応じて負担し、かつ消費者として権利を行使する財政力を裏づけるのが、高齢者の主たる収入源としての年金である。

既に介護保険制度では、65才以上の高齢者を本来被保険者とし、年金からの保険料天引き方式をとったほか、高齢者は1割を自己負担している。しかし、今後の介護保険制度の見直しの中で、あるいは、いずれ高齢者医療保険制度が創設され自己負担問題が議論される際には、高齢者の負担能力の問題があらためて大きな争点となるにちがいない。このようなことを想定したとき、現役時代の低賃金や貧困がそのまま老後に持ち込まれ公的扶助等に依存することなく経済的に自立できるよう、できるだけ低収入の年金生活者が生じないよう、年金制度を中心に必要な条件を整備しておくことは、急がれる重要な検討課題ではないだろうか。

本稿では、本論に入る前に、英国の国民保険制度(National Insurance)と年金制度のあらましを紹介し、次にサッチャー保守党政権下の年金政策を概観する。そのうえで、上記のような問題意識に立って現ブレア労働党政権下の年金改革の動向と特徴をまとめ、最後にわが国の年金政策にとってどのような示唆を与えるかについて考察する。主だった年金施策には極力言及するが、主として低所得階層に対するてこ入れ策に重点を置き、関連する範囲で女性の年金問題にも触れている。併せて、国民保険制度を下敷きにしながら、総合的な社会保険制度の設計の必要性についても考察する。

## 1. はじめに

厚生労働省の社会保障審議会年金部会は、次期年金制度改革に向け2002年1月から精力的に検討を行っていたが、2003年9月12日、「年金制度改革に関する意見」として報告書を取りまとめた。これにより、平成16年に行われる年金改正の検討の舞台は政府部内の最終的な調整過程に入り、いよいよ大詰めの局面を迎えつつある。5年前の年金財政再計算でも厚生年金の報酬比例部分の給付水準引下げ、支給開始年令の引上げ等の大幅な見直しが行われたが、人口高齢化の進展が一段落する気配は一向に見えず、年金財政を取り巻く環境は一段と厳しさを増している。このため、今度の改正では、世代間の不公平感がこれ以上進むのを防ぐためにも、いわゆる「保険料水準固定方式」に踏み切ることが最大の争点になりつつある。この「保険料固定方式」の原型がスウェーデンの1999年の年金改革にあるため、最近ではスウェーデンの年金政策が注目されているが、本稿では、わが国と同様に社会保険方式をとりながら、個人の自立と不平等解消の両方を目指して進められている英国の年金改革の動向に着目している。

筆者が英国の年金政策、さらに広く社会保障政策の動向に惹かれるには理由が2つある。第1の理由は、政策の転換が大胆、明快だということである。これは必ずしも英国に限らないが、欧米諸国では政策が政党主導、政党間の論争によって行われるため論点や選択肢がはっきりしており、政権政党が政党色を出した政策に基づいて実際に社会経済制度を変え、その評価があらためて次の政策論争に反映されていく、これらのプロセスを観察できるので、政策の社会的妥当性を検証する格好の研究対象になるからである。例えば、サッチャー以降の保守党政権は、「小さな政府」、「民活」を標榜して約20年間の間に英国社会を大きく変え、年金制度も大きく変わった。現在のブレア労働党政権は、伝統的労働党の「社会的な公正」重視というスタンスは堅持しつつ、それからさらに脱皮した「個人の自立」という指向を併せもっているように思われるが、進行中の年金改革が自立へのインセンティブを図りつつ、年金生活者間の不平等を解消しようとしているのは、まさにその発想に立つものと

思われる。

第2の理由は、政権交代による大きな制度改革にもかかわらず、国民保険制度という社会保障制度全体の基本的な枠組み自体が、第二次大戦後、一貫して変わっていない点である。わが国では、公的年金制度の再構築の議論に関連して、年金財政の財源を現行の社会保険方式から税方式へという、いわゆる財源方式が大きな議論となっている。税方式論の主たる論拠は、国民年金の空洞化に象徴的に見られるように社会保険方式による世代間扶養は限界に達している、いわゆる3号被保険者問題のように社会保険方式ゆえに生じている問題がある、さらに老後生活の基礎的部分は税金で賄うべきであるというそもそも論、等の主張である。これらの議論のある部分は、確かに説得力がある。しかし、英国の公的年金制度は、わが国同様に1階部分の定額の基礎年金とこれを補う2階部分の付加年金からなり、社会保険方式をとっているにもかかわらず、このような議論は余り表面化していない。むしろ、社会保険方式の下で斬新な制度設計を行い、女性の年金権への配慮も含め、低所得階層に対するこ入れ策を大胆に打ち出している。

なお、本稿の主たる関心は、政権交代以降に精力的に展開されているブレア労働党政権による年金改革の特徴であるが、このような大きな変革も、国民に対する大きなセーフティ・ネットである国民保険制度の存在が支えになっているのではないかと考え、社会保険制度の総合化について若干の考察を加えた。

## 2. 英国国民保険制度と年金制度の特徴

### 2.1 福祉国家の屋台骨としての国民保険制度

英国の主要な社会保障制度は、第二次大戦までに個別に発展してきた沿革をもっているが、戦中から戦後にかけてのいわゆるベバレッジ改革に基づき、1948年に発足した国民保険制度が、「福祉国家」英国のいわば屋台骨をなしている。医療保障と公的扶助制度を除く主要な所得保障制度は社会保険方式をとり、年金制度も含めてこの国民保険制度に一元化されて定着し、今日に至っている。

表1 国民保険制度による保険給付内訳（2001年度）

（単位：百万ポンド、％）

保険給付	給付額	割合
年金	43,222	81.9
高齢者一時給付金	134	0.3
遺族給付	1,113	2.1
求職者手当	441	0.8
就労不能給付	6,836	13.0
出産手当	56	0.1
その他	684	1.3
合計	52,776	100.0

（出典）Office for National Statistics, 10.21 Government expenditure on social security benefits, National Statistics Online

（注）内訳を加算しても合計額に一致しない。

### 2.1.1 国民保険制度の守備範囲

わが国の社会保険制度は、年金保険、医療保険、労働保険等に分かれ、さらに被用者と自営業者によっても加入する制度が異なるが、英国の国民保険制度では、年金保険だけでなく、各種社会保険給付を総合した制度になっている。家族手当等の若干の手当制度や国民保険制度の発足によって役割が縮小するはずであった公的扶助制度は税で賄われているが、国民生活に係わる主要な所得保障については国民保険制度でカバーされている。

具体的には、被用者の場合を例にとると、保険料の拠出に基づく給付として、わが国の雇用保険制度の求職者給付基本手当に相当する「休職者手当」、疾病又は障害による労働不能の場合に支給される「就労不能給付」、「出産手当」、「年金」、「遺族給付」等である。それらの歳出規模では、年金が全体の8割以上と大きな割合を占めている（表1）。

なお、納付される国民保険料の一部は国民保健事業（National Health Service）の財源の一部に充てられているが（国民保健事業の歳入の12%程度）、国民保健事業は国民保険制度とは別制度の国営事業として運営されている。また、高齢者

介護は、地方公共団体による福祉サービスや国民保健事業の中で行われており、独自の保険制度はない<sup>1</sup>。

### 2.1.2 国民保険制度の財政

国民保険制度の財政は、基本的に被保険者の納付する保険料で賄われているが、上記各給付毎の内訳はなく、制度全体に充てるために1本で納付される。かつては保険料収入とは別に国庫補足（Treasury Supplement）があったが、サッチャー政権が1989年度に一旦廃止した。その後財政収支が厳しくなったため国庫補助（Treasury Grant）として復活し、一時期若干の国庫補助があったが、近年は財政状態が健全なので国庫補助は行われていない<sup>2</sup>。国民保険財政がこのように安定しているのは、サッチャー保守党政権時に公的年金の給付水準引下げ等を行った結果である（3.1参照）。

国民保険制度の被保険者は、16～64歳の英国在住者で就労形態の如何を問わず一定以上の所得のある者であるが、60才以降は就労していても本人には納付義務はなく（後述の保険料クレジットに該当）、雇用している事業主にのみ納付義務がある。保険料は、年金の給付設計の前提になっているので、次にその概要を解説しておく。

<sup>1</sup> 公的扶助の運用における高齢者の持ち家売却問題等を契機に王立委員会が1997年から介護費用の負担問題等の検討を始めたところ、現役時代に国民保険料を納めたにもかかわらず老後になって介護費用を自己負担しなければならないのは約束違反だという怨嗟の中立てが多数寄せられた。図らずも国民保険制度に対する国民の根強い期待を裏付けることとなった。様々な生活リスクのうちどこまでを社会保険制度でカバーすべきかという政策判断の問題であるが、ブレア労働党政権は、既に原則無料である国民保健事業の一環として提供される介護サービス部分だけを無料とすることにした。

<sup>2</sup> 復活した国庫補助は、1993年度には給付額の歳入の15.9%を占めていたが、年々減少して1999年度には限りなく0%に近づき、2000年度以降は行われていない。Department for Work and Pensions, 10.1 National Insurance Fund, National Statistics Online.

保険料には、就労形態や所得に応じて基本的に第1種(Class 1)から第4種(Class 4)までの4形態ある。まず、被用者は、賃金が基準収入(primary threshold)以上であると定率11%(本人負担)の第1種保険料を納付する。さらに上限収入(upper earnings limit)以上になると賃金の1%が課される(国民保健事業の財政の一部に充てるため2000年4月から)。事業主負担は、基準収入以上のすべての賃金の12.8%(国民保健事業財政に充てられる1.9%が含まれている)である(表2)。賃金水準が基準収入に達しない場合は本来納付義務はないが、2000年度から、下限収入(lower earnings limit)以上の場合には基準収入ベースで保険料を納付したものとみなされることとなり(後述の保険料クレジットも同様)保険料の拠出(期間)が条件になっている年金等の受給につながりやすくなった。下限収入を下回る場合には、本来は保険料納付義務はないが、年金等の給付要件を満たすため第3種保険料を任意に納付することができる。

次に、自営業者は、年間収入が下限収入の4,095ポンド(2003年度)以上であると第2種保険料(週2ポンド)の納付義務がある。さらに、わが国と異なり、年間収入が4,615ポンド以上あると超えた額の定率8%、さらに30,940ポンド以上あると1%の第4種保険料を定率納付しなければならない。第4種保険料は給付には反映されないので実質的な性格は税金である。

なお、保険料率体系の大幅な見直しが近年行われ、2000年度からは、自営業者に対する第2種保険料は引き下げられ、反面第4種保険料の対象となる下限収入水準が引き下げられたため、保険料率の点を除けば、被用者の定率保険料負担方式にかなり近い姿になってきている。原則

定額方式をとっているわが国の今後の国民年金保険料の設計に参考になるかもしれない。

なお、年金給付の場合、後述のように保険料を所定の年数拠出することが要件となっているが、現役稼働時代にやむをえない事情で納付困難な事態が発生した場合には、可能な限り給付に結びつくよう特別措置が講じられている<sup>3</sup>。1つは、保険料クレジット(contribution credits)と呼ばれる制度で、具体的には、疾病又は障害による就労不能、重度障害者のケア、失業して休職中、認可された訓練を受講中、出産等に伴う一定の給付を受給中、60歳で退職した場合(男子の場合であって65才までの間)等の場合には、保険料を納付しなくても、下限収入に対応する保険料を拠出したものとみなされ、拠出済み期間にカウントされる。もう1つは、家庭責任保全措置(Home Responsibilities Protection)と呼ばれ、通年的な状態として、児童(16歳未満)を養育している又は恒常的に少なくとも週に35時間以上長期療養の病人ないし障害者の世話をしているため、就労ができないあるいは低賃金を余儀なくされる場合には、必要拠出年から除外され、満額年金に必要な拠出年数が短縮される措置である。ただし、この権利を行使しても、実際に納付した年数が20年以上必要とされている。

## 2.2 年金制度の概要

英国の公的年金制度は、定額拠出・定額給付方式か比例拠出・比例給付方式かをめぐって、第二次大戦後しばらくの間、政党間で路線が異なり混乱を続けていたが、労働党内閣当時の1978年4月から、現在のわが国と同様に定額の基礎年

表2 第1種保険料の料率(2003年度)

賃金区分 (年収) ポンド	4,004(下限収入) 以下	4,004~4,615 (基準収入)	4,615(基準収入) ~30,940 (上限収入)	30,940(上限収入) 以上
被用者	0%	0%	11%	1%
事業主	0%	0%	12.8%	12.8%

<sup>3</sup> 年金の受給権を取得するためには一定期間保険料を拠出する必要があるが、拠出したと評価される期間には、実際に納付した保険料期間と保険料クレジット等のように納付したとみなされる期間がカウントされるため、受給権に関連した説明では「拠出」と表記した。

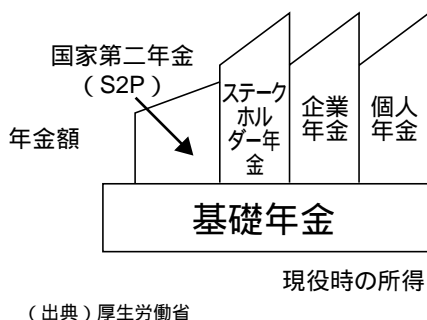


図1 英国年金制度の概要

表3 年金加入状況(2000年度)

(単位: 百万人、%)

	年金の種別	加入者	割合
被用者	国家収入関連年金	7.5	26.3
	企業年金	10.5	36.3
	個人年金	5.5	19.3
	基礎年金のみ	1.7	5.3
	小計	25.2	88.4
自営業者	基礎年金のみ	1.8	6.3
	個人年金	1.5	0.5
	小計	3.3	11.6
勤労者全体	合計	28.5	100.0

(出典) David Blake, Two Decades of Pension Reform in the UK: What are the Implications for Occupational Pension Schemes?, March 2000, The Pension Institute

(注) 企業年金のうち適用除外は、9.3 百万人。

金( Basic State Pension )と付加年金である国家収入関連年金( State Earnings-Related Pensions、通常SERPSと略称)の2階建ての方式となった<sup>4</sup>。さらに、3階部分として、民間の企業年金や個人年金がある。

度重なる制度改正により、特に付加年金部分の制度が錯綜しているが、経過措置を外した現行制度の仕組みを模式図的に簡略化したのが図1である。また、各制度の加入状況は、表3のとおりである。

## 2.2.1 基礎年金

基礎年金は、被用者であれ自営業者であれ、一

定の拠出要件を満たして65歳に達した場合に支給される。満額の基礎年金は、最大加入期間49年(16~65歳)の概ね9割に相当する44年の拠出期間が満たされると支給される(わが国の場合は40年)。女子の場合は39年であるが、これは女子の支給開始年齢が現在60歳のためである。拠出期間が短い場合には44年又は39年に比例して減額される。最低でも10年間の拠出年数が求められている(わが国の場合は25年)。基礎年金の給付水準は、毎年物価にスライドして改定される。

なお、女性の年金支給開始年齢は、1995年の法改正により、2010年から2020年に向けて段階的に65歳に引き上げられることになっている。

<sup>4</sup>[井上84]井上恒男「イギリスにおける公的年金制度の実態」(年金制度研究委員会編『高齢化社会と年金改革』財形福祉協会),1984年,82-87ページ。

## 2.2.2 付加年金

付加年金には公的年金である国家収入関連年金（2002年4月からは国家第2年金）と民間の企業年金、個人年金がある。

便宜ここでは国家収入関連年金を中心に説明するが、これは被用者向けの付加年金で、自営業者は加入できない。給付水準は現役時代の賃金がベースになるが、サッチャー保守党政権時代に2度にわたって改正されて水準が引き下げられ、実際には経過措置が錯綜している。今回の年金改革で見直しの柱の1つでもあるので、次に計算式をごく簡便に示すが、要するに最長20年をとった生涯平均賃金の20%相当の給付水準である。そもそも1978年度に制度がスタートして十分な年数がたっており、また、適用除外を選択した上位所得階層を除く被用者となるため（被用者の約3割）新規の平均裁定額は、男子で週20ポンド、女子で週11ポンドと低い<sup>5</sup>。

国家収入関連年金の給付額（2009年以降に給付開始の場合）<sup>6</sup>

$$= \text{加入期間全体の平均賃金(但し、下限収入} \\ \sim \text{上限収入該当賃金のみ)} \\ \times \text{加入年数(最長20年)} \times 1 / 100$$

次に、企業年金と個人年金についてであるが、国家収入関連年金から適用除外のものとならないものがある。適用除外というのは、もとも公的年金が2階建て制度になる以前からあった企業年金を公的年金と関係づけるためにスタートした制度で、所定の要件を満たした企業年金に加入する場合には本来の国民保険料が一定料率免除され、企業年金はこの免除された保険料等により別途運営される。特にサッチャー保守党政権以降は、公的年金の財政健全化を図る一環として、免除保険料率の割増し、適用除外要件の緩和、適用除外範囲の企業年金から個人年金への拡大等、適用除外の積極的な奨励措置がとられた（3.1参照）。なお、自営業者にも1988年から個人年金に加入する道が開かれ半数

程度が加入しているが、被用者は所定の要件を満たしたいわゆる適格個人年金を適用除外の形で利用できるのに対して、自営業者にとっては私的な年金にすぎない。

ブレア労働党政権は、これまで適用除外のメリットを十分受けていなかった中所得階層や自営業者を念頭に、新しい適用除外制度としてステークホルダー年金（Stakeholder Pension）を導入した（3.2参照）。

## 2.2.3 女性配偶者に対する配慮

わが国では1986年の基礎年金制度の導入により、いわゆる女性の年金権については、国民年金の強制被保険者本人として、あるいは専業主婦は厚生年金被保険者の配偶者として自分名義の基礎年金受給権をもつことになり、大きく前進した。これに対して英国では、被用者であれ自営業者であれ、公的年金を受給するためには、男女とも自ら被保険者に該当したうえで所定の保険料を拠出することが条件となる。支給開始年齢がまだ同一になっていないことを除けば、支給要件は男女ともほとんど同じであるので、女性もまた自ら保険料拠出を行うことにより自分名義の年金権を獲得していくこととなる<sup>7</sup>。

しかし、女性の場合は、育児、介護等に従事するために就労を断念あるいは中断せざるを得ない場合も多いことから、このような状況があっても基礎年金の取得が不利にならないよう、「保険料クレジット」や「家庭責任保全措置」という優遇措置があることは既に言及した。どちらの制度も男女をとわず利用できるが、「保険料クレジット」は失業や60歳以上の該当者が多い男子の利用割合がやや多いのに対して「家庭責任保全措置」の利用率は男子の7%に対して女子の利用率は47%に達しており、実質的には女性の受給権確保を助けている。もっとも、このような優遇措置を活用した結果でも、男子（65～69才）の92%が満額の基礎年金を受給するのに対して、女子（60～64才）は45%に過ぎない。このように、老後生活の基盤となる基礎年金の受給にお

<sup>5</sup> [DSS 1998] Department of Social Security, A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions, Cm. 4179, 1998, 第2章パラ15 - 17.

<sup>6</sup> 改正前は、賃金が高かった方から最大20年間の平均賃金（但し、下限収入～上限収入賃金のみ）×加入年数（最大20年）×1/80（平均賃金の25%）

<sup>7</sup> 女性配偶者は、1976年までは減額保険料による任意加入制度を選択できたが、あくまで経過的な措置である。

ける男女差は相変わらず大きい<sup>8</sup>。

女性が専業主婦であったり、被保険者期間があっても給付に十分な拠出期間に満たない場合には、自分名義の基礎年金が取得できない、あるいは給付が低額ということになる。その場合は受給年齢に達した後に、夫の基礎年金に加算される(給付額は、夫の基礎年金の6割相当)ので、自分名義の年金の給付額と比較して多い方を選択することになる。この付加年金は、夫のみ支給される。

次に、女性名義の国家収入関連年金については、これも条件は男女同じであるが、一般論として女性の所得水準は低く、加入期間も短い。また、企業年金等についても、そもそも女性の加入率は低い等、男女差は大きい<sup>9</sup>。2002年4月に発足した国家第2年金では、児童(6歳未満)を養育したり、長期の病人、障害者をケアしている者も新たに加入することができるようになった。このような事情で就労を中断したり、パートタイムで賃金が低くなっても、少なくとも年間11,200ポンド(2003年度)の収入があったとみなされて国家収入関連年金の年金権が形成されていくため、女性に対するメリットは特に大きいと評価されている。

夫と死別・離別した場合であるが、死別した場合は、夫の拠出済期間を用いて基礎年金の給付

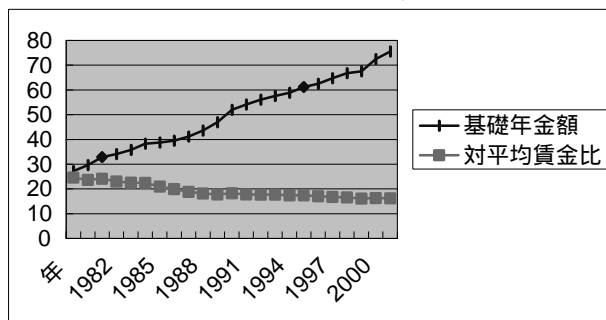
を受けることができる。付加年金(国家収入関連年金)は、以前は100%支給されていたが、2000年4月から段階的に50%支給に向けて移行しつつある。離別の場合は、受給年齢前に再婚した場合を除き、基礎年金については配偶者の拠出済期間を用いて受給できる。付加年金については、基本的には私法的に解決されるものであるが、法律に基づく「年金分離制度」(pension sharing)が2000年12月からスタートした。これは、離婚に伴う財産分与の一環として年金受給権の整理を行うもので、その方法は裁判所の命令によって定められ、利用するか否かはあくまでも当事者の任意の判断である。ただし、基礎年金は対象にならない。

### 3. 年金改革の動向

#### 3.1 サッチャー以降の保守党政権の主な年金改革

1979年5月に政権を奪取した保守党のサッチャー首相は、「小さな政府」、「民活」を標榜したが、年金支出の急増に危機感を抱き、公共支出削減の一環としてまず年金給付スライド制の見直しを行い、物価ベースに変更した(1980年社

(単位:ポンド/週、%)



(出典) Abstract of Statistics for Benefits Contributions and Indices of Price and Earnings - 2002, Department of Work and Pensions, February 2003

図2 基礎年金(単身)・対平均賃金比の推移

<sup>8</sup> [ Walker, Heaver, and McKay 2000 ] Walker R, Heaver C, and McKay S, Building Up Pension Rights, DSS Research Report No.114, 2000, pp. 23 ~ 28.

<sup>9</sup> [ Walker, Heaver, and McKay 2000 ] 前掲書, pp.35.

会保障法) その影響は大きく、年間平均約2%の支出削減に相当すると推計されている<sup>10</sup>。現にこの間の基礎年金の対平均賃金比の推移を見ると、1980年の24.6%から近年は16%台に低下してきている(図2)。

さらに、サッチャー政権による一連の社会保障大改革の中でも最初に手がけられたのが年金分野の改革であった。その顕著な特徴は、公的年金の給付水準の引下げと、企業年金等による適用除外の積極的奨励であった。今日の労働党の年金改革は、行き過ぎた保守党年金改革の軌道修正であると同時に、ある部分でその路線を踏襲している側面もあるので、まず前保守党政権時代に行われた年金改革をポイントだけまとめると、次のとおりである。

第1は、公的年金、特に付加年金の水準の引下げで、これらの見直しにより、国家収入関連年金の実質水準は、約3分の2に縮小した<sup>11</sup>。

国家収入関連年金の水準を、全就業期間の中で最も高かった20年の平均賃金の25%から全就業期間の平均賃金の20%ベースに(1986年社会保障法、1999年4月実施)

配偶者加算年金を5割削減(1986年社会保障法、2000年4月から段階実施)

国家収入関連年金の給付額算定における平均賃金の再評価を年約2%削減する(1995年年金法)

女性の支給開始年齢(60歳)を2010年から段階的に65才に引上げ(1995年年金法)

第2は、付加年金からの適用除外の奨励である。

適格個人年金への加入により国家収入関連年金からの適用除外を認めるとともに(1988年4月から)適用除外の際の免除保険料率を特別ボーナスとして2%上乘せ(1993年4月までに限定)(1986年社会保障法)

企業年金から個人年金への転換を認めるとともに、企業年金が国家収入関連年金から適用除外となる要件を、最低保証年金(Guaranteed Minimum Pensions)を支給する

という義務付けから国家収入関連年金相当程度の必要給付テスト方式(requisit benefits test)に緩和(1995年年金法、1997年4月実施)

また、適用除外となる企業年金について、確定給付型だけでなく確定拠出型にも拡大された。

### 3.2 ブレア労働党政権による年金改革

1997年5月の総選挙では年金制度も大きな争点となり、メジャー保守党政権は基礎年金も含めた公的年金制度全体の民営化方針を掲げた。対するブレア労働党は、公的年金は貧富にかかわらず老後生活の基盤を成すものとして重視する一方で、中所得階層以上については企業年金や個人年金を奨励し、いわば、国、事業主、個人はお互いにパートナーシップであるとのスタンスをとった。18年ぶりに政権に返り咲いた労働党は早速に年金改革にとりかかったが、1998年12月の緑書『年金におけるパートナーシップ』(以下、『年金緑書』と略称)において、政府の年金改革の目的は、「自ら備えられない者には安心を提供し、自分で貯蓄できる者にはそれを容易にする」ことである、とその政策認識を明確に提示している<sup>12</sup>。

そこで、労働党がまず重視したのは、貧困な年金生活者へのてこ入れである。過去30年の間に確かに年金生活者全体の平均収入の伸びは労働者のそれを上回っていた。しかし、1981年から20年弱の間に、例えば単身の年金生活者の場合、最上位5分位の年金生活者の実質収入が60%上昇したのに対して最下位5分位の者は21%の上昇にとどまり、年金受給者間の所得格差が広がっていたからである。同時に労働党は、自力で老後生活に備えることの可能な中高所得階層の自助努力を奨励することも忘れなかった。

ところで、基礎年金は、図2で見たようにその相対的水準は著しく低下していた。老後生活に占める年金の役割を再認識するのであれば、まず公的年金、特に基盤となる基礎年金の水準自

<sup>10</sup> [Blake 2000] David Blake, Two Decades of Pension Reform in the UK: What are the Implications for Occupational Pension Schemes?, 2000, The Pension Institute, pp.2.

<sup>11</sup> [Blake 2000] 前掲書, pp.3.

<sup>12</sup> [DSS 1998] 前掲書, 要約パラ1, 第3章パラ1.



体を引き上げるというも有力な選択肢だったはずであるが、労働党は、基礎年金は引き続き物価スライド方式で引き上げるにとどめた。公的年金財政が比較的健全とはいえ、膨大な経費がかさむことから、重点的、選別的手法をとったのである。このような政策スタンスに対しては、当然批判もある。16%台に低下している基礎年金の平均賃金に対する比率が、さらに2020年には10%以下に目減りするのは必至といわれているからである。確かに低所得階層にとっては、新しい国家第2年金によって付加年金が現行の国家収入関連年金の2倍水準になるが、公的年金の1階・2階を合わせても、賃金ベースで引き上げられていく年金生活者に対する公的扶助との格差は拡大していくこととなる。このため、「沈む船」に乗っているようなのだとさえいわれている<sup>13</sup>。

### 3.2.1 貧困年金生活者に対する最低所得の保障（年金改革第1弾）

英国の高齢者にとって公的年金は老後生活の主要な収入源であり、安心の基盤である。しかし、現役時代の保険料抛出が不十分な場合、あるいは賃金水準が低い場合は、これを反映して年金も低水準であることが少なくなく、年金生活者の約6人に1人が公的扶助を受給している。

現実には公的扶助を申請していない場合もあるので、年金生活者の4分の1以上が公的扶助を受けてもおかしくないと推計されている<sup>14</sup>。そこで、年金生活者の中でも特に低所得階層の地盤沈下を問題視していたブレア労働党政権がまず着手したのは、これら公的扶助水準以下の年金生活者に対する対策である。

具体的には、当時の公的扶助であった所得補助制度（Income Assistance）の中で、年金受給者に対しては割増金方式（60～74歳、75～79歳、80歳以上の3区分）となっていたが、所得補助制度の対象者から60歳以上の者を切り離すこととした。名称も公的扶助固有のスティグマの緩和を図るため、最低所得保障給付制度（Minimum Income Guarantee, MIG）と改めた（1999年4月実施）。給付水準の引上げも、物価スライドに則った基礎年金等その他の所得保障給付に比べて約3倍と、政策的に大幅に行われた（表4）。

この最低所得保障給付制度は、さらに高齢者が利用しやすい公的扶助制度を目指し、3年後の2003年10月からは年金クレジット制度に模様替えされた（3.2.3参照）。

### 3.2.2 低・中所得階層の付加年金に対するてこ入れ（年金改革第2弾）

もともと基礎年金は公的扶助の水準より低い

表4 最低所得保障給付と基礎年金の給付水準（単身）推移

（単位：ポンド/週、%）

	最低所得保障給付	基礎年金	基礎年金 / 最低所得保障給付比
1998年4月	70.45	64.70	92
1999年4月	75.00	66.75	89
2000年4月	78.45	67.50	86
2001年4月	92.15	72.50	79
2002年4月	98.15	75.50	77
2003年4月	102.10	77.45	76

（注）2001年4月までは、60～74歳に相当する給付額である。但し、その後割増金は年齢に関係なく一本化された。

<sup>13</sup>[ Blake 2000 ] 前掲書, pp.7.

<sup>14</sup> 年金生活者1,106.7万人のうち171.7万人が所得補助を受給している（2001年ベース）。[ Meagher 2002 ] Sarah Meagher, The State Pension Credit Bill, Research Paper 02/19, House of Commons Library, 2002, pp.9. [ DSS 1998 ] 前掲書, 第5章パラ2.

が、これは、国民は現役時代に老後の備えとして基礎年金に加え、各種の付加年金（国家収入関連年金や企業・個人年金）や貯蓄等の様々な備えをするものという前提に立っているからである。しかし、現実には低収入又は自営業者のように強制加入になっていない等の理由により、勤労者の約3分の1は付加年金への拠出を行っておらず、付加年金が基礎年金と公的扶助の間を埋めるという役割を十分果たしていないという問題があった<sup>15</sup>。

そこで、ブレア労働党政権がとった第2弾の改革は、自力で老後に備えるのが困難な年金額の低い階層、あるいは老後の備えに向けてのインセンティブが働いていないその直近上位の所得階層で基礎年金だけにとどまっている者に対して、新しいタイプの付加年金を打ち出したことである。

第1は、国家第2年金の導入で、国家収入関連年金を廃止し、これに代わって低所得年金階層には現在の国家収入関連年金の2倍水準を保証するという、重点的なたこ入れを行った（2002年4月実施）。具体的には、年間収入が11,200ポンド以下の低所得者に対する付加給付を平均賃金の20%水準（現在の国家収入関連年金に相当）から40%水準に引き上げ、さらに年間収入が25,600ポンドまでの中所得者にも漸減はするが現行よりも上乗せした給付水準とした（2003年度ベース。『年金緑書』当時の基準額は、それぞれ年間収入が9,000ポンドと18,000ポンド）<sup>16</sup>。基礎年金の水準は、今後さらに低下することが見込まれているので、実質的にはこれをカバーする役割も果たしているといえよう。

いずれにしても、保険料を一定期間拠出すれば低所得者でも基礎年金と合わせて公的扶助基準を上回る年金を受給できるという考え方である。また、児童（6歳未満）や長期の病人・障害者のケアのためにパート労働せざるをえない者も初めてこの対象となったため、従来付加年金への加入が少なかった女性に対するメリットは大きいと評価されている。

なお、国家第2年金は、このように当面は所得水準に（逡減）比例した給付設計でスタートしたが、完全実施となる2007年4月以降には、定額給付（現時点で給付水準は確定していない）と

なる予定である。この場合、保険料負担の方は所得の増加に対して定率であるので、所得階層が上昇するほど一層適用除外への誘因は大きくなるといえる。

第2の重点対策も、付加年金へのたこ入れを図るもので、中所得階層を念頭に、新たな選択肢として確定拠出型のステークホルダー年金を導入し、この年金による適用除外が奨励されることになった（2001年4月から実施）。ブレア労働党政権は、保守党のようなラディカルな年金民営化は否定したが、2階部分の年金についてはその役割を評価し、むしろ管理費用がネックとなって十分普及していなかったという点を問題視していた。そこで、ステークホルダー年金では、最低保険料を20ポンドと小額に設定するとともに管理料に上限（資産の1%）を付すことによって低コストで利用しやすくした。また、ステークホルダー年金は被用者でも自営業者でも加入できるが、企業年金を有していない事業主等には被用者がステークホルダー年金にアクセスできるような条件整備をすることを原則的に課している。これにより、適用除外によるメリットが少なかった比較的所得の低い被用者や、今まで基礎年金の他には私的な個人年金に加入するしかなかった自営業者にも選択肢が広がった。このような、公的年金の役割を大事にするだけでなく、自立能力のある者に対して老後の生活設計に備えた適用除外を奨励していく路線は、「第3の道」を歩むブレア労働党ならではの政策であり、ある意味で保守党年金政策とも相い通じるものがあるといえよう。

### 3.2.3 年金クレジットの導入（年金改革第3弾）

貧困な年金生活者が公的扶助である最低所得保障給付を受給している場合、年金以外の所得が増加しても最低所得保障水準との差額が調整されるだけで生活水準は基本的に変わらない。これでは老後に備えて貯蓄等を奨励しても、意欲はそがれてしまう。先の『年金緑書』に対する意見として、各方面からこの問題が提起された。基礎年金よりも最低所得保障給付水準の方を大きく引き上げていく方針がとられたため、その矛盾、いわば「貯

<sup>15</sup> [ Meagher 2002 ] 前掲書, pp.11.

<sup>16</sup> [ DSS 1998 ] 前掲書, 第6章, パラ9 - 17.

蓄の罫」はさらに顕著になった。

このような最低所得保障給付制度自体の抱える不都合を修正するとともに、併せて老後に向けての貯蓄を奨励する趣旨で導入されたのが年金クレジット (State Pension Credit) である。これに伴い、最低所得保障給付制度は廃止された (2003年10月実施)。

年金クレジットは、保障クレジット (guarantee credit) と貯蓄クレジット (savings credit) の2種類からなっている。保障クレジットは、年金生活者の年金等の収入が一定保障水準に満たない場合にその差額の給付 (クレジット) を行うことにより最低所得水準以上の所得を保障しようとする制度であるという意味で、従来の最低所得保障給付制度と同様の機能を持つ。新たな保障クレジットは60歳以上から受給することができ、その最低所得保障水準は、単身で週102.1ポンド、夫婦で週155.8ポンドである (2003年度)。併せて、年金以外に預貯金や資産がある場合の所得認定が一定程度緩和された。具体的には、保有している預貯金や資産が6,000ポンド (最低所得保障給付制度の下では3,000ポンド、施設入所の場合は10,000ポンド) までは収入認定されず、これを超えると、従来は超える250ポンド毎に1ポンドの所得が発生すると認定されていたが、500ポンド毎に1ポンドの所得が発生する (半減) という扱いに変更された。また、従来は預貯金等を12,000ポンド (以前の最低所得保障給付制度の下で8,000ポンドから引き上げられていた) を超えて保有している場合は最低所得保障制度を利用できなかったが、この上限も撤廃されることとなった。

年金生活者が65歳以上になると、その所得の合計がこの水準を超えても、さらに貯蓄クレジット (Savings Credit) を受給することができることとなった。これは、国民が現役時代から退職後に備えて各種の付加年金 (国家第2年金、企業年金、個人年金) の保険料の拠出や貯蓄等に励むように促そうとするねらいがある。具体的には、上のようなルールで算出された年金生活者の預貯金等の所得について、基礎年金相当水準との差額の60%が、単身では週14.79ポンド、夫婦では週19.20ポンドを上限として、貯蓄クレジットとして保障クレジットに上乘せされる。貯蓄ク

レジットの給付を受けられるのは、基礎年金も含めて単身で週139.1ポンド、夫婦で週203.8ポンドまでの所得ある年金生活者である。

年金クレジット制度の計算式はやや複雑であるが、単純に表せば次式 (65才以上、単身のケース、2003年度ベース) のようになる (図3)。

年金クレジット受給による収入水準

= 基礎年金 + 預貯金等収入 + 保障クレジット + 貯蓄クレジット

= 最低所得保障水準 + 貯蓄クレジット

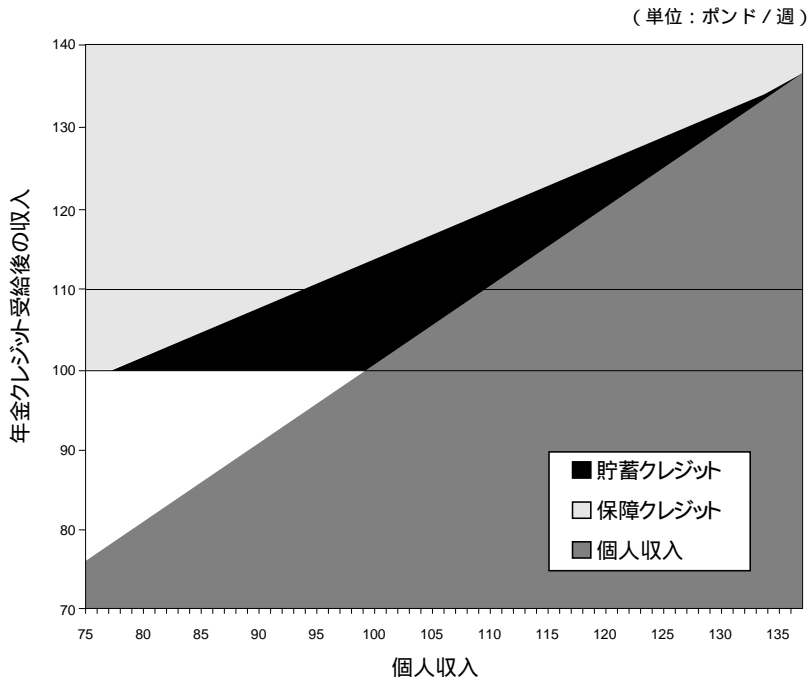
= 102.1ポンド + 預貯金等収入 ( ) × 0.6

( ) 基礎年金と預貯金等収入の合計金額が最低所得保障水準 (102.1ポンド) を上回る場合は、同差額が貯蓄クレジットから控除される。

なお、年金クレジットも収入認定等のミーンズ・テストを受ける広義の公的扶助制度であることに変わりはないが、給付決定した後のフォローアップは、手続きの煩雑さを緩和するため、65才以上の者の場合、特段の大きな生活変化がない限り5年毎に行うこととされた。さらに、年金生活者は年金や年金クレジット等の給付については何でも抵抗感なく相談しやすいよう給付行政組織の窓口が改組され、2002年4月からは「年金サービス事務所」 (Pension Service Agency) に一元化された<sup>17</sup>。このように、公的扶助という雰囲気や極力払拭し、年金生活者が新制度を利用しやすい環境作りにも配慮されている。

年金クレジット制度は始まったばかりであるが、女性等のように概して年金給付額の低い所得階層に対して前進であると一応の評価は受けているものの、そもそも基礎年金の低額な者にはメリットが少ないという批判も提起されている。発足したばかりの最低所得保障制度がわずか3年で廃止され、クレジットという名称も高齢者にはローンと混同されやすくなじめないという現象も起きているようである。細かい収入認定計算が分かりづらく手続きの煩雑さも解消されたとはいえない。また、年金クレジット制度の保障水準が引き上げられるにつれて対象人口は増加することになるので、スティグマは少なくなかったとはいえ政策効果があるのかという疑

<sup>17</sup> 現役世代の失業給付や公的扶助についての相談、給付事務は、別途 Jobcentre Plus が整備され、一元的に行うこととなった。



(出典) Explanatory Notes to State Pension Credit Act, 2002 Chapter 16, HMSO, 3 July 2002

図3 年金クレジット(単身)の概念図(2003年)

問もある。さらに、そもそも論として年金生活者になった時の公的扶助が充実すれば貯蓄奨励には逆効果ではないかという議論もある等、今後の運用に待つところが大きいのが現実のようである<sup>18</sup>。

## 4. わが国年金政策に対する示唆

### 4.1 考察にあたって

英国では、第二次戦後一貫して国民保険制度を堅持し、この下で保守党、労働党が時に政党性を強く発揮しながら年金改革を進めてきたが、そのたどりついでところがブレア労働党政権下の年金戦略である。あらためて要約すると、ポイントは次のとおりである。

可能な限り満額の基礎年金の取得を促す

(保険料拠出困難事由への特別措置)

低・中所得階層に対する公的付加年金の拡充(国家第2年金への切替)

中所得階層に対する適用除外の一層の奨励(ステークホルダー年金の導入)

貧困な年金生活者に対する最低所得保障の拡充(年金クレジットの導入)

そこで、最終章ではこれらの政策をわが国の年金政策と対比しつつ、どのような示唆がえられるかを考察してみたい。もっとも、日英の年金制度は、見かけの類似性にもかかわらず、公私のバランスや年金財政等の置かれている状況が大きく異なり、単純な比較が困難であることはいうまでもない。英国では前保守党政権下の年金改革で公的年金の水準が引き下げられるとともに「公」の守備範囲が縮小し、またその結果として公的年金の財政に多少の余裕がある。このため、財源の許容範囲内で、年金水準に不安のある

<sup>18</sup> [ Meagher 2002 ] 前掲書, pp.32 - 57.

[ Clark 2001 ] Tom Clark, Recent Pension Policy and the Pension Credit, Institute for Fiscal Studies, 2001.

層への対策に主たる関心が向かうのも自然の流れかもしれない。対照的に、わが国では公的年金給付を裏付ける負担が限界領域に入り、そもそも年金財政バランスの健全性をどう立て直していくかという、極めて厳しい局面にある。

しかし、このような局面にあるからこそ大胆な再設計が求められているわけでもあり、そのような問題意識を持ちつつ、英国年金政策の主要な論点、特に低所得階層を念頭に置いた公的年金の基盤整備について、合わせて、年金制度を包括する国民保険制度の総合性について考察してみたい。

#### 4.1.1 基礎年金の基盤強化

英国の公的年金の中でもベースとなる基礎年金について、下限収入以下の者は保険料の強制徴収から外れるので無年金者を抱える可能性があるが、ブレア労働党政権の重点は付加年金へのでこ入力で、基礎年金にはほとんど手をつけていない。既にできるだけ多くの高齢者が基礎年金を受給できるよう、保険料クレジット等の特別措置があるからであり、収入が基準収入以下、ただし下限収入以上の者に対しては新たに保険料クレジットの対象となった。基礎年金が問題になるのは、今後その相対水準が引き続き低下し、将来的には対平均賃金比10%以下になると見込まれていることであるが、この基礎年金の水準問題については、国家第2年金でカバーするという手法が選択された。

一方、基礎年金関係でわが国の抱える最も大きな課題は、国民年金の空洞化問題である。被用者の場合は、厚生年金では従業員が常時5人以上の事業所の正社員等は強制加入となり、保険料徴収のベースとして標準報酬月額の下限が定められているので、パートタイマー等の問題は別として、問題は起こりにくい構造となっている。また、いわゆる3号被保険者もその前提の上に年金権が確立されている。これに対し、国民年金の空洞化問題は、厚生労働省の社会保障審議会で審議されているように大きな政策課題であるが、ここでは、英国のような保険料免除特別措置制度を設けることも制度改善の一助となり、国民が年金制度を頼もしく感じる下地になる可能性があるという点を指摘しておきたい。

つまり、わが国で年金保険料が減免されるのは、厚生年金における育児・介護休業の場合と国民年金における「保険料を納付することが著しく困難な場合」等の特別の事情がある場合に限定されている。しかし、老後に向けて可能な限り自分名義の年金を確保し、公的扶助に依存しない自立した生活を実現するための条件整備として、本人の責めだけに帰せない経済的に特別困難な事情があり、社会政策的に必要性等が認められる場合には、英国の保険料クレジットや家庭責任保全措置と同様の特別措置を設けてもよいのではなからうか。

これに対しては、安易に特別事情を認めると現役時代から努力した者が不公平に扱われ、また老後に備える意欲を損なう等の反論が予想される。しかし、失業や障害あるいは育児等は必ずしも本人責任論だけで割り切れず、また、現役時代のマイナスを老後さらに背負っていくのは二重のハンディであり、いかにも酷ではなからうか。むしろ、やむをえない事情で労働不能に陥った時は年金制度全体でカバーすることにより、退職後に公的扶助に依存する可能性を低くすることができるし、現実には育児や介護のために就労を中断しがちな女性の年金権の取得にプラスに働くはずである。現在でも3号被保険者である女性配偶者は、育児、介護等による年金権の支障はないが、このようなアンバランスも解消される。

なお、年金権取得に向けてのこのような特別措置と事業主による育児休業制度や介護休業制度の推進とは必ずしも連動させる必要はなく、並行して各々のペースで対策を進めていけばよいのではなからうか。

#### 4.1.2 付加年金へのでこ入れ

英国が公的年金について現在とっている政策は、低所得階層に対しては給付水準を重点的に手厚くし(国家第2年金) 中所得階層以上には適用除外を積極的に奨励する(ステークホルダー年金)というものである。

国家第2年金により、年間収入が11,200ポンド以下であっても、受給できる年金は一気に基礎年金(満額で77.45ポンド)と平均賃金のほぼ40%水準の合計額になる。しかし、一方で今後とも実質価値が低下していく基礎年金は現行制度

のままであるから、形を変えた基礎年金の底上げ対策と考えた方がむしろ分かりやすいかもしれない。公的年金に最低保障的な要素を持ち込む場合には、一定以上の所得階層を除外するため、しばしばミーンズ・テスト必要論が出てくるが、国家第2年金ではもっぱら年間収入で判定しているというシンプルさ、スティグマのない点に注目したい。社会保険方式の下であっても、このような最低保障年金的な制度設計ができる、という意味でも興味深い。わが国の厚生年金でも、現役時代の賃金水準が低く、保険料拠出期間が短い場合には年金額は低額となるが、上述のような保険料期間の特別措置を導入してもなお問題が解決しない場合には、参考になる手法であろう。

次に、付加年金における適用除外の奨励についてである。わが国の場合も、被用者向けの代表的な企業年金としては厚生年金の代行制度としての厚生年金基金があるが、近年はむしろ厳しい運用環境の中で厚生年金への代行返上という逆の傾向にある。この他にもいくつかの付加年金はあるが、置かれている環境は同様に厳しい。このような現況を考えると、英国がステークホルダー年金を推進している手法をわが国に導入するのは状況的に困難であろう。

なお、英国では、従来の企業年金、個人年金に加えて国家第2年金とステークホルダー年金が導入されたため、制度が複雑化し、混雑現象が起きていることも付け加えておきたい<sup>19</sup>。

#### 4.1.3 貧困な年金生活者に対する公的扶助の対応

年金制度の充実にもかかわらず最低生活水準

に満たない年金生活者に対して、どのように公的扶助制度を設計するかという問題である。わが国では医療扶助のみの生活保護ケースが相当数あり、これを含むベースであるが、生活保護を受けている高齢者世帯は、41万9,550世帯で被保護世帯の46.5%（2003年3月）、高齢者世帯の6%近くを占めている。その割には政策的関心は今ひとつのように思われる。

公的扶助は、その水準、受給要件を緩やかにすれば最後のセーフティ・ネットの砦としての安心感が高まるが、他方で自助努力を損なうという二律背反の問題を抱えている。その公的扶助と公的年金の相対的な給付水準の設計について、英国では貧困な年金生活者の問題の方を重視し、公的扶助基準の引上げ幅を手厚くする途を選択した。わが国では年金給付は物価スライド、生活保護は消費支出の動向に基づいた改定が行われる。

給付額の相対関係は表面的に見る限り日英両国でそう顕著な違いはないようである（表5）。あえていえば70歳以上の場合の老齢加算も含めるとわが国の基準が高めに見える。公的扶助の水準については、国民の平均的な消費生活水準、所得等を含めた総合的な検討が必要であり、厚生労働省の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」での検討に注目したいが、ここでは、ミーンズ・テストの問題を含めた基本的事項について再検討が必要だということを指摘しておきたい。

つまり、わが国の場合、生活扶助水準のあり方の検討も重要であるが、並行して収入認定の諸問題を含むミーンズ・テストのあり方自体を見直すべき時期にきていると感じているからである。確かに、ミーンズ・テストの緩和は自助努力を損なうというリスクを持っているが、わが国

表5 基礎年金・公的扶助の日英比較（2003年度）

	英国 週額	日本 月額	日本 老齢加算（70才以上） 月額
基礎年金（単身）	77.45 ポンド	66,417 円	66,417 円
公的扶助（単身）	102.10 ポンド	62,760 ~ 80,980 円	64,720 ~ 95,140 円

（注）日本の生活扶助基準額（1～3級地）には冬季加算を含む。

<sup>19</sup> このため、2002年12月には『簡素化・安心・選択 - 老後のための就労と貯蓄 - 』（Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement, Cm. 5677）と題する録書が発表され、企業年金の改革が始まった。

の収入認定の実務は、補足性の原理の考え方の下で、一貫して極めて厳しい運用が行われてきた。扶養義務の範囲の見直しについては民法の扶養義務自体の再検討が関連してくるため容易ではないが、貯蓄等を例にとると、英国で6,000ポンド(約115万円)まで収入認定していないのに比べ、緩和する余地は大きい<sup>20</sup>。

それはそれとして、既述のように、失業や障害のため、あるいは育児や介護で就労を中断し保険料納付が困難になった場合に特別措置を設ければ、自分名義の基礎年金の年金権を拡充していくことができるので、そもそも公的扶助に依存する者を増やさない有力な手法であることをあらためて強調しておきたい。どんなに安心なセーフティ・ネットでも、公的扶助の受給に伴うスティグマを完全に無くしてしまうことは困難だと考えるからである。

## 4.2 総合的な社会保険方式について

英国の国民保険制度は、1948年に発足して以来、個別制度の改廃、手直しはあったが、社会保険方式であり総合方式であるという基本的な構造は一貫して堅持されている。これは、ベバレッジ改革の精神が今でも広く国民に支持されていることを表わしているといえよう。

もっとも、国民保険制度の中心を占める年金制度において、表3のように、被用者の大半が公的年金の付加年金から適用除外を選択している現状は、英国版の国民保険の空洞化現象といえなくもない。国家第2年金の導入により国民保険本体部分はかなり補強されることとなったが、これが2007年4月から定額水準になり、一方で中所得階層の適用除外が進んでいった場合、国民保険制度は低所得階層に対する定額年金支給だけの役割を担うことになるのだろうか。今後さらに注目しておくべきであろう。

### 4.2.1 社会保険方式

国民保険制度の財政方式について、これを税方式に転換しようという議論はほとんど聞かれ

ない。負担を給付と結び付けることにより公的扶助につきまとうスティグマの問題を克服してきたという社会保障制度発展の経緯によるところが大きいと思われる。財政方式は制度の財政状態によっても影響を受ける面もあるが、最も財政規模の大きい年金制度は、欧米諸国の中でも例外的といえるほど健全な状態にあり、国民保険制度の財政は安泰である。

これに対して、我が国の年金財政は、社会保険方式をとりつつ5年毎に財政状態の検証を行っているが、次期年金改正議論の中では特に税方式移行論が一部で強く主張されている。確かに、保険方式をとっているがゆえに起きている現象がないわけではないし、段階的に保険料を引き上げて将来にわたり給付・負担をバランスさせようとした前提が急速な人口高齢化により国民の負担能力の点で限界領域に入っている。過去及び将来の年金債務は積立不足に陥り、財政が不健全な状態になっている。このため、社会保険制度といいつつも、基礎年金に対する国庫負担の2分の1への引上げはもはや避けて通れない問題であるが、このことと、年金制度における給付と負担をどう制度設計するかは別次元の問題であって、区分して議論する必要がある。

ちなみに、英国では基礎年金だけでなく付加年金の国家第2年金にも最低年金的な性格を強めようとしているが、このことは社会保険方式の下においても多様な年金制度を設計できる柔軟性があることを示しているのではなかろうか。

### 4.2.2 社会保険制度全体の総合化

英国の所得保障制度は、社会保険方式をとるものについて、国民保険制度に一元化されている。このことにより、国民には1つの制度の下で1本の保険料を負担することにより生活上の大方のリスクがカバーされているという安心感があり、極めて理解しやすい制度である。そのうえ、英国では社会保険料の収納事務と税務が一体的に行われているので、行政事務の簡素化のメリットも大きいはずである。

これに対して、我が国の社会保険制度は依然として制度が分立し、なおかつ実施主体が極め

<sup>20</sup> 収入認定の見直しは、年金生活者だけでなく、現役世代の生活扶助層に対する自立支援の助長という観点でも重要な課題である。

て多様なままとなっている。これは、各制度が職域等を中心に発展してきたという沿革的な事情が強いが、最近ようやく具体的な提言が活発化してきている<sup>21</sup>。年金制度では一元化が次第に進捗しつつあり、医療保険制度でも近年給付・負担両面での格差はかなり縮小してきているが、これからの社会保障制度を展望すると、さらに総合化を加速していくべきであろう。

ただし、総合化が自己目的化し、個別制度の運営効率が低下することになってしまつては逆効果であるので、その点を含めて検討する必要がある。例えば、各保険制度を総合化する場合の実施主体は国を想定するのが有力な選択肢であるが、医療や介護のようにサービス給付にウェイトのある制度の場合は、事業運営の硬直化、非効率化を招く懸念もあることを忘れてはならない。ちなみに、英国の国民保健事業は中央政府が実施しているが、国民保険とは別の制度として運営され、分権化、民営化等の組織改革が進められている。医療保険制度の再編成議論の中で検討されているように、政府管掌健康保険を政府管掌のままの形で地域特性に配慮した運営を可能にすることができるならばそれも一方法であるが、いっそのこと、生活圏に近い都道府県を実施主体として想定することも考えうるであろう。しかし、国民健康保険を県単位にまとめていく場合には市町村毎の保険料徴収基準の調整等の問題が出てくる。また、介護保険の場合は、市町村を実施主体にスタートして3年経過したばかりという問題もある。

このように、検討すべき事項は少なくないが、今日の社会保障制度は、年金改革だけでなく、医療制度や介護保険制度等の屋台骨となる主要な制度の改革が目白押しの状況であるだけに、給付・負担両面での総合的な視点は不可欠である。個別制度の見直しに際しても、給付間の調整や家計又は国民経済のトータルの負担水準を視野に入れた制度設計を行うことが益々求められる<sup>22</sup>。例えば、60～65才の者に対する失業給付（基本手当）と老齢厚生年金（特別支給）の調整が始まったのが比較的最近の1998年4月だったことを考えただけでも、制度の総合的、横断的検討を

進めていくことにより、そのような縦割りに由来する不整合な状態が浮き彫りとなり、新しい発想での見直しも進んでいくことが期待できる。

さらに、年金保険や医療保険と雇用保険、労災保険等の労働保険の一体的運営が実現すれば、保険料の徴収の一元化等の事務の簡素・合理化、経費節減に資することとなり、中央省庁再編で厚生労働省が発足した趣旨も実感できるはずである。

## おわりに

ブレア労働党政権による一連の年金改革の大前提の一つは、年金生活者の中で裕福な者と貧困な者との格差が拡大しているという問題認識である。本稿では、このような認識に立って進められている、特に低中所得階層に対する年金改革政策のユニークさに着目した。

公的扶助特有のスティグマを感じることなくある程度世間並みの年金生活を送りたい、と思うのはすべての人の願望であろう。今回の改革により、国家第2年金や年金クレジットが貧困な年金生活者の新しいセーフティ・ネットになるのか、また、より豊かな老後を求めて公的年金からの適用除外を選択する勤労世代が増えていくのか、今後さらに動向を注視していきたい。

なお、今回の改革は、大枠としては従来の基礎年金と企業年金、個人年金の各制度を所与として、各々を接木でつなぐような形で新しい制度が導入されたため、年金制度全体が著しく複雑になった感も否めない。現役時代の勤労者を約40年間つなぎとめ、同時にその間の社会経済情勢変化に対応して制度修正も避けるわけにはいかない、という年金制度が抱える宿命をあらためて感じざるをえない。

## 参考文献

[井上84]井上恒男「イギリスにおける公的年金制度の実態」(年金制度研究委員会編『高齢化社会と年金改革』)

<sup>21</sup> [喜多村他2003]喜多村悦史、竹下隆夫、郡司康幸『少子高齢・成熟経済での「社会保険統合」に関する研究 - あるべき皆保険の姿と21世紀の中の財政収支見直し - 』内閣府経済社会総合研究所,2003年。

<sup>22</sup> 例えば、英国の医療・介護サービスは、国民保険制度とは別制度であるが、高齢者が病院や施設に長期に入院・入所した場合の年金は、日用品費程度が手元に残るように、サービス利用負担時の年金支給調整が行われている。



- 財形福祉協会), 1984年.
- [ 喜多村他 2003 ] 喜多村悦史、竹下隆夫、郡司康幸『少子高齢・成熟経済での「社会保険統合」に関する研究 - あるべき皆保険の姿と21世紀の中の財政収支見通し - 』内閣府経済社会総合研究所, 2003年.
- [ DWP ] Department for Work and Pensions, 10.1 National Insurance Fund, National Statistics Online.
- [ DSS 1998 ] Department of Social Security, A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions, Cm. 4179), 1998.
- [ DSS 2002 ] Department of Social Security, Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement, Cm. 5677 )
- ,2002
- [ Blake 2000 ] David Blake, Two Decades of Pension Reform in the UK: What are the Implications for Occupational Pension Schemes ?, 2000, The Pension Institute.
- [ Clark 2001 ] Tom Clark, Recent Pension Policy and the Pension Credit, Institute for Fiscal Studies, 2001.
- [ Meagher 2002 ] Sarah Meagher, The State Pension Credit Bill, Research Paper 02/19, House of Commons Library, 2002.
- [ Walker, Heaver, and McKay 2000 ] Walker R, Heaver C, and McKay S, Building Up Pension Rights, DSS Research Report No.114, 2000.