

年金フォーラムでは、年金民営化を当面の主たるテーマに検討を進めておりますが、第8回は、小野委員から、「イギリスの年金改革の現状」について、ご報告いただきました。以下は、小野委員の報告概要です。

「イギリスの年金改革の現状」

小野正昭委員

ニッセイ基礎研究所「第8回年金フォーラム」(2001.2.2)報告要旨

《ポイント》

- ・イギリスの年金制度は、定額部分 + 所得比例部分の2階建構造であるが、給付水準は低く、平均賃金の18%程度（将来的には9%程度に下がるとの見通しもある）。
- ・年金以外に保険料拠出に基づかない給付として、資力調査（ミーンズテスト）なしの冬季燃料費、交通機関・テレビ受信等の無料サービス、医療など、資力調査ありの最低所得保障（MIG）、住宅給付などがある。
- ・公的年金制度において、日本と異なる点は、被用者の所得に上限・下限が設定されており、その間の所得に対して保険料が徴収される。年金の支給要件は、65歳以上の年齢要件で、繰上支給はなし。女子は現行60歳支給を2010～20年にかけて65歳に引上げる。
- ・適用期間要件は、16～64歳の就労期間の約90%が適用期間でなければならず、満たない場合は比例的に減額、25%未満の場合、受給権を失う。
- ・基礎年金（単身者で週67.5 £ の給付）とMIG（同78.45 £）に格差があり、これが貯蓄インセンティブの阻害要因との問題もある。
- ・公的年金制度改革として、基礎年金は変更しない、SERPS（所得比例年金）を第2公的年金に置き換える、ステークホルダー年金を新設する、が行われている。
- ・については、支給率の変更により、従来より低所得者層に手厚い給付としている。

1. 社会保障制度における公的年金の位置づけ

本日は、イギリスの年金改革について、社会保障制度における公的年金の位置づけ、適用除外制度とリベートの算定基準に関して、ご報告したいと思います。まず、イギリスの年金制度は、定額 + 所得比例という2階建ての構造になっております。よくいわれるのは、年金の給付水準が非常に低いということです。サッチャー政権下の86年改正で、基礎年金が賃金スライドから物価スライドに変わり、所得代替率ベースでみるとかなり下がっています。現在は、平均賃金の18%程度ですが、将来、40～50年という期間でみると、9%程度に下がってしまうという見通しもあります。SERPS（所得比例年金）も、78年にス

スタートしたもので、早期早熟化という施策をとっていないことから、98年ないし99年あたりに成熟化したという状況です。したがって、全体的に給付の低い公的年金制度といえます。こうしたことから、公的年金だけでは生活できないだろうということであり、他の国以上に公的年金以外のさまざまな給付制度が必要となっています。

まず、「イギリスの老後所得保障の構造」ということで、財政構造をみたいと思います。2000年度の政府の収支見込をみると、支出では、社会保障（1,020億£）、国民健康保険サービス（540億£）（いずれも省庁ベース）といった給付が非常に大きくなっています。一方、収入では、「国民保険料」は600億£であり、国民保険料だけでは社会保障や医療給付を賄えないことがわかります。総予算は、GDPの約40%に及んでいます。

国民保険料は、85%程度が社会保障事業の中の国民保険制度に充当され、残りを国民健康サービスに充当し、それ以外の財源を税によっています。それから、社会保険部分については積立金が給付の2ヶ月分を下回った場合、一定の財源の補填というのがありますが、それを除けば、基本的には保険料による財政の自律性が確保されています。社会保障の中に「公的扶助」と呼ばれる無拠出の部分がありますが、これは税財源で賄われています。医療保険に関しては、90%ぐらいの国民が、国民健康サービス（コストは原則無料）の適用を受けており、会社が提供する医療保険に入っている人が約1割となっています。

このような財政構造になっているわけですが、先述のとおり、基礎年金の水準がかなり低いということで、基礎年金以外にも様々な給付があります。保険料拠出に基づかない給付について、「資力調査（ミーンズテスト）」の有無で分類したいと思います。まず、資力調査なしの給付については、たとえば、冬季燃料費（97年から）、無料サービス（交通機関、テレビの受信料等）、医療などがあります。一方、資力調査を伴うものとして、最低所得保障（MIG:Minimum Income Guarantee）、住宅給付（借家の人たちを対象）、地方税給付、年金クレジット（Pension Credit、今後導入予定）などがあります。

イギリスの国家財政は、今のところ黒字です。これをどう使うかという、アメリカと似たような議論があり、見方によってはバラ撒きのような感じもありますが、冬季燃料費などの給付の増額が行われています。60歳以上の人がいる世帯、約850万世帯が対象で、年間150£の給付がなされていますが、政府の方針では、来年度から年間200£に引き上げる予定です。テレビ受信については、75歳以上の世帯が対象となっています。

資力調査を伴う給付については、MIGが一番大きなものとなっています。単身者で、週あたり給付額78.45£、夫婦の最高額が131.05£（2000年度の水準）となっています。資力調査には、資産に関する部分と収入に関する部分があります。資産に関する部分について

は、3,000 £までは免除となり、3,000 £を超える部分については、250 £を収入1 £に換算することになっています。収入が増えれば、その分MIGからの給付が減額されます。

このように、公的年金制度以外に各種給付があります。では、高齢者の収入の実態がどうなっているかをみると、まず「Benefit Income」として、基礎年金、SERPS、MIGなどの諸給付があり、その上に職域年金が加わっています。低所得者層ほど、Benefit Incomeの比率が高くなり、高所得者層では、資産収入などがさらに加わる形になっています。

2. 公的年金制度の現状

次に、公的年金制度の現状について述べたいと思います。1942年にベバリッジ報告が出され、これを元に基本的な枠組みが作られています。保険料については、2ヶ月分の財源を下回った場合には、緊急的に国庫補助があるということですが、自律的な運営が原則とされています。日本の制度と違うところは、被保険者は下限所得を上回る者であり、被用者負担の保険料は、所得のうち下限から上限までの部分に対して保険料が徴収される仕組みとなっていることです。現在では、週あたりの金額で、76～535 £までの所得額の10%となっています。事業主負担の部分は、84 £を上回る所得（上限なし）とされ、率は12.2%となっています。自営業者は定額部分（週6.55 £）と、最低所得を上回る部分に対する比例部分（利益下限 年4,835 £から上限 年27,820 £までの額の7%）の2階層になっています。

老齢年金の支給要件は、基本的には「65歳に到達していること」という年齢要件になります。繰り上げ年金はありません。女子については、60歳支給を2010年～2020年にかけて、65歳に引き上げるということで、1955年以降生まれから、男女とも「65歳支給開始」で統一される予定であります。

適用期間要件は、まず基礎年金では、単身者の週67.5 £という満額年金を受け取るには、16～64歳までの就労期間のうち約90%が適用期間でなければならないとされています。これに満たない場合は、比例的に減額されます。満額給付の25%に満たない人については、受給権すらなくなるということになります。老齢年金の給付額は、満額ベースで単身者67.5 £、夫婦は107.9 £（単身者の1.6倍）となります。これは、小売物価指数の上昇に基づいて改定されます。

次に、SERPSは、被用者を対象として78年に設けられました。当初は、20年間で満額になるとされ、1年あたり1.25%で増加するような仕組みになっていました。それで、対象所得も過去20年間ということでしたが、86年のサッチャー政権のときに制度変更がなされ、満額年金が平均所得の20%に段階的に引き下げられ、2000年から適用されております。平

均対象所得、平均給与の算定も、加入可能年数を分母にして、所得を全期間で割り、算出されています。他に、支給の繰り延べは可能で、1週間繰り延べると0.7%増額されます。78年から徐々に給付額が増加し、99年あたりでピークとなり、サッチャー政権の制度変更で低下していくという形になっています。

所得に対する年金裁定額の割合は、基礎年金が物価上昇率に応じた改定のみとされたことから、徐々に低下することとなっています。SERPSも、対象所得の所得下限と上限の決め方が、小売物価指数スライドということになっており、徐々に対象給付の範囲が下がり、したがって、所得代替率も低下することとなっています。

このような給付水準の低下によって、年金財政だけをみると、日本のように将来保険料が上がることはないといえます。高齢化の影響を考慮しても、保険料はそれほど上がらないという予測になっています。

3. 社会保障制度の改革

社会保障制度を含めたいろいろな改革が提案されているわけですが、必ずしも整合的ではない部分もあるかと思います。公的年金制度のみならず、拠出を伴わない部分まで様々な改革がなされておりあります。

サッチャー政権以降、過去20年間の反省として、賃金上昇率が36%であったのに対して、年金受給者の所得格差が非常に拡大したということがあります。裕福な受給者は、成熟化に伴ってSERPSが増加したことなどから、80%程度の上昇であるのに対して、貧しい受給者の上昇率は、30%に満たないとされています。

もう一つは、低所得者の貯蓄のインセンティブが減退するということでもあります。これは先ほどのMIGと基礎年金の給付水準の格差ということになりますが、たとえば、単身者の場合、MIGが78.45 £に対して、基礎年金は67.5 £となります。したがって、週あたりで約11 £の格差が発生しているというのが現状です。

ミーンズテストは行われていますが、被用者がミーンズテストを受けずに、それなりの生活をしようと思って貯蓄をしても、67.5 £から78.45 £の部分は、貯蓄しなくても貰える金額になるわけです。逆にいえば、この部分については貯蓄に対して100%の課税がなされているのと同じことになってしまい、貯蓄のインセンティブを阻害しているのではないかとされています。

こうした状況を改革するためにいくつかの方策が打たれています。まず、労働は個人の選択ではありますが、労働が貧困や社会的阻害から抜け出す最良の方法だと政府は信じています。また、労働できる者は労働する義務がある一方、労働できない者は保障や支援を受ける権利がある、といわれています。「弱者」として想定しているのは、子供のいる家庭、障害者、年金受給者などです。

こうした考えに対する方針として、年金受給者の貧困を根絶すること、現在の労働者が自身の引退に備えて前もって計画することを可能とすること、現役中に勤勉に働いた現在の中低給付水準の年金者に報いること、年金受給者を税制上公正に取り扱い、税と給付の統合に道筋をつけること、適切な貯蓄環境を実現すること、適切な貯蓄インセンティブを設定すること、投資選択を適切に行えるような情報や教育を提供すること、が挙げられております。に関して、掛金の徴収機能は、財務省の所管になっている一方、給付は社会保障省（DSS）の所管になっており、徴収の統一性という意味で、掛金の取り方と徴収の仕方というのは整合性を持たせるという意味合いが含まれているのではないかと思います。

具体的方策として、たとえば、冬季燃料費給付を150～200£に上げるなど、いろいろあります。税制としては、MIGの資産の最低限度額を3,000£から6,000£に引き上げる、MIGの額を賃金スライド以上に引き上げるなど、いろいろなことがいわれています。

これらの改革でどのぐらいの恩恵を受けるかをみると、低所得者層ほど厚くなっており、先述の貧しい受給者の年金水準が30%しか伸びなかったということの救済になっているということです。特に、MIGの増額の効果が大きいと思います。

4. 公的年金制度の改革

公的年金の改革については、3つの方針があります。第1に、基礎年金は変更しないということです。基本的には、小売物価指数スライドのみとされています。第2に、SERPSを公的第2年金に置き換えるということです。第3に、ステークホルダー年金の導入です。従来、個人年金に適用除外が認められていたのと同じように、ステークホルダー年金も適用除外の対象とされています。

国家第2年金について、SERPSからどのように変更されるかというところを説明いたします。GAD（Government Actuary's Department）が、リベートの設定に関するコンサルテーション・ペーパーを昨年8月に出しております。2002年の公的第2年金の導入時期から5年間分のリベートの率について、具体的な提案をしております。

日本の年金とイギリスのSERPSとの大きな違いは、日本の場合、定額基礎年金があるのにも関わらず、所得比例年金もゼロから対象としますが、イギリスの場合は、下限が定められており、それを上回る部分の所得に対して比例的に適用します。これが大きな違いです。SERPSは、QEF(Qualifying Earnings Factor : 所得下限)からUEL(Upper Earnings Limit : 所得上限)の間の所得に対して適用され、対象所得に20%をかけた金額となり、UELのところまで頭打ちになります。

これに対して、国家第2年金は、20%という支給率を変則的な支給率に変更します。そのために、LET (Lower Earning Threshold)と、"3×LET-2×QEF"を設定しております。具体的にいえば、QEFが年間3,450 £、UELが同26,000 £となり、LETが同9,500 £、"3×LET-2×QEF"が同21,600 £ となります(いずれも1999年価格)。

QEFからLETまでの所得に対しては、支給率40%を適用します。LETから"3×LET-2×QEF"までは10%に減ります。それ以上、UELまでは、旧来のように20%が適用されます。すなわち、QEFから"3×LET-2×QEF"までの所得層は、これまでより手厚い給付となるわけです。なお、LETより下の所得については、9,500 £の所得があったとみなすとされており、 $9,500 \text{ £} \times 40\% = 380 \text{ £}$ の一定の給付が行われます。

興味深い点は、QEFとUELは、消費者物価上昇率に応じて上昇する一方、LETは賃金スライドとなります。したがって、"3×LET-2×QEF"は、賃金上昇率よりも早いスピードで上昇し、いずれUELの水準にキャッチアップすることになります。将来は、支給率は2階層の構造になるということです。そうすると、これは限りなく定額年金に近くなっていくということになります。

将来50年間程度についてみると、基礎年金の給付水準は、先述のとおり、将来にわたって低下し、国家第2年金の水準は、所得階層ごとにみて、週100 £程度の人たちが恩恵にあずかるのみとなります。それ以上の所得層では、国家第2年金の給付水準も、どんどん低下することになります。

将来的に、イギリス政府がどう考えているかは分かりませんが、これは一旦作ったSERPSというのを基礎年金という定額の部分に埋め込んでいく、急激な変更は難しいので、という施策なのではないかとも思います。

SERPSの適用除外には3つの形態があります。COSRS (Contract Out Salary Related Scheme)、COMPS(Contract Out Money Purchase Scheme)、APP(Appropriate Personal

Pension) であります。

リベートは、給付建てのCOSRSについては、年齢ごとではなく、一律何%となっておりませんが、これ以外の掛金建て制度については、年齢ごとに算出されています。対象はSERPS相当分となります。

公的第2年金になった場合にも、リベートはやはりSERPS相当分となります。国家第2年金導入に伴って、SERPSを上回る給付の部分は、別途国から支給されることになるようです。APPにおいては、9,500 £ 以下のみなし部分は除きますが、それ以外は適用除外の対象となります。おそらく、将来的にはAPPはステークホルダー年金に近いものになっていくのではないかと思います。

リベートの計算に用いる基礎率については、予定利率は、年金支給開始前と開始後があります。支給開始前は、給与を賃金スライドで再評価するなど、標準報酬の再評価と同じような仕組みがあります。支給開始後は、小売物価指数に応じてスライドするので、これを上回る実質ベースのリターンを想定する必要があります。支給開始後はインフレリンクギルト債の利回りとなりますが、支給開始前は年金基金のアセットミックスを考慮に入れながら、賃金上昇率を上回る部分とするようになります。

また、リベートは男女別に設定されておらず、高い方に合わせるといことが行われています。それから、個人年金の手数料(1%)もリベートに反映しています。COSRSとCOMPSのリベート総額を比較して、大きい方が企業としては得なので、それで掛金建て制度に移行する、という逆選択もあるという話です。

以上、イギリスの税制改革の現状について、述べさせていただきました。

以 上