

イギリスの年金改革

—高齢女性に対する貧困と男女格差の是正対策—

柏木 恵

一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹

日本では女性の年金受給額が 男性よりも低いことが注目された

2024年7月の年金の財政検証結果が公表された際に、女性の年金受給額が男性に比べて低いことがメディアで大きく取り上げられた。厚生労働省の2022年の年金制度基礎調査（老齢年金受給者実態調査）によると、男性の公的年金受給額の平均は192.6万円で、女性の平均は120.7万円であり、男性平均の6割程度しかない。高齢女性の所得保障に公的年金は重要である。高齢社会が進むにつれて、低年金や無年金の高齢単身女性の貧困が懸念されている。

日本では、年々、共働き世帯が増えているが、正社員として生涯働く単身女性もいれば、結婚・出産・育児・介護などのタイミングで専業主婦になったり、パートタイムで働いたり、離別や死別によって再び働いたりする単身女性などがおり、女性のライ

フスタイルは多様である。女性の年金額が男性に比べて低くなりがちなのは、従来からの年金制度や男女の賃金格差などが理由である。国民年金には第3号被保険者制度があり、離別・死別を起因に低年金になるケースもある。第3号被保険者とは、年収130万円未満の国内に居住し、第2号被保険者に扶養されている配偶者を指す。

イギリスでも、従来の年金制度から生じる男女格差は高齢女性の貧困を招いている。普遍的な高齢期の生活保障を目指した年金制度であるため、長年、高齢女性の貧困や年金の男女格差（ジェンダーギャップ）について議論されており、年金改革が取り組まれてきた。本稿では、イギリスの年金改革のうち、女性の年金に関する部分に焦点をあて検討する。イギリスの直近までの年金改革を把握し、年金の男女格差、賃金の男女格差などの実態をとらえ、日本への示唆を得る。

日本はイギリスよりも高齢社会である

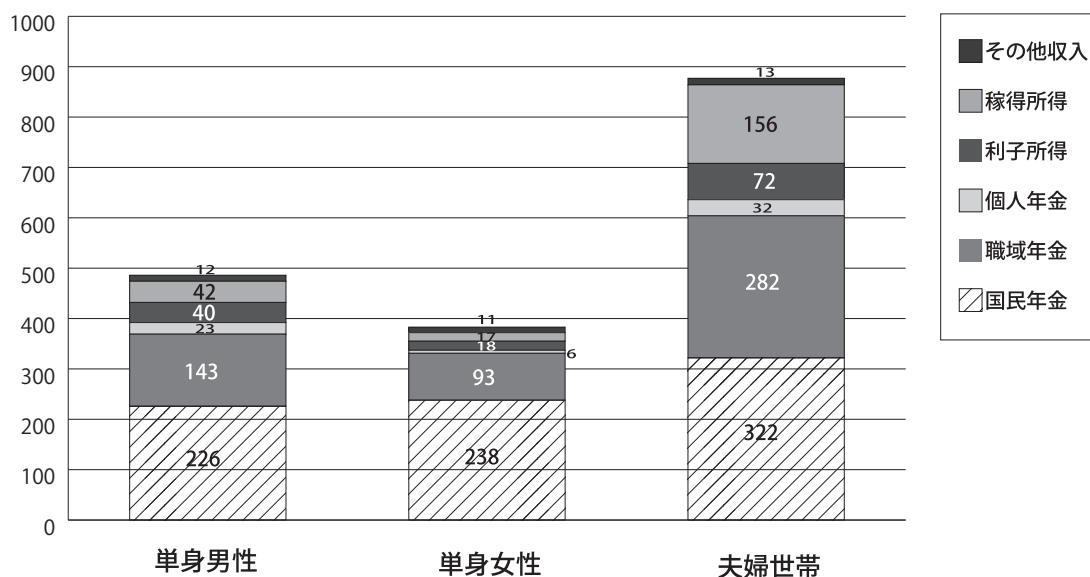
日本とイギリスの高齢化率と平均寿命を比べてみる（UN：2022）。日本の高齢化率は2005年に20.2となり、世界で最も高齢化率の高い国となった。2030年には30.8、2060年には37.9になると推計されている。イギリスは、2020年には18.7となり、2030年には22.0、2060年には28.2と推計されており、日本よりも高齢化のスピードは緩やかである。平均寿命については、日本は、2020

かしわぎ めぐみ

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士（経済学）。専門分野は、財政学、地方財政論。2009年より一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所。

著書に『英国の国営医療改革 プレア＝ブラウン政権の福祉国家再編政策』（日本評論社、2014年／国際公共経済学会賞）、『図解よくわかる地方税のしくみ』（学陽書房、2014年）、『自治体のクレジット収納』（学陽書房、2007年）など。

図1 イギリスの年金受給者の週当たりの収入実態(2022年) (単位:ポンド)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Pensioners' Incomes: financial years ending 1995 to 2023, Table 2.1 and Table 2.8より作成。

年には、男性が81.6歳、女性が87.7歳となった。2050年には、男性は85.3歳、女性91.4歳になり、2100年には、男性は91.2歳、女性は97.2歳になると推計されている。イギリスは、2020年には、男性が78.4歳、女性が82.5歳となった。2050年には、男性は84.7歳、女性は87.2歳になり、2100年には、男性は90.5歳、女性は92.9歳になるとされている。日本はイギリスよりも長寿であり、両国とも本格的な高齢社会を迎える。

日本はイギリスよりも男女とも高齢者の貧困率が高い

次に高齢者の貧困率をみる。2020年の日本の高齢者(66歳以上)の相対的貧困率は20%で、イギリスは13.1%、OECD平均は14.2%である。日本はOECD平均に比べて高齢者の貧困率が高く、イギリスはOECD平均よりも低い。男女別でみると、男性について、日本(16.4%)、イギリス(11.1%)、OECD平均(11.1%)であり、女性は、日本(22.8%)、イギリス(14.9%)、OECD平均(16.5%)と、日本もイギリスも男性よりも女性の貧困率が高い(OECD 2023:199)。

2024年2月に公表されたイギリスのAge UKの報告書は、「イギリスの高齢単身女性の23%が貧困の中で生活しているのに対し、高齢単身男性の20%、年金受給者の夫婦の13%が貧困の中で生活している」と述べており、高齢単身女性の貧困が懸念されている(Age UK 2024:2)。

年金は高齢者の所得の大部分を占めている

つづいて、高齢者の所得や生活実態をみてもみる。

厚生労働省(2024)によると、日本の高齢者世帯あたりの平均所得は304.9万円で、所得の内訳は、公的年金・恩給が191.9万円(62.9%)、稼働所得が79.7万円(26.1%)と年金に対するウェイトが高い。公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の中で「公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯」は41.7%となっている。2022年の高齢者の生活保護受給者は105万人である。生活保護受給者の52%を高齢者が占めており、高齢者の貧困が切実である。

図1は、2022年のイギリスの年金受給者の週当たりの収入実態(平均値)を示している。単身男

性が487ポンド、単身女性が384ポンド、夫婦世帯が876ポンドである。単身女性の収入は単身男性の8割程度であり、夫婦世帯の収入は単身男性と単身女性の合算よりも5ポンド高い。収入の内訳をみると、単身男性は国民年金46.5%、職域年金29.4%、個人年金(私的年金)4.7%となっており、収入の80.6%が年金である。単身女性は国民年金62.1%、職域年金24.3%、個人年金1.6%となっており、年金は収入の88%を占めている。夫婦世帯は国民年金36.7%、職域年金32.2%、個人年金3.6%となっており、72.5%を占めている。単身男女よりも年金の占める割合は低く、その分利子所得と稼得所得が多い。

イギリスの年金制度の概要

イギリスは、日本と似た二階建ての公的年金制度であったが、2016年に二階建て制度から一階建ての公的年金に変更した。現在は移行期間中で、二階建てと一階建てを並行運用している。管理運営は雇用年金省が行っている。公的年金の国庫負担は原則なしで、国民保険料で年金財源を賄っている。保険料徴収は1999年の国税と保険料の徴収一元化以来、歳入関税庁が行っている。

旧公的年金は、1992年社会保障拠出給付法第6条により、1951年4月6日より前に生まれた男性と1953年4月6日より前に生まれた女性に支払われている。支払額の上限は、週169.50ポンド(2024年4月から2025年4月)である。一方、新公的年金は、1951年4月6日以降に生まれた男性と1953年4月6日以降に生まれた女性に支払われている。支払額の上限は週221.20ポンド(2024年4月から2025年4月)である。旧公的年金は満額受給の適格年数を30年(男女ともに)に設定したが、新公的年金では35年に設定している。

無年金者・低年金者(低所得の年金受給者、または十分な資格年数がない年金受給者)については、2003年に導入された年金クレジット(Pension Credit)で対応する。年金クレジットは、租税を財源とし、ミーンズテスト(資力調査)が行われる現金給

付である。

主に女性が対象となるが、子どもの養育や親の介護のために離職した場合に、保険料拠出期間の要件が満たせないため、申請すれば国民保険クレジット(National Insurance Credit)が受けられ、離職中も保険料拠出したとみなされる。

一階建て公的年金は定額給付で男女とも支給開始年齢も同じであるため、男女格差、世代内格差が是正される。また、日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金(配偶者控除)の廃止も行われたので、女性の世代内格差も是正された。

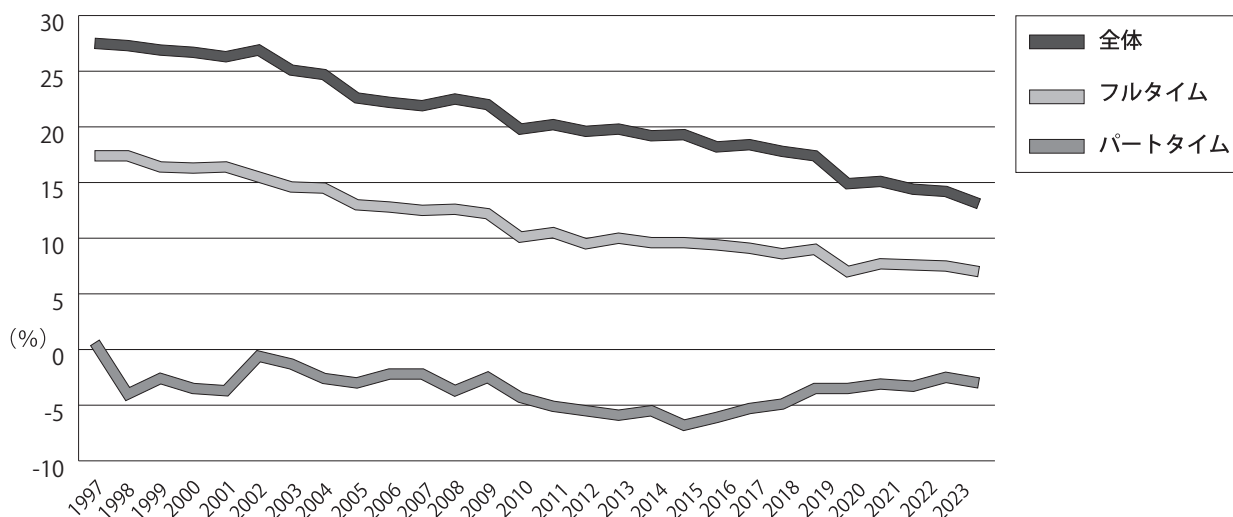
イギリスの年金格差の根本的要因である男女賃金格差の是正

イギリスでも、女性の方が男性よりも年金受給額が低いことが問題視されて、年金制度そのものの改革もたびたび行われてきたが、その一方で、男女の年金格差は主に男女の賃金格差によって引き起こされており、男女の賃金格差の是正が必要と考えられてきた。

図2は、イギリスの男女の賃金格差の推移である。フルタイムと全従業員に占める男女の賃金格差は年々縮小している。全従業員に占める男女の賃金格差は、2023年4月の14.2%から2024年4月には13.1%に縮小した。フルタイムの男女賃金格差は、2023年4月の7.5%から2024年4月の7.0%に縮小した。男女の賃金格差は、40歳未満の従業員よりも40歳以上の従業員の方が大きくなっている。低賃金の従業員よりも高所得者の方が大きい。職業別の男女の賃金格差は、技能職で最も高く、介護、レジャー、その他のサービス業で最も低かった。

2024年4月の時給(中央値、残業代を除く)を比較すると、男性は18.26ポンドで、女性は15.87ポンドである。男性(フルタイム)は19.24ポンド、女性(フルタイム)は17.88ポンド、男性(パートタイム)は13.00ポンド、女性(パートタイム)は13.40ポンドである。フルタイムでは男性の時給が女性よりも高いが、パートタイムでは男女が逆転している。フルタイ

図2 イギリスの男女の賃金格差の推移(1997年～2023年) (単位:%)



出所: Office for National Statistics (ONS) Gender pay gap in the UK: 2024, p.7, Figure2.より作成。

ムとは、週に30時間以上、または教職で25時間以上働く従業員と定義されている。

2017年には、「2010年平等法（男女の賃金格差情報）規則2017：The Equality Act 2010（Gender Pay Gap Information）Regulations 2017」が制定され、イギリスでは、250人の従業員を抱える企業に対して、毎年、男女の賃金格差データを報告する義務が課された。

イギリスの年金改革：男女格差対策

2016年に一階建て年金に変更され、年金制度の男女格差はかなり是正された。男女格差の是正対策としては、①支給開始年齢と満額受給資格年数の男女同等、②国民保険クレジットの拡大、③職域年金の自動加入、④日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金の廃止が大きい。これらの対策に至るまでの過程の中で、2007年年金法、2008年年金法、2014年年金法が大きく寄与しているので、これら年金法に鑑みながら、概要を把握する。

（1）支給開始年齢と満額受給資格年数の男女同等化

1995年年金法制定前は、公的年金の支給開始

年齢は女性が60歳、男性が65歳だった。1995年金法でこれを変更して、女性の支給開始年齢を男性と同等とし、移行は2010年から2020年まで段階的に行われることとなった。その後、男女の平等化をさらに進めるために、2007年年金法では、2020年までに女性の年金支給開始年齢を65歳に引き上げ、2024年から2046年の間に、男女とも支給開始年齢を68歳に引き上げることとなった。その後、連立政権が発足し、2011年年金法により、2020年10月6日までに支給開始年齢が男女ともに66歳に引き上げられた。2014年年金法に基づき、連立政権は2028年4月6日までに公的年金受給開始年齢の引き上げを再び加速させた。

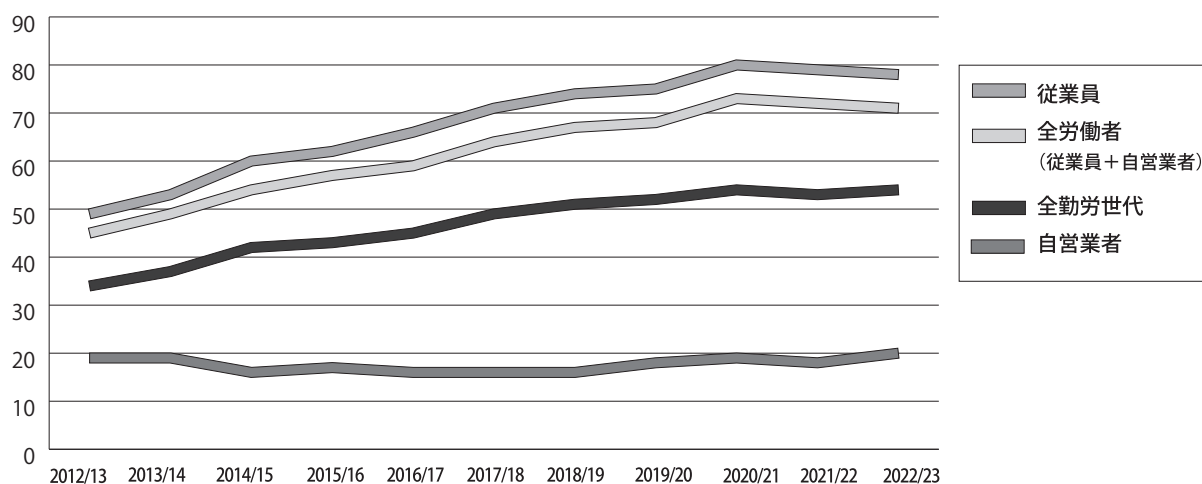
また、2007年年金法では、男性が44年間、女性が39年間だった公的年金の満額受給資格年数を、2010年には、男女とも30年に短縮することとした。

2014年年金法では、満額年金受給資格年数を35年に延長。支給開始年齢67歳への引き上げを前倒しすることとした。

（2）家庭責任保護措置の廃止と国民保険クレジットの拡大

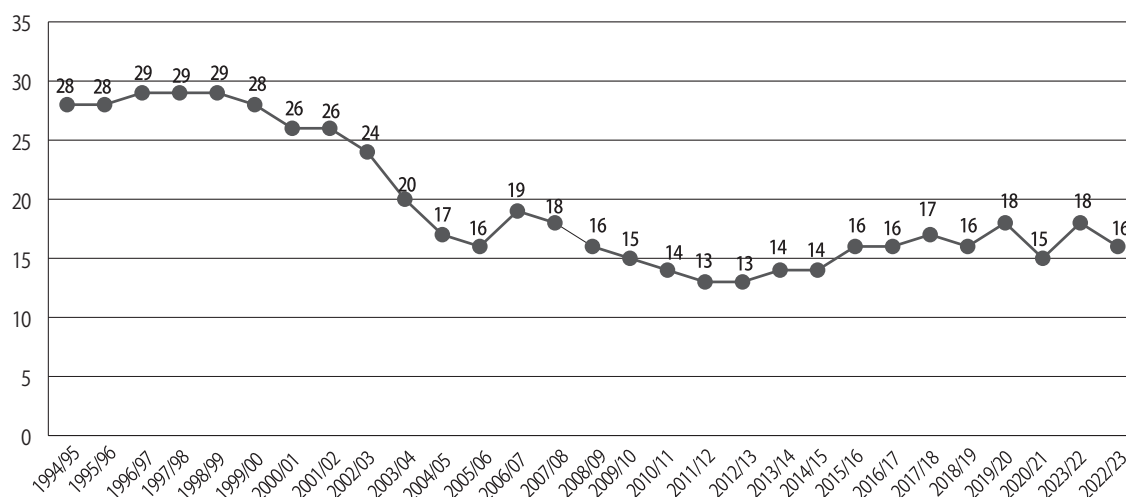
2007年年金法では、1975年に創設された家庭責任保護措置（Home Responsibilities

図3 2012年自動加入後の年金加入者数の推移 (単位%)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Family Resources Survey 2022 to 2023, Table 6.5 より作成。

図4 イギリスの年金受給者の相対的低所得の割合の推移(1994～2022年度)(単位%)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Households below average income: for financial years ending 1995 to 2023, Table 1.6. より作成。

Protection)を廃止し、国民保険クレジットを拡大することとした。前身の家庭責任保護措置は、介護・育児期間への配慮を充実させ、国民保険へ加入できることを目的とした措置であり、16歳未満の子どもの世話や病気や障害者の介護で仕事に就けない者を対象とした支援であった。国民保険クレジットは、就労できず、公的年金の受給年齢に満たない場合、国民保険料の拠出金の代わりに、その間の保険料を拠出したものとみなし、空白期間を埋めることができる権利である。12歳未満の子どもを持ち児童手当の受給している世帯、介護者として

所得補助を受けている、または介護者手当を受けている世帯などが対象である。

(3) 職域年金の自動加入

2008年年金法により、2012年に職域年金への自動加入が導入されることとなった。2012年からの自動加入制度の導入により、年金制度のない女性従業員の割合は、2013年の50%から2017年には29%に減少した。年金制度のない男性従業員の割合は、同期間に51%から25%に減少した。図3のように年々、年金加入者増えており、従業員

表1 イギリスの主な年金制度改革の変遷

年	内容
1940	高齢者寡婦年金法成立
1948	国民保険制度発足
1975	1975年社会保障法により家庭責任保護措置導入
1978	基礎年金と付加年金導入 適用除外制度創設
1995	1995年金法。女性の支給開始年齢を60歳から65歳に段階的に引き上げ
1999	最低所得保障給付導入。内国歳入庁による税と国民保険料の徴収一元化。
2001	ステークホルダー年金の導入
2002	国家第二年金の導入
2004	シビルパートナーシップ法成立
2003	最低所得保障給付に代わり年金クレジット開始
2005	2004年年金法。年金保護基金創設。年金監督庁新設
2007	2007年年金法。支給開始年齢の引き上げ。国家第二年金の適用除外制度の廃止。家庭責任保護措置の廃止と国民保険クレジットの拡大。賃金スライドの復活。
2008	2008年年金法。国家雇用貯蓄信託の導入
2010	支給開始年齢引き上げスタート 基礎年金の満額受給資格期間を30年に短縮
2011	基礎年金に賃金スライド導入 2011年年金法。支給開始年齢引き上げの前倒し
2012	職域年金自動加入制度開始
2014	2014年年金法。満額年金受給資格年数を35年に延長。支給開始年齢67歳への引き上げを前倒し
2016	一階建て年金制度の導入
2017	2010年平等法(男女の賃金格差情報)規則2017
2023	2023年年金(自動加入延長)法

出所:筆者作成。

の加入率は8割まで上昇した。

22歳未満の従業員に対する年金の自動加入の延長について規定する「2023年年金(自動加入拡大)法:Pensions (Extension of Automatic Enrollment) Act」により、自動加入の対象となる収益の基準額の下限について規定すること、所得制限の下限の縮小・撤廃が可能となった。2024年から22歳以下も加入できることとなったが、収入10,000ポンドの下限はそのままとなった。

(4)一階建て年金によるカテゴリー B年金の廃止

旧公的年金では、日本の3号年金制度に似たカテゴリー Bという配偶者控除があった。カテゴリー B年金とは、妻または夫は、カテゴリー Aの夫または妻が支払った国民保険料に基づいて、カテゴリー Aの公的年金の60%を受け取ることができる制度であった。2004年にシビルパートナーシップ法が制定され、2010年4月6日以降には、公的年金支給開始年齢に達したシビルパートナーは、

同じ基準でカテゴリー Bの年金を請求できることとなった。

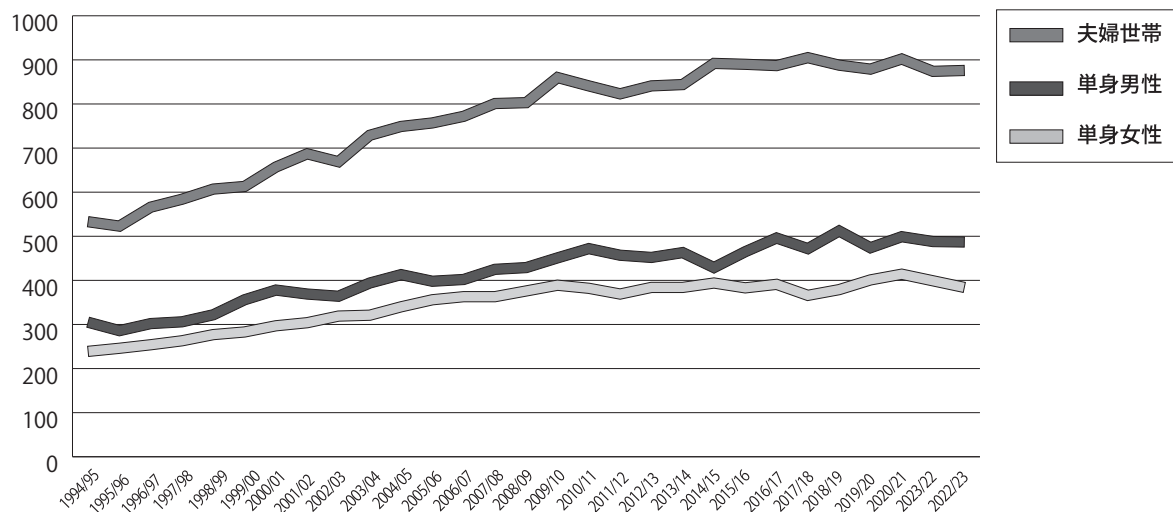
2014年年金法により、2016年4月にカテゴリー B年金は廃止された。カテゴリー B年金の対象者全員のカテゴリー Aの年金に置き換えられることを意味し、世帯単位から個人単位へとさらに推進された。

イギリスの年金制度改革の成果

年金制度改革による成果をみていこう。

図4は、イギリスの年金受給者の相対的低所得の割合の推移である。1997年以降、減少してきた。表1に示した変遷をみると、1997年からブレア労働党政権になり、公私年金のパートナーシップが図られることとなり、1999年4月に公的扶助として最低所得保障給付され、2001年4月にステークホルダー年金、2002年4月に国民第二年金が導入された。2003年10月には最低所得保障給

図5 週当たり高齢者収入の推移(1994～2022年度) (単位:ポンド)



出所：Department for Work and Pensions (2024) *Pensioners' Incomes: financial years ending 1995 to 2023*, Table 2.1 and Table 2.8より作成。

付に代わり、年金クレジットが実施されることとなり、こうした数々の対応により、相対的低所得の割合が減少した。連立政権になってからは、2012年10月から職域年金の自動加入が導入され、さらに相対的低所得の割合が下がっていった。

つづいて、高齢者の生活水準の成果について把握する(図5)。1994年の週当たりの単身男性の収入は305ポンド、単身女性は239ポンド、夫婦世帯は533ポンドであった。2022年には1994年の1.6倍となり、単身男性の収入が487ポンド(1994年より182ポンド増)、単身女性は384ポンド(145ポンド増)、夫婦世帯は876ポンド(343ポンド増)まで上昇した。年金制度改革による貧困と男女格差の対策について一定の成果は出ているとみてよいだろう。

日本への示唆

本稿では、イギリスの年金改革を通じた高齢女性の貧困と男女格差対策について検討してきた。イギリスは、支給開始年齢と満額年金資格年数の男女格差をなくし、2016年の一階建て年金の導入では、日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金を廃止し、女性の世代内格差を是正した。また、年金クレジットにより無年金や低年金の

高齢者の所得保障を行い、国民保険クレジットにより、子育てや介護などで働けない女性の年金受給権を確保できるようにしている。イギリスから得られる知見は多い。

日本の年金制度は、2016年以前のイギリスの年金制度に似たところが多い。戦前に男性労働者年金保険からスタートし、厚生年金保険、国民年金保険と拡張してきたため、制度が複雑化している点、非正規労働者やフリーランスの増加、男女間や女性間などの労働面における差別、メンバーシップ型雇用などの雇用・就労の変化に対応しきれていない点も同様であった。生活保護の勤労控除、在職老齢年金、配偶者控除、130万円等の壁など、さまざまな制度対応により社会保険としての負担と給付の関係が曖昧となり、不公平と非効率が拡大している点も似ている。

これからの人口減少・少子高齢社会において、これからの勤労世代の生き方・働き方、単身高齢者やひとり親などの家族のあり方に合わせた制度変更が急務である。低年金・無年金者を減らし、高齢者の貧困を避けなければならない。

日本の年金制度の特徴のひとつに、1985年に創設された第3号被保険者制度がある。これは、女性の年金権の確立のために創設された制度である。当時、国民年金が任意加入でき、女性の80%

が加入していたが、女性の離別や死別があり、女性名義の年金がほしいとの要望があった。こうした要望から導入された制度であるが、第3号被保険者で、パートタイムで働く専業主婦の中には、扶養から抜けるのを避けるために、年収が130万円未満になるよう、年末に就労調整をすることがあると聞く。働き方やライフスタイルに中立な制度とし、女性の世代内格差を引き起こさないようにするためにも、第3号被保険者を廃止してもいいのではないか。また、離別や死別、夫が第2号でなくなることも考えられる。人生100年時代において、低年金による将来の貧困を招かないためにも、1人1人が若いうちから空白を作ることなく年金制度や社会保険制度に加入することが、病気や負傷などの万が一に備えつつ、老後の安心を得られる方法ではないか。■

《参考文献》

- Age UK (2024) *Poverty and financial disadvantage in later life*
- Cribb, J., Karjalainen, H. and L. O'Brien (2024) *The gender gap in pension saving*, IFS Report R250.
- Department for Work and Pensions (2011) *A state pension for the 21st century*, Cm 8053, April 2011,
- Department for Work and Pensions (2017a) *Automatic enrolment review 2017: analytical report*, Ad hoc research report no. 62
- Department for Work and Pensions (2017b) *Automatic Enrolment Review 2017: Maintaining the Momentum*, Cm 9546.
- Francis-Devine, B. (2024a) *The gender pay gap*, Commons Library Research Briefing, Number 7068
- Francis-Devine, B. (2024b) *Poverty in the UK: Statistics*, Commons Library Research Briefing, Number 7096
- Francis-Devine, B. and G. Hutton (2024) *Women and the UK economy*, Commons Library Research Briefing, Number 6838
- Hobson, F. (2023) *State Pension age review*, Commons Library Research Briefing, Number CBP-06546
- House of Commons Work and Pensions Committee (2022) *Protecting pension savers – five years on from the pension freedoms: Saving for later life*, HC 126.
- Mirza Davies, J., Mackley, A., Cunningham, S., Buchanan, I. and R. Harker (2024) *Pensions in the UK*, Commons Library Research Briefing, Number CBP 10139
- OECD (2023) *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Office for National Statistics (2024) *Gender pay gap in the UK: 2024*
- Thurley, D., Keen, R., McInnes, R., and F. McGuinness (2018) *Women and pensions*, Commons Library Research Briefing, Number CBP07286.
- UN (2022) *World Population Prospects: The 2022 Revision*.
- Zaidi, K. and J. Mirza-Davies (2024) *The Gender Pensions Gap*, Commons Library Research Briefing, Number 9517.
- 井上恒男 (2014) 『英国所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向—』ミネルヴァ書房。
- 厚生労働省 (2024) 『2023 (令和5) 年 国民生活基礎調査の概況』
- 中川秀空 (2014) 「イギリスの年金改革——層型の年金制度の導入」『レファレンス』2014年8月号、5-25頁。

