

欧州委員会、年金制度改革論議の出発点となる文書を公表

野村 亜紀子

■ 要 約 ■

1. 欧州委員会は2010年7月7日、「十分、持続可能、かつ安全な欧州年金制度に向けたグリーンペーパー」を公表した。高齢化の進行に金融危機の影響が加わり、欧州各国の年金制度は様々な課題に直面している。グリーンペーパーはそれらを洗い出し、EUがどのような支援を行えるかについて議論を喚起するものである。
2. 十分な年金給付の提供と年金制度の持続可能性については、私的年金へのアクセス拡大といった施策や、年金支給開始年齢の引き上げなどが挙げられた。また、EUの単一市場の強みを最大限発揮するために、域内の労働移動における私的年金のポータビリティ強化も指摘された。
3. 欧州でも過去10年間に確定拠出型年金が着実に普及してきたが、EUの年金規制がその実態に追いついておらず、見直しが必要という指摘もなされた。また、確定給付型年金の健全性規制をめぐるのは、2012年から保険に適用されるソルベンシーII指令を年金にも適用するかどうか争点として指摘された。関連して、加盟国による年金給付保証制度導入を促進する必要があるかも論点として挙げられた。
4. 欧州と年金制度の詳細は異なるとはいえ、私的年金拡充の必要性など共通のテーマもあり、欧州の議論が今後本格化するわが国の年金改革論議に影響を及ぼすこともありえよう。また、欧州委員会は、年金制度改革と欧州の中長期成長戦略との関連性を明確に指摘した上で議論を進めているが、この点はわが国でも常に念頭に置くべきポイントであろう。

I. 汎欧州の年金制度改革をめぐるテーマの洗い出し

欧州委員会は2010年7月7日、「十分、持続可能、かつ安全な欧州年金制度に向けたグリーンペーパー」と題する文書（以下、年金グリーンペーパーとする）を公表した¹。過去10年の間に、多くのEU諸国では高齢化の進行などを背景に、年金制度改革が進められてきた。今回の年金グリーンペーパー作成の背景には、各国の制度変更に対応するべく、EU

¹ European Commission, “Green paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems,” SEC(2010)830, 7/7/2010.

の年金規制の枠組みを本格的に見直す時期が来ているという認識があった。

また、グローバル金融危機が EU 加盟国の財政、資本市場、企業に多大なインパクトを与え、年金制度の課題をいっそう深刻化させたとも見られていた。具体的には、金融危機により、

- ① 年金給付の十分性の議論を進める必要性が増した。
- ② 国家財政の持続可能性改善策の必要性がさらに高まった。
- ③ 人々の、実際の退職年齢を引き上げる必要性が強調されるようになった。
- ④ 積立方式の年金制度の規制を見直し、制度の安全性を確保しつつ、事業主が規制ゆえに年金制度の提供をやめてしまうことのないようにする必要性が高まった。
- ⑤ 有効な金融・資本市場規制の重要性が高まった。

年金制度に関する一義的な権限と責任は、EU ではなく各加盟国政府にあるものの、EU レベルでの政策調整が必要とされる分野もある。年金グリーンペーパーは、欧州各国が直面する年金制度の主な課題を洗い出し、加盟国が十分かつ持続可能な年金制度を提供するに当たり EU がどのような支援を行えるかについて、議論を喚起するものである。その際、年金政策と、欧州の今後 10 年の成長戦略である「欧州 2020：賢明、持続可能、かつ包括的な成長のための戦略」との関連性及びシナジーも意識するとしている。すなわち、年金給付の確保という年金制度改革の目標と、質が高く前向きなトランジションが可能な雇用という「欧州 2020」の目標は、相互に補強し合う関係にあるという認識である。

以下で、年金グリーンペーパーの提示する欧州年金制度の課題を紹介する。

II. 十分性と持続可能性の課題

1. 年金給付の十分性と持続可能性はコインの表と裏

年金グリーンペーパーは、年金制度をめぐる包括的な課題として、給付の十分性と持続可能性から議論を始めている。

一般に年金給付が不十分と見なされると、無計画な給付増額の圧力にも晒されやすく、持続可能性が低くなる。他方、持続可能性の低い制度設計が放置されれば、いずれ十分な年金給付が難しくなり、結果的に給付の十分性が損なわれることになる。このように、年金給付の十分性と持続可能性はコインの表と裏であり、同時に確保されなければ上手く行かない。

年金グリーンペーパーによると、近年の年金制度改革が概ね持続可能性の強化を重視する形で進められてきたこともあり、年金給付の十分性をいかに確保するかの施策が必要と考えられる。ただ、現実には、公的年金の所得代替率はほとんどの国で低下が予想されているため、公的年金を補う制度の提供が重要となる。例えば、私的年金へのアクセス拡大といった施策である。

2. 現役期間と退職後期間の持続可能なバランス

国により差異はあるものの、長寿化の進行により、退職後の人生は長期化しており、現役期間と退職後期間のバランスは着実に崩れている。このトレンドを抑制できれば、年金制度の十分性と持続可能性を高めることができる。具体的には、公的年金の支給開始年齢の引き上げであり、ドイツ（65歳→67歳）、英国（男性65歳／女性60歳→男女共68歳）、デンマーク（65歳→67歳）のように、すでに法改正を行い、引き上げを決定している加盟国もある。

支給開始年齢の引き上げに際しては、高齢者が、性別、人種を問わず、労働市場にアクセスできるようにする施策が決定的に重要となる。就労に係る社会的・金銭的なインセンティブ（例えば税制など）や、雇用慣行の見直しなどが含まれる。

Ⅲ. 域内移動を妨げない年金制度

欧州の年金制度は、EUの市場統合の観点からも課題を残している。年金グリーンペーパーによると、EUが単一市場の強みを最大限発揮するためには、①年金の域内（単一市場）の強化と、②年金ポータビリティの強化が必要とされる。

1. 年金の域内市場の強化

年金の域内市場強化に関しては、2003年の「職域退職制度のための機関に関する指令」（以下、職域年金指令）が画期的だった。同指令により、欧州域内の複数国に展開する企業は、単一の年金制度に複数国の従業員を加入させたり、複数国の子会社がそれぞれ提供する年金制度の資産を一つにまとめて運用したりすることが可能になった。

ただ、職域年金指令は最低限の調整と相互承認のためのものであり、規制の原理原則や枠組みを設定するものではなかった。また、適用対象が積立方式の職域年金に限られ、例えば内部留保方式の職域年金は対象外だった。そのため、未だに国境を越えた活動には、国ごと規制の相違や解釈の不明瞭さに起因する様々な障壁が残されており、その解消には職域年金指令の見直しが必要とされた。

2. 年金ポータビリティの強化

公的年金については、EU域内の複数国で働いても、積み上げた年金受給権や加入期間が引き継がれるようになっているが、私的年金では、いわゆる年金ポータビリティ確保の措置が講じられていない。今後の私的年金の重要性拡大に鑑みて、国内外の年金ポータビリティに関する規制の調整と最低基準の設定が、私的年金についても必要となってくる。

実は欧州委員会は2005年、私的年金の権利の獲得・保全・移転可能性に関する最低基準の設定を試みた。そのための指令案を作成したが、移転可能性の部分は技術的な困難や煩雑さを理由に反対に遭い、2007年に削除せざるを得なかった。しかし、グローバル金融危機を経て、人々が円滑に転職できるようにすると同時に、企業が必要な人材を容易に確保

できるようにすることの重要性は高まっている。

IV. 安全かつ透明性の高い年金制度

年金の安全性は、十分性を支える重要な要素である。また、近年、加盟国の多くで確定給付型年金から確定拠出型年金へのシフトが進行しており、従来とは異なる政策上の課題も浮上している。

1. 確定拠出型年金へのシフトに規制を追いつかせる

年金グリーンペーパーは、欧州において確定拠出型年金が10年前に比べて着実に普及しており、今後もその重要性が増すと指摘している。他方、EU年金規制の要である職域年金指令が、確定拠出型年金へのシフトに追いついていないかは疑問であり、ガバナンス、リスク管理、資産の保全、投資の規制、情報開示といった分野での規制の見直しが必要と考えられる。また、現行の規制は、個人による資産形成局面と資産取り崩し局面という観点を伴っていない。資産形成については、①短期的なリターンの変動を緩和するような制度設計、②投資の選択肢とデフォルトファンド²といった論点があり得るし、取り崩しについては、アニユイティ購入に関する規制をどうするかといった問題にも対応する必要がある。

2. 加入者が情報を得た投資判断をできるようにする

確定拠出型年金へのシフトは、透明性が高く明瞭な加入者向けコミュニケーションの必要性を意味する。職域年金指令の情報開示規定は、確定給付型年金が前提であり、調整が必要である。加入者が十分な情報を得て判断を下せるようにすること、年金に関する適切な質問先を与えられていることが重要である。

同時に、情報開示や金融教育による加入者の関心喚起には限界があることも、しばしば指摘されており、非加入の選択権を伴う自動加入措置などを、十分に検討していくことが重要である。

3. 年金基金のソルベンシー規制と給付保証制度

職域年金指令では、健全性規制の最低基準として、確定給付型年金に対するソルベンシー規制が定められている。現在、保険に関するEU指令と同じ内容となっているが、保険については2012年にソルベンシーII指令が発効するため、年金基金についても新ソルベンシー規制を適用するかどうかを決める必要性が生じている。ただ、この点に関する関係者の意見はバラバラであり、今後議論されることとなる。

関連して、EUレベルでの調整の上で、加盟国による年金給付保証制度を促進する必要があるかという論点も浮上する。当該給付保証制度は、確定給付型年金のみならず、確定

² 確定拠出型年金で、加入者が自分の口座資産の投資先を決定しなかった場合に、拠出金を入れる先としてあら

拠出型年金における多大な損失発生にも適用することも考えられる。ただし、モラル・ハザードや暗黙の公的支援といった、対処すべき問題が存在する。

企業の倒産時については、「雇用主の倒産時における従業員保護に関する指令」に企業年金等の規定もあるが、同指令は加盟国に給付保証やそのための財源確保を求めるものではなく、対応は各国各様となっている。

V. 今後の展開

以上のような論点提示を踏まえ、欧州委員会は 14 の質問を設定し、コメントを募っている（図表 1）。コメントの締め切りは 2010 年 11 月 15 日だが、早々に反応を見せた機関もある。各国の年金基金協会の連合体である欧州退職制度連合（European Federation for Retirement Provision）は、欧州委員会の総合的なアプローチを支持する旨を表明した。一方、各国の労働組合の連合体である欧州労働組合連合（European Trade Union Confederation）は、公的年金支給開始年齢引き上げの議論に反発し、「雇用主は現状でも法令上の退職年齢まで従業員を雇用しておらず、それでいて若年者の雇用環境を整備しているわけでもない」と指摘した。

また、英国の 2 機関がソルベンシー規制などに対する異論を示している。産業界を代表する英国産業連盟（Confederation of British Industry）は、「保険スタイルの規制が提案され

図表 1 年金グリーンペーパーが投げかけた質問

十分性・持続可能性	(1) 加盟国が十分性を強化する努力を EU としていかに支援できるか。十分な年金給付とは何かの定義を EU で行うべきか。 (2) 現在の EU の規制の枠組みは持続可能性確保の観点から十分か。
現役期間・引退後期間のバランス	(3) 実際の退職年齢引き上げの最善策は何か。公的年金支給開始年齢の引き上げは貢献するか。長寿化に連動して自動的に支給開始年齢を引き上げる方法はどうか。EU の役割は？ (4) 欧州 2020 戦略の実施を、いかに長期雇用とその産業界への利益、年齢差別問題への対応に結びつけられるか。
域内移動	(5) 国境を越えた活動環境を改善するために職域年金指令をどう修正すればよいか。 (6) 労働移動の障壁除去に関して EU レベルで対応すべき制度の範囲は。 (7) 年金の権利の移転可能性問題を再度取り上げるべきか。あるいは権利獲得・保全の最低基準を追求すべきか。
安全性の向上	(8) 積立方式の年金制度に対する規制を見直す必要があるか。 (9) リスク、安全性、コストをめぐる加入者と事業主等とのバランス改善のために、EU 規制や適正実施基準は助けになるか。 (10) 年金基金のソルベンシー規制はどのようにするべきか。 (11) 雇用主倒産時の保護に関する EU 規制を強化するべきか。
情報を得た判断を可能に	(12) 年金商品に関する情報開示の最低基準を近代化する必要があるか。（例えば、比較可能性、標準化、明瞭性などについて） (13) 加入及び投資の選択肢のデフォルト措置について、共通アプローチを EU が開発すべきか。
EU レベルの年金政策	(14) EU レベルの政策協調プラットフォームを強化する必要があるか。

（出所）欧州委員会「年金グリーンペーパー」

かじめ指定されている金融商品。

たことに特に失望を覚える」とし、「英国は年金監督機構による規制が整備されており、全加盟国に一つの規制というアプローチは過ちである」としている。同国の年金基金の協会である英国年金基金協会（National Association of Pension Funds）も、「保険業界のための積立基準の適用は不適切であり、深刻な問題を引き起こしうる」と主張している。

欧州と年金制度の詳細は異なるとはいえ、わが国も、高齢化の進行やグローバル金融危機の影響という背景事情は同じと言える。例えば、年金制度の十分性（公的年金のみでは難しい）、長寿化と年金支給開始年齢の引き上げ、確定拠出型年金の加入者向けコミュニケーションや運用といったテーマはわが国にも通ずるところがあり、欧州での議論が、今後本格化するわが国の年金改革論議に影響を及ぼすこともありえよう。また、欧州委員会は、年金制度改革と、中長期成長戦略である「ヨーロッパ2020」との関連性を明確に指摘した上で年金政策の議論を進めているが、この点はわが国の今後の議論においても常に念頭に置くべきポイントであろう。