

イギリスの年金制度と最近の動向

—公的年金スリム化後の課題—

藤森 克彦

みずほ情報総研 主席研究員

はじめに

英国では、他国に先駆けて80年代から公的年金をスリム化する政策などが進められてきた。この結果、英国の公的年金負担は今後ほとんど高まらず、低位に推移していくとみられている。年金財政の観点からは英国は恵まれた状況にある。

しかし高齢者の貧困問題が生じるなど、公的年金のスリム化によって別の問題が生じている。このような問題に対応するため、ブレア政権では数度の年金改革を行ってきた。そして2006年5月には雇用年金省が新たな改革案を発表し、同年11月にはそれに基づく年金法案（Pensions Bill）が議会に提出された。そこには、基礎年金の改定を物価スライドから賃金スライドに戻すなど、公的年金のスリム化路線の修

正とみられる内容も盛り込まれている。

本稿では公的年金のスリム化を進めてきた英国がどのような課題を抱え、いかなる改革を行ってきたかを概観する。そして昨年5月に発表された改革案の内容を考察し、最後に日本への示唆を指摘したい。

1. 英国の公的年金制度の概要

最初に英国の公的年金制度の体系を概観すると、日本と似た二階建て構造になっている。一階部分の「基礎年金」は、自営業者と被用者に加入が義務付けられている。他方、二階部分の「付加年金（報酬比例年金、国家第二年金）」は公務員を含む被用者に加入が義務付けられている。基礎年金は定額給付、付加年金は報酬に応じて給付水準が定まる（**図表1**）。

ただし、一定基準を満たす私的年金（企業年金、個人年金、ステークホルダー年金）に加入している被用者には、付加年金への加入が免除される。これは、「適用除外制度」と呼ばれ、英国の年金制度の大きな特徴となっている。

英国の公的年金を考察する上で特筆すべき点としては、GDPに占める公的年金支出割合が2050年頃まで5%前後の低位に推移し、ほとんど高まっていない点である（**図表2**）。この間、日本ほど急激ではないが英国の高齢化率も上昇していく（**図表3**）。なぜ公的年金負担は低位に推移するのだろうか。

ふじもり かつひこ

1965年生。国際基督教大学大学院行政学研究科修了。専門は社会保障政策。(株)富士総合研究所（現みずほ情報総研）入社、同研究所ロンドン事務所研究員（1996～2000年）などを経て現在に至る。

主要著書に『構造改革ブレア流』TBSブリタニカ、2002年（単著）、『マニフェストで政治を育てる』雅粒社、2004年（共著）、『脱＝年金依存社会』藤原書店、2004年（共著）などがある。

図表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</p> <p>② 満額の基礎年金を得るには、就労年数(通常男性49年、女性44年)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。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〉:男子65歳以上、女子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"> ● 単身世帯:満額で週84.25ポンド ● 夫婦世帯:満額で週134.80ポンド <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率が設定(被用者の保険料:被用者11%、事業主12.8%) ● 被用者の週給が下限所得額未満(84ポンド未満)であれば国民保険料の拠出義務が課せられない代わりに、原則として基礎年金の受給資格も得られない。

(注) 給付額は、2006年度の価格。

(資料) The Pension Service, 2005などを参考に筆者作成。

第一に、先述した「適用除外制度」の存在である。本来、被用者であれば公的年金の二階部分である付加年金に加入しなくてはならないが、適用除外制度では付加年金への加入が免除されるので公的年金負担の軽減につながる。政府による適用除外制度の奨励もあって、現在被用者の6割程度が付加年金の代わりに私的年金に加入している。

第二に、79年から97年までのサッチャー及びメジャー保守党政権が、先進諸国に先駆けて公的年金をスリム化する方向で年金改革を行った点である。具体的には、年金給付額の改定を賃金スライドから物価スライドに変更して給付水準の伸びを抑制することや、将来的に支給開始年齢を引き上げていくことなどが定められた。

第三に、英国の公的年金は高齢者を貧困から救済するための制度として創設されたため、最低限度の生活を支える給付水準でよいという考え方が基本にある。確かに、所得比例の付加年金が設けられているが、導入時期が70年代末と遅いため未成熟であ

り、定額給付の基礎年金中心の給付構造となっている。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%なのに対して、英国は37%と低い。ちなみに大陸欧州諸国では、高齢者の生活が現役時代から激変しないことを目的とするので、給付水準も高めに設定されている。

2. 英国の公的年金制度の課題

このような点から英国の公的年金負担は低位に推移し、今後高まっていかない。年金財政という点では恵まれた状況にあるが、ブレア政権では97年の政権樹立時から年金改革を進めてきた。これには、どのような背景があったのだろうか。

第一に、年金生活者の貧困問題が深刻化したことがあげられる。英国の全年金生活者の4分の1は、日本の生活保護制度に相当する「所得扶助」を請求できる資格があると指摘されている。しかし、請求資

図表2 英国における GDP に占める公的年金支出割合の将来推計

	2002年度	2012年度	2022年度	2032年度	2042年度	2052年度
対GDP年金支出	5.0%	5.1%	4.9%	5.4%	5.3%	5.3%

(資料) HM Treasury, *Long-term public finance report: fiscal sustainability with an aging population*, 2003

図表3 英国における人口動態の将来推計

	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年	2050年
高齢化率(注1)	15.9%	16.5%	18.8%	21.4%	23.1%	23.2%
高齢者依存率(注2)	24.4%	24.8%	29.0%	35.0%	38.5%	38.4%

(注) 1. 「高齢化率」は、全人口に占める65歳以上人口の割合。

2. 「高齢者依存率 (old-age dependency ratio)」は、生産年齢人口(15～64歳)に対する65歳以上人口の割合。

(資料) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2004 Revision*

格をもつていても生活保護の受給に抵抗感をもつことなどから、請求しない高齢者もいる。低所得高齢者の困窮は、放置できない状況にあった。

第二に、公的年金の給付水準が低いため、英国政府は人々に私的年金（企業年金、個人年金）への加入を促してきたが、政府の思惑通りに私的年金への加入が進んでいないことがあげられる。

この背景としては、私的年金の使い勝手の悪さがあげられる。まず企業年金をみると、被用者でないと加入できないし、中小企業には企業年金をもたないところも多い。また、企業年金は転職者には不利な設計になっている。

他方、個人年金は、保険料が割高なため、低所得者が加入するのは難しい。また80年代後半から90年代前半にかけて、金融機関が適切な助言を与えずに個人年金を販売したため、個人年金に不信感をもつ人は多い。さらに、一度個人年金に加入したら中途解約料が高いことなどから他の金融機関に移すことは難しいという問題がある。

3. 1998年公的年金改革の内容

ブレア政権では、「公的年金は自力で老後の備えを行なえない人々にこそ向けられるべきだ」という基本方針のもとで98年から年金改革が行われてきた。具体的な改革の内容として、以下の3つのポイントがあげられる。

第一に、高齢者の貧困問題を解決するために、99年に「最低所得保証」が設置された。これは、税金を財源とする高齢者向けの特別な所得扶助制度である。給付水準を基礎年金よりも高めに設定して、名称も屈辱感を与えないものに変更し、受給要件も緩和した。

2003年になると、最低所得保証は「年金クレジット」に代替された。最低所得保証と同様に、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が支給される。また、低所得者の貯蓄インセンティブを高めることを目的に、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年金生活者に、一定額が加算される内容となった。

第二に、公的年金の二階部分に「国家第二年金」

を設置した点である。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とした。また、6歳以下の子供の育児を行う保護者には、一定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して、年金受給権を得やすくした。

他方で中・高所得者層には、適用除外制度の活用を促して国家第二年金を私的年金で代替させていく。しかし先にみた通り、私的年金は使い勝手が悪い。

そこで第三のポイントとして、政府と民間金融機関が協力して「ステークホルダー年金」という低コストで安全性が高く、柔軟性もある新型私的年金を設置した。これは、年金資産の運用実績によって給付水準が決定する確定拠出年金であり、運用の失敗は加入者が負う。

ステークホルダー年金の具体的な特徴をあげると、①金融機関の運用手数料を運用資産の1%以下として管理コストを抑制すること（従来の手数料は運用資産の2～5%。なお、2005年度以降の運用手数料上限は年金資産の1.5%）、②最低保険料を20ポンド以下として低い保険料から加入できること、③ステークホルダー年金から他の年金に移転しても追加手数料を徴収されないこと、などがあげられる。こうした基準を充たす年金であれば、政府のお墨付きを受けた年金として「ステークホルダー年金」という名称で民間金融機関が販売することができる。

4. 2001年以降の株式市場の低迷と私的年金に関連した改革

年金クレジットなどの導入によって、年金生活者の貧困はある程度改善された。しかし、私的年金に自主的に加入する動きが弱い点は課題として残された。ステークホルダー年金の導入後の状況を見ても、2005年までに270万件が販売されたが、貯蓄をすすめる習慣のない人々にまでは影響をあたえることができなかった。

また、2001年以降の株式市場の低迷等から、私的年金の比重を高めた高齢者の生活が不安定にな

るという問題が生じた。企業年金の積立不足から給付水準の引き下げが行われ、企業年金から撤退する企業が増加した。さらに、個人年金や確定拠出企業年金では、運用利回りの低下によってこの時期に引退した高齢者の給付水準が当初の予想を大幅に下回った。

雇用年金省は、2002年末に私的年金に関連した年金改革案（グリーンペーパー）を発表した。内容としては、定期的に公的・私的年金を合わせた年金受給見込額を通知する仕組みの導入や、企業年金の積立基準を緩和して企業負担の軽減を図ることなどである。英国政府は、こうした改革によっても私的年金加入者が増加しない場合には、人々に貯蓄を強制すると警告していた。

5. 2006年5月に発表した雇用年金省の年金改革案

雇用年金省は2006年5月に、新たな公的年金改革案として『老後の安全：新しい年金制度に向かって（Security in Retirement: towards a new pensions system）』というホワイトペーパー（政策提案書）を発表した。そして上記ホワイトペーパーに基づいて、同年11月に年金法案が議会に提出されている。以下では、ホワイトペーパーの内容について、(1)年金改革の背景、(2)改革案の内容、(3)改革の効果、をみていく。

(1) 年金改革の背景

年金改革の背景としては、下記のような長期的な課題があり、早期に是正措置をとっていく必要があると指摘されている。

第一に、老後に備えた貯蓄不足への対応である。退職後に一定の生活水準を維持したいと望む人は多いが、そのために必要な所得代替率を得られない人は960万人から1200万人にのぼると推計されている。また英国保険協会の調査によれば、人々が快適な老後生活を送るのに必要な貯蓄額と実際の

貯蓄額を比較すると、1世帯あたり毎年1,400ポンド(25万2,000円)、英国全体で毎年270億ポンド(約4兆8,000億円)の不足が生じているという。

第二に、現行制度は子育てや介護を担う女性にとって不利になっている点である。現行制度は専業主婦世帯を前提に、夫の保険料拠出によって獲得した年金権に基づいて、夫妻の老後生活を賄っていくことを想定している。しかし、今日では家族形態が大きく変容している。例えば、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。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年の25%に増加している。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短く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——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、男性では85%なのに対して、女性では約30%となっている。

第三に、年金生活者の中で、年金クレジットといった税金を財源にした資力調査付き給付の受給資格者の増加が予想される点である。具体的には、現在、年金生活者の45%が年金クレジット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。この要因としては、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。

(2) 改革案の内容

具体的な改革案をみると、下記の5点に整理できる。

第一に、私的年金への自主的加入を促しても私的年金加入者が増えないことから、強制的に保険料を拠出させる「個人口座制度」を新設する。22歳以

上の被用者は年収5千ポンド～3万3千ポンドについて、被用者4%、事業主3%、国1%の合計8%の保険料を被用者の個人口座に拠出していく。他方で、自営業者や無業者には任意で加入できる方策を講じる。

第二に、公的年金をよりシンプルで寛容な年金にする。具体的には、2013年を目処に基礎年金を現行の物価スライドから賃金スライドへ変更する。これは、実質的な給付水準の引き上げとなる。また、国家第二年金については、定額給付化を加速させて、2030年ごろに定額給付とする。

なお、基礎年金を賃金スライドで改定するにはコストがかかるが、後述の通り、公的年金支給開始年齢の引き上げなどによって、資金を捻出する模様である。

第三に、子育て中の女性などが不利にならないように、基礎年金満額受給に必要な保険料拠出要件の緩和が提案されている。具体的には、①現行制度では公的年金の満額給付を得るために必要な保険料拠出期間は男性44年間、女性39年間となっているが、それを男女共に30年間に短縮、②12歳児までの子供の育児を担う人を対象に、基礎年金と国家第二年金の保険料拠出資格を付与する「子育てクレジット制度」の導入、③週20時間以上介護をする者に基礎年金や国家第二年金の資格付与、④基礎年金の保険料拠出要件の廃止、といった内容である。

第四に、公的年金の支給開始年齢の引き上げと、就労期間の延長促進である。公的年金の支給開始年齢は、平均余命の増加に伴って引き上げる。既に女性は2010年から2020年にかけて現行の60歳を65歳に引き上げることが決定している。その後男女共に、2024年から26年にかけて66歳とし、2034年から36年にかけて67歳、2044年から46年にかけて68歳に引き上げる。

そして第五に、確定拠出年金による適用除外制度を廃止するなど、規制環境の整備もあげられている。

(3) 改革の効果

個人口座制度の導入によって、最高1千万人が個

人口座に貯蓄を始めると考えられている。また、公的年金の支給開始年齢に到達した女性のうち、基礎年金を満額受給できる者は、2005年で3割にすぎなかったが、保険料拠出要件の緩和などによって、2025年には9割に達するとみられている。さらに、基礎年金の改定を賃金スライドへ変更することによって、2050年には現行制度の二倍の給付水準になると考えられている。

6. 日本への示唆

以上のように、英国では公的年金をスリム化して、私的年金を拡充する方向で改革を行ってきたが、様々な課題が顕在化した。2006年のホワイトペーパーでは、賃金スライドへの変更や受給要件の緩和など、公的年金を拡充する方向もみられる。日本でも、公的年金のスリム化の方向で改革が進められてきたが、英国の年金改革から下記の点が示唆される。

第一に、過度に公的年金をスリム化することの危険性である。英国では、積立金を金融市場で運用する私的年金の比重を高めたが、2001年から2003年にかけての株式市場の低迷によって老後生活の安定が脅かされた。私的年金は、経済環境が良ければ予想以上の運用益が生じるが、悪化すれば一気に老後生活が不安定になる。

これに対して、賦課方式で運営する公的年金は少子高齢化に脆弱である。しかし少子高齢化のリスクは、私的年金の負う経済環境の悪化のリスクに比較して、変化のスピードが緩やかで変動幅も小さい。英国の2006年の年金改革案では、公的年金の改定を賃金スライドに改めて給付水準を高める方向に舵を切ったが、これは公的年金の役割を見直した面があるのではないと思われる。日本においても、公的年金と私的年金のリスクの違いを考慮して、変動幅の小さい公的年金を柱にしなが、私的年金を組み合わせることが必要であろう。

第二に、子育てや介護を担う人々への公平性の確保である。日本でも、単身世帯や一人親世帯の増加

などによって、家族形態は大きく変容している。子育てや親の介護のために就業できない人々が、必ずしも国民年金第3号被保険者として救済されるとは限らない。

この点、英国では、子育てや介護に対する社会的意義を認めて、子育てや介護期間を「みなし拠出期間」とするクレジット制度などが導入されている。日本でも育児休業期間における保険料免除措置などの制度が導入されているが、英国よりも厳しい内容になっている。例えば、日本の免除措置は子が3歳になるまで認められるが、英国の「子育てクレジット制度」は12歳までとなっている。日本でも、子育てや介護を担う人々に対する例外措置の拡充を検討する必要があるだろう。

また、日本では公的年金を受給するのに必要な最低加入期間は原則25年間となっており、英国の10～11年と比較して長い。さらに、基礎年金を満額受給するためには日本では原則40年を要するが、英国では今回の改革によって30年間に短縮される。年金財政に与える影響を考慮する必要があるが、就業形態が多様化する中で、日本においても保険料拠出期間の短縮なども検討する必要があるのではないかと。

第三に、私的年金の使い勝手をよくすることである。ブレア政権では、政府が枠組みを作り、民間が運営するステークホルダー年金を創設した。日本でも、2001年に確定拠出年金が導入された。しかし主婦が加入できないなど、加入対象者がステークホルダー年金より狭い。また、保険料の拠出限度額が同年金より低く設定されている。今後、私的年金の振興について議論していく必要があるだろう。

超高齢化社会において年金財政の安定は必要であるが、それだけで高齢者が安定した老後生活を送れるわけではない。公的年金のスリム化から生じる課題も視野に入れながら年金改革を進める必要があるだろう。■