

# 英国年金制度改革の動向と保険業界の対応

保険研究部門 小松原 章 / 中嶋 邦夫  
komatsu@nli-research.co.jp/nakasima@nli-research.co.jp

## 1. はじめに

安定した老齢所得を確保するために公私を含めた年金制度をどのように構築・運営していくかについて先進各国の関心は年々強くなっている。他国同様英国でも高齢化が不可避であり、現在4人の現役が1人の退職者を支えているところ、50年後には2人の現役が1人の退職者を支えるという事態が見込まれることから、政府等関係者による老齢所得のあり方を巡る論議が近年活発化している。

もともと英国では、公的年金に先駆けて職域年金（企業年金）制度など私的年金制度が発展してきたこともあり、老齢所得の確保に関して私的年金制度を積極的に活用しようとする姿勢が強く、税制面を含めた各種奨励施策が実施されてきた。

これら官民の努力により年金制度の発展が見られたものの、一方において、今後の高齢化社会という前提の中で、多くの国民が必要な老齢所得に照らして深刻な積立不足状態に陥っていると各種指摘がなされている。例えば、年金委員会（政府諮問機関）によると、所得代替率50%を確保できない国民は960万人から1,200万人に及ぶとも指摘されている。

こうした事態を打開するため、政府は老齢所得確保のための安定的・持続可能な年金制度を新たに構築するため、ここ数年活発な動きを見せ、各種レポートで具体的提案を行っている。

そこで、本稿ではこれら英国の諸状況を理解するため、公私年金制度の概要・特徴、年金制度改革を巡る政府等の動き、これを受けた保険業界の対応等を整理して紹介する。

## 2. 年金制度の概要・特徴

### (1) 年金制度の概要

英国の年金は、図表 - 1 のとおり公的年金（基礎部分 + 報酬比例部分）、企業年金、個人年金で構成されている。

図表 - 1 英国年金制度のイメージ

	非適格個人年金			
	適用除外制度			
2階部分	付加年金 (S2P)	ステークホルダー年金	適格個人年金(APP)	適格職域年金
1階部分	基礎年金			

付加年金と適格職域年金は被用者のみ

公的年金は1946年制定の国民保険法により、失業・年金・疾病給付に関する保険が統合されることにより発足した。以降、種々の改正を受けて現在は、全国民共通の定額給付である「基礎年金」と被用者対象の報酬比例の「付加年金」

(State Second Pension Scheme, S2P) からなる2階建て構成である。公的年金の所得代替率は相対的に低い(2005年OECD調べで37%程度)とされる中、長期的にはさらに引き下げの方向で推移する予定である。財政は賦課方式で運営されており、保険料は被用者、事業主が負担することとされている。

企業年金は民間の被用者のみでなく、公務員等特定の職域も対象に任意に設立され、「職域年金」と呼ばれている。職域年金の大半は内国歳入庁認可の税制適格年金として設立されている。給付方式は、給付建制度が多いが、一方では、趨勢的に拠出建制度が定着しつつある。

英国では個人年金も有力な貯蓄手段となっており、適格個人年金(下記の適用除外受け皿商品) 低中所得者向けのステークホルダー年金、一般の個人年金から構成されている。

## (2) 適用除外制度

適用除外制度とは、英国年金制度上の最もユニークな特徴のひとつで、一定の要件を満たす企業年金または個人年金の加入者に対して、公的年金の付加年金(国家第二年金部分、S2P)の適用を除外(脱退)することを認め、その企業年金または個人年金に付加年金相当部分の給付を代替させる制度である。適用除外が認められると、公的年金の保険料は付加年金部分に見合う分(「リベート」という)だけ免除される。

しかし、実際に個人が適用除外を選ぶかどうかの決定的な決め手はない。リベートの水準はガバメントアクチュアリーが設定した諸仮定(各基礎率)に基づき算出されるが、これらを上回る投資実績を確保しないと放棄した付加年金の水準を確保するのは困難であるとされている。したがって、適用除外の主要メリットのひとつは、免除されたリベートに対する投資裁量

権であり、高いリスク許容度、明確な投資戦略、長期の投資期間を有するものにとっては概して都合の良い制度であると見られる。

1986年に当時のサッチャー政権下で個人年金、拠出建制度による適用除外が認められてから、政府の期待通り付加年金残留者が減少してきており、2001年時点で付加年金適用対象者のうち適用除外者は6割程度であるとされている。

適用除外を受けると、事業主・被用者は国民保険料からリベート分を控除した額を国民保険制度に払い込み、リベート分は企業年金に払い込むこととなる。個人年金の場合は、リベートも一旦国民保険制度に全額払い込み、毎年の会計年度末に国民保険制度からリベート分が戻される。

リベートの水準は給付建企業年金の場合は所得の5.1%で、拠出建企業年金や個人年金の場合は、高齢者の適用除外の促進、逆選択排除の観点から以下のとおり年齢別に定められている。

- ・ 拠出建制度：30歳 - 3.4%、50歳 - 5.9%
  - ・ 個人年金：30歳 - 4.8%、50歳 - 6.8%
- (2006年度)

## (3) 個人年金制度

個人年金のうち上記の適用除外の対象となるものを適格個人年金(Appropriate Personal Pension, APP)という。また、同様に適用除外対象となるものに、2001年に新設された低中所得者向けのステークホルダー年金がある。これらについては、拠出時の掛金に対する所得控除、積立期間中の収益非課税などの税制メリットが付与されている。

ステークホルダー年金は2001年4月に主として低中所得者向けの長期貯蓄奨励商品として、低コストを売り物に発売されたものである。低い管理手数料(導入当初ファンドの1%を上限)、低額な保険料(月4,000円程度)のシンプ

ルな商品として導入されたものの、販売インセンティブがうまく機能しないなどの理由により当初の期待ほど普及していない。

#### (4) 税制支援

老齢所得の安定的確保のため、年金制度では掛金等に対して税制優遇策が導入されている（一方、国民保険料の被用者負担にかかわる所得控除はない）。個人年金についてみると、所得控除と同様の効果を有する税制優遇措置（源泉優遇方式といい、加入者が事前に標準税率で控除後の掛金を支払い、事後的に税務当局から標準税率分が戻され、掛金に充当される）が採用されている。

これらの優遇措置については、2005年度までは個人年金への年間拠出上限額が3,600ポンド（約72万円）または年齢別所得の一定割合相当額のいずれか大なる額とされてきた（例えば、35歳以下は所得の17.5%、50歳は所得の25%が上限）。しかしながら、2006年度からは、税制簡素化・優遇措置強化の観点から以下のとおり大幅な拡大策が導入された。

すなわち、既存の複数の税制を企業年金・個人年金を含めた新たな一本の制度に置き換えるものである。具体的には、事業主負担分を含めた税制優遇適用の生涯退職貯蓄上限額（lifetime allowance）を2006年度150万ポンド（約3億円）とする。税制優遇適用の単年度上限額を2006年度21.5万ポンド（約4,300万円）とする。この前提のもとで、個人による税制優遇適用となる年金への拠出限度額は年間3,600ポンド（約72万円）または所得の100%のいずれか大なる額とされる。

このように、税制面での老齢所得増進策は大きく拡充されることとなった。

英国では上記のとおり老齢所得の確保に関して民間部門の積極活用とこれを裏付ける税制優遇策の導入によりその強化が図られてきた。しかし、その一方で、年金受給者間の格差問題や長寿化による世代間扶養の困難化など構造的ともいえる新たな問題が発生するに至った。

そこで、政府は2000年代に入り新たな年金制度改革を目指すべく積極的な動きに転じるようになった。その代表的な動きが雇用年金省（DWP）の諮問機関である年金委員会（以下ターナー委員会）の設置（2002年12月）である。ターナー委員会は精力的な議論を重ねた結果、第一次報告書（2004年10月）第二次報告書（2005年11月）を経て2006年4月に最終報告書を公表するに至った。

#### (1) ターナー委員会の提案

改革案作成に当たってのターナー委員会の主要な問題意識は概ね以下のとおりである。

- ・年金受給者間での貧富の格差が生じている。具体的には「公務員や手厚い給付建制度に支えられている私的年金加入者」と「女性等子育てや介護のため加入期間が短い者」との間の格差が生じている。
- ・後者のような低所得者には私的年金給付もほとんどなく、社会福祉に依存せざるを得ない。こうした状況によりさらに私的年金への加入意識が低下している。
- ・今後の長寿化の一層の進展や企業による企業年金からの撤退の動きなどを勘案すると、さらなる格差拡大が懸念される。

このような問題意識を前提に議論を重ねた結果、ターナー委員会は新たな個人勘定の導入を目指した次のような提案を行ってきた。

- ・公を含む年金制度を現行よりも一層簡素なものにする。こうした方向性の中で、改革の目玉として既存の公的年金上乗せの新個人勘定である国民年金貯蓄制度（National Pension Savings Scheme, NPSS）を創設する。これは既存の企業年金で手厚いカバーが得られない従業員を対象に強制加入させるものである（自営業者は任意加入）
- ・NPSSの保険料率は最低8%程度とし、うち3%を雇用主負担とする（これにより、退職時に平均所得の15%程度の所得を確保する）。個人はNPSSのもとで個人勘定を保有し、個人の判断で多様な投資手段に資金を投資する。個人は原則として雇用主のもとで自動的（強制的）にNPSSに加入することとなるが、自己の意思で他の民間年金への加入を選択（opt out）することができる。
- ・NPSSの運営は国家による単一機関が行うこととし、当機関管理が関係業者から投資ファンド、資産管理サービスを購入し、各個人へ提供する。

## （2）政府白書の提案

ターナー委員会報告を受けた政府はこれらの提言を考慮した結果、政府としての新年金制度提案（政府白書）を2006年5月に公表した。

政府白書では次のような理由により制度改革の必要性を強調している。

まず第一に、長寿化により世代間扶養が困難になっていることである。具体的には65歳男性の平均余命についてみると1950年当時、11年であったものが、現在は20年、2050年には24年に達するものと指摘している。

第二に、退職後の所得不足が深刻な状況となっている点である。これらの裏付けとして1970年代以降の雇用主による企業年金からの撤退傾

向、給付建から拠出建への趨勢的傾向、年金制度の複雑性等が指摘されている。

第三に、年金制度内での不公平感が見られることである。これについては、公的年金受給資格獲得時の基礎年金満額受給資格者（45年勤務で約40年程度の保険料払込を要する等）の比率（2005年）が、男性は85%であるのに対して女性が30%である点が指摘されている。

こうした問題意識を前提にして政府白書は改革の方向性を、自己責任の促進、公平性の確保、制度の簡素化、マクロ経済の安定、公私（企業・個人）間の適正バランスの確保、制度の持続性確保などとし、次のような改革案を提示してきた。

- ・2012年をめぐりに企業年金がないかまたはその額が低い者（約1,000万人強）を対象とした強制加入の個人退職勘定を新規導入する（自営業者は任意加入）。運営方式は、ターナー報告で提案されたNPSS方式や後述の保険業界提案類似の代替制度を併記するなど検討の幅を持たせている。保険料率はターナー委員会同様の8%を提示している。
- ・個人退職勘定を円滑運営するために、公的年金を簡素化するとともに、支給要件の緩和を行う（国家第二年金を単一給付とし、基礎年金に上乗せする、2030年めど）
- ・2010年以降、公的年金をさらに公正で幅広く活用しやすい制度にする（満額支給に要する保険料払込期間の短縮等）
- ・支給開始年齢の段階的引き上げ、拠出建制度に係る適用除外制度の廃止等。

## 4．英国保険業界の対応

英国生保業界は私的年金制度運営の中核的な存在であり、一連の年金制度改革に際しても常に積極的な提言を行ってきている。今回のター

ナー委員会における検討過程においても新制度の効率的な運営の観点から業界としての代替案の提示を行っている。そこで、以下では英国保険業協会（以下ABIとする）が、ターナー委員会（政府白書を含む）提案の新制度の下でのような対応を目指しているかを紹介する。

ABIはターナー委員会提案のNPSS構想に対して、強制加入・企業のマッチング拠出という基本的枠組みに同意しつつ、制度の効率的運営という観点から独自の代替手法を提言している。具体的にはパートナーシップ年金と称する制度案を2006年2月に公表した。

NPSSとABI案は「各個人が企業の運営する制度の下での個人勘定に強制加入する」という基本線で一致しつつも、図表-2のとおり実際の運営面においてABI案は民間のノウハウをより効果的に活用しようとする点でNPSSと異なっている。

図表-2 NPSSとABI案

	個人勘定の管理	投資資産の配分(運用)
NPSS	単一の国家制度（国家機関）の下で、各個人の勘定が一括管理される。個人による選択はできない。ただし、国家機関は管理サービス業務を民間へ外注できる	個人は多様な資産種類（株、債券）の中から資産配分が可能
ABI案	企業、個人は多様な保険会社の中から選択できる	NPSSと同じ

ABI案は要するに管理業者として既存の保険会社のノウハウを幅広く活用し、競争を通じて制度運営のコストを可能な限り引き下げることが望ましいという発想である。ただし、顧客の信頼性、管理業者の適正性を確保するために、ABIは退職所得委員会という組織を設置し、業者の選定等を行うべきとしている。

この委員会は、制度運営上の規則を導入する機関ではなく、年金政策、年金市場の発展に関するモニタリング、低コストでの制度運営確保のためのコストレベル分析、企業拠出の最適水準、掛金上限の設定、投資ファンドの承認、基準設定等経済的な調査・検討を行う機能が期待されている。

デロイト社（Deloitte）の調査により、ターナー委員会はNPSSの運営コストを50%も過小評価しているとの結果が出されたことを受け、ABIは同社に対してNPSSに適用したのと同様の前提でのコスト分析を依頼した。これによると、ABI案は、約10年間、NPSSよりも制度の立ち上げコスト、ランニングコストともに低いとの結果が出された。

この理由は、ABI案では管理のために既存のインフラを活用できるからだとしている。さらに、NPSS運営のためのITコストが予想よりも高い場合には、ABI案のコスト優位期間は一層伸長するものと見られている。

もちろんABIは、コスト予測は種々の要素（加入者、継続率、掛金水準等）に影響され正確な予測は不可能で、ケースによってはABI案の方がNPSSよりも高くなることも認識しているが、このような場合になっても以下の点でABI案が望ましいとしている。

- ・苦情処理等の経費節減
- ・既存の民間インフラの活用による早期スタート、低い経費での加入者導入
- ・NPSSよりも広範囲での業者販売が可能
- ・業者間競争による生産性向上、コスト削減、サービス水準の改善
- ・幅広い選択肢の設定

## 5. 政府提案に対する公衆の意識動向

以上のとおり、政府、業界から新たな個人勘

定設定の提案が出てきたが、実際の導入に際しては、これらを受ける一般公衆の意識動向がその成否を握ることとなる。そこで、以下ではABIが2006年7月に実施した年金・貯蓄に関する意識調査により政府等提案の個人勘定導入に対する意識実態を見ることとする。

結論的には、政府提示の個人勘定の基本的特徴について公衆の強い支持が得られている。さらに、実際に導入するとした場合の運営方法としては、これまでの個人年金、ステークホルダー年金同様、「掛金が個人勘定に直接払い込まれ、これを保険会社が管理運営する」という方式が最も高い支持を得られた(45%)。これに対して、「政府が掛金を徴収し、政府が加入者自身のために投資する」は最も支持が低かった(22%)。

その他、意識調査で見られた主要な結果は以下のとおりである。

- ・企業拠出の重要性が認められ、65%のものが企業に個人勘定への拠出を義務付けるべきであるとの意見を示した。
- ・N P S Sモデル(政府単一組織運営モデル)と多様な民間業者運営モデルでは同レベルの支持が見られた。ただし、N P S S支持者には公務員が多く、彼らは既に充実した職域年金を有しているため、新個人勘定の対象になりにくい。少なくとも民間では、多様な民間業者運営モデルがN P S Sよりも支持が強く、ブランド力ある会社によって個人勘定が管理されることを望んでいる。
- ・投資手段の選択については72%のものが多様な投資手段の提供を望んでいる。両方式ともに広範囲な投資手段の提供を意図しているが、多様な民間事業者モデルの方が明らかに消費者への幅広い選択を付与するよう設計されている。

- ・運営経費水準についてはターナー委員会、政府ともに低コストを強調している。これに賛成する者と反対する者(顧客サービスを犠牲にしてまでもコストを下げるべきでない)とする者が拮抗し結論が出せない。

## 6. おわりに

以上見てきたとおり、今回の政府等の個人勘定提案には公衆の手堅い支持が見られる。ただし、意識調査から明らかなように、円滑な運営のためには「企業からの強制的掛金拠出」が従業員にとって決定的に重要な要素であるように見受けられる。また中央集権的なN P S S方式ではなく、多様な管理業者参入による市場志向型の運営方式に強い支持があることも見逃せない。

今回の政府提案は21世紀中葉を視野に据えた抜本的な改正提案で、進行する長寿化社会の中での、働き方のあり方、不公平の是正等多くの問題が提起されている。個人勘定の導入についても、これら多くの課題の総合的検討の中で位置づけられるべき問題であり、今後の業界を含めての関係者間の活発な議論を期待したい。

(参考文献)

- ・企業年金連合会『企業年金に関する基礎資料』企業年金連合会, 2005年。
- ・清家 篤ほか編『先進5カ国の年金改革と日本』丸善プラネット, 2005年。
- ・高橋 正国『イギリスの私的年金税制』『ニッセイ基礎研REPORT』, 2005年2月。
- ・ABI, *Meeting the Pensions Challenge*, 2006.
- ・ABI, *Personal Accounts: What Consumer Want*, 2006.
- ・Pensions Commission, *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*, 2005.
- ・Pensions Commission, *Implementing an Integrated Package of Pension Reform: The Final Report of the Pensions Commission*, 2006.
- ・DWP, *Security in Retirement: Towards a New Pensions System*, 2006.