

保険・年金 フォーカス

欧米諸国の年金事情

～隣の芝生は青いか～

第3回 =イギリス編=

金融研究部門 取締役理事 前田 俊之

(03)3512-1885 tmaeda@nli-research.co.jp

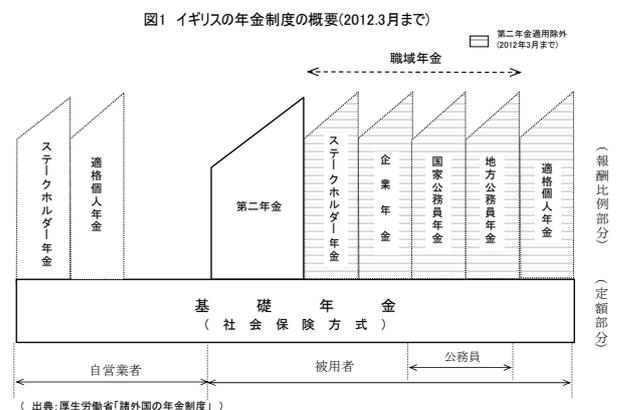
華やかだったロンドンオリンピックを通じてイギリスに親しみをもった人は多いのではないのでしょうか。勝者は勿論のこと、敗者に対しても温かい拍手を送るシーンが数多くみられました。成熟した国のあり方を世界に示したと思います。

ところで、「ゆりかごから墓場まで」というフレーズの生まれた国もイギリスです。最近でこそ、この言葉を耳にする機会が減ってしまいましたが、イギリスはもともと社会保障の充実した国としても知られていました。そしてこの考え方は多くの国の社会保障のあり方に影響を与えてきました。しかし、手厚い社会保障制度は大きな財政負担につながり、1970年代には政治問題にもなりました。

そこに登場したのが「鉄の女」サッチャー元首相です。その在任時代（1979年～1990年）には社会保障政策の大幅な見直しを進めました。こうした流れのなかで年金制度もめまぐるしく変化をし、その複雑さは日本の比ではないという意見もあります。ここ数年はその複雑な制度を改めようとする動きが強まり、今年になってからも年金制度の簡素化に向けていくつかの動きがありました。イギリスのように成熟した国でも年金制度の模索は続きそうです。

1——イギリスの年金制度

イギリスの年金制度をできるだけ簡単に説明すると次のようになります。まず公的制度である **Basic State Pension**(基礎年金)があり、原則として一定の所得がある16歳以上の就業者（被用者、自営業者とも）はすべて加入の対象となります¹。この基礎年金を1階部分とすれば、その上に乗る2階部分には公的年金である **State Second Pension** (第二年金)、企業年金や公務員年金からなる職域年金、さらには個人年金などが並んでいます。(図1)



このうち第二年金は被用者のみを対象とした制度で、条件を満たす被用者全員が加入することになっています。但し、この第二年金はコントラクト・アウト（「適用除外」）と呼ばれる仕組みによって、最近まで他の職域年金や個人年金などによる代替が認められていました²。このような仕組みを導入した背景には、公的年金の給付水準を抑えるのと同時に、イギリスの年金制度全体での『民営化』を進める狙いがあったと思われます。その成果と言えるのでしょうか、イギリスでは年金をめぐる財政が深刻な問題となっていない。

また、所得の低い層に対する配慮から年金クレジット制度と呼ばれる仕組みもあり、基礎年金を補完する役割を果たしています。今回はイギリスの年金制度のなかで中核となる公的年金制度を中心に、それを代替または補完するいくつかの制度（年金クレジット、企業年金、ステークホルダー年金等）の現状を紹介します。

2——公的年金 ～先進国の中ではスリムな制度～

イギリスの公的年金は National Insurance（国民保険）という制度のなかで運営されています。名前からすると医療保険のような印象を持つ方もいるかもしれませんが、医療保険は税金をもとに運営される National Health Service(国民健康保険)という別の制度です。それに対して国民保険は賦課方式で運営され、年金のほかに失業手当や労災補償などの機能も有しています。

この制度の1階部分にあたる基礎年金の受給資格を得るのに必要な加入期間は1年です。また、満額の資格を得る為に必要な加入期間は30年です。満額の資格を得た場合、単身者であれば一律で週あたり£107.45（年間で約70万円：以下、£1=¥125、金額の引用例は全て2012年度の単身者ベース）を受け取ることができます³。また、加入期間が30年に満たない場合には、その期間を30で除した比率を満額時の支給額にかけた額が支給されます。なお、この基礎年金の支給開始年齢は2010年までは男性が65歳、女性が60歳でしたが、現在は徐々に引き上げられる過程にあり、遅くとも2046年までに男女とも68歳に引き上げられることになっています⁴。

加入者の負担を被用者の例でみると、後述の第二年金対応分を含めた保険料は本人負担が所得の12%、そして雇用者負担が13.8%となっています。但し、週当たりの所得が£107（年間約70万円）以下であれば、保険料の負担は免除されますが、その場合は加入期間として扱われません。また、週当たりの所得が£107から£146(年間約95万円)以下の場合であれば、被用者の負担は免除されますが、雇用者は13.8%の保険料を負担します。その結果、この間は加入期間として扱われます。なお、週当たりの所得が£817（年間約531万円）を超える部分については、被用者の保険料が2%となります。平均的な所得層の保険料は合計で25.8%ですから日本と比べるとかなり高い料率です。これに対してこの基礎年金による所得代替率は15%、第二年金を合わせても35%程度と、こちらは日本と比べてかなり低い水準となっています。

適用除外を選択しない被用者はこの基礎年金に加えて、公的年金の2階部分にあたる第二年金からの給付を受け取ることとなります。この第二年金には前身の制度（State Earnings Related Pension:所

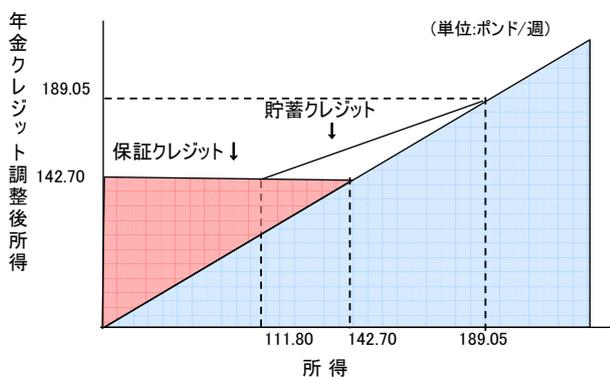
得比例年金ほか)があり、所得比例の仕組みはこの第二年金にも引き継がれています。ただし、この第二年金を導入する際には、所得の低い層への給付をより大きくするための工夫が行われ、その一方で平均的な所得層への給付水準は低下しました。

今年の4月から適用されるようになった方式に基づいて第二年金の給付水準の概略を説明すると次のようになります。まず加入期間の平均年間所得が£5,564(年間約70万円)から£14,700(年間約184万円)の時は、加入期間一年につき£88.74(約11,000円)というFlat rate(フラットレート)が適用されます。例えば40年間の加入期間があれば、 $£88.74 \times 40 = £3,549.60$ (年間約44万円)となります。また平均の年間所得が£14,701から£40,040(年間約501万円)の場合は、所得から£14,700を除いた額の10%と£3,549.60の合計が年金額となります。従って、40年間の平均年間所得が£10,000(年間125万円)の場合であれば年金支給額はフラットレートがそのまま適用されて£3,549.60ですが、平均の年間所得が£35,000(年間約438万円)であれば年金支給額は£5,579.60(約70万円)という計算になります。(実際は昇給率の調整があるため計算は複雑ですが、水準感をつかめると思います)

週£107.45の基礎年金に加えて、加入期間(この場合40年と仮定)の平均年間所得が£14,700までであれば一律で£3,549.60の第二年金が支給されることから、所得の低い層にとっては有利な仕組みとなっています⁵。先の例で言えば、加入期間の平均年間所得が£10,000の層においては、基礎年金と第二年金を合わせた年金額は£9,137(年間約114万円)になる計算です。一方、所得が£35,000の水準であれば、基礎年金と第二年金を合わせても年金額は£11,167(年間約140万円)ですので、所得の低い層に対する公的年金制度の手厚さがうかがえます。なお、この第二年金の支給水準については2012年4月にフラットレートの導入という変更が行われたばかりですが、これからも徐々に所得比例要素を減らす予定になっています。その結果、これまでの制度で20%程度に設定されている第二年金の所得代替率が更に下がるものと思われる。

3——年金クレジット ～少しユニークな制度～

図2 年金クレジットの概念図(単身者 2012)



(出典: Explanatory Notes to State Pension Credit Act 2002) 注1

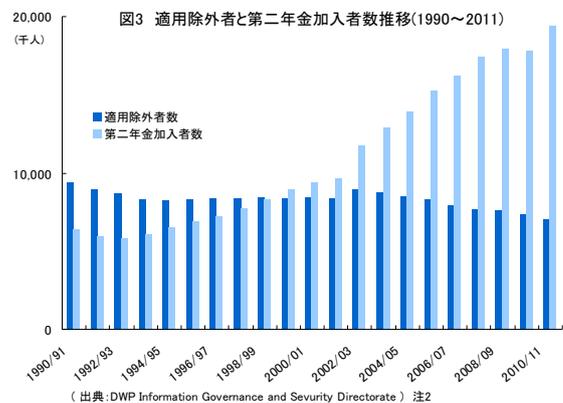
もう一つイギリスの年金制度で特徴的なのは年金クレジット制度です。この制度には保証クレジット(Guarantee Credit)と貯蓄クレジット(Saving Credit)の二種類があります。この制度が導入された背景には、高齢者に対する以前の所得扶助制度への反省があると言われています。例えば、以前の制度(Minimum Income Guarantee)では、資産運用から得た所得があれば、その分を扶助額から控除していました。逆に資産運用からの所得がなくても、一定の所得水準が約束されていました。高齢になっても一定の所得扶助を得られることが分かっていたら、現役のう

ちに退職後の備えをするインセンティブが働かなくなるというわけです。そこで新たに導入されたのが年金クレジットというメカニズムです。(図2)

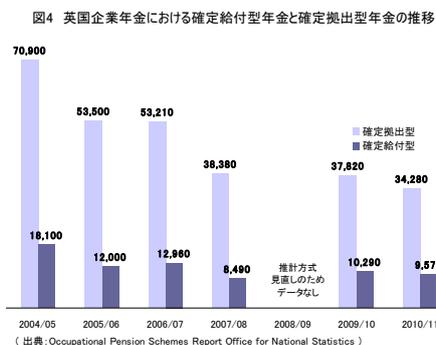
保証クレジットは支給開始年齢が60歳で、年金を含む所得が週£142.70(年間約93万円)に届かない場合にその差額を支給するというものです。一方、貯蓄クレジットは65歳以上を対象に、週当たりの所得が£189.05(年間約123万円)以下の場合に限り、£18.54(年間約12万円)を上限として所定の計算式に基づいた額を支給するというものです⁶。このような複雑な仕組みを導入することになったのは、保証クレジットの支給条件の中に無条件で保有できる資産額に上限を設けており、それを超えるとあたかも収入があるとみなされることが原因です⁷。せっかく退職後に備えて蓄えた資産が年金額を減らすように働いては本末転倒になりかねませんから、最低保証機能を提供すると同時に、貯蓄を収入換算することによって失うことになる年金額の一部を補償するというインセンティブも用意したのです。なお、この年金クレジットの財源は税金です。

4—企業年金 ～相次ぐ制度の縮小～

一定の条件を満たす職域年金・個人年金に加入していれば、2階部分にあたる第二年金に加入しなくてもよいというのが「適用除外」の仕組みでした。イギリスではもともと多くの大企業や公務員が職域年金を有していたことや、1986年に個人年金なども「適用除外」の対象になったことを契機として、公的年金(第二年金の前身制度)への加入者数が1990年代の前半にかけて減少しました。このあたりまではサッチャーさんの狙いどおりです。しかし、その後2000年代初頭からは、逆に公的年金の2階部分への加入者が大幅に増加しています。(図3)



こうした変化が生まれた原因として考えられるのは、一つには2002年4月に公的年金2階部分の制度改定(所得比例年金から第二年金への変更により、所得の低い層への給付が手厚くなった)があり、それに伴って加入者構成に変化が生じたという点です。さらにもう一つの原因として考えられるのが、企業年金をめぐる環境の悪化です。



イギリスの企業年金は伝統的に株式への投資比率が高く、長いあいだ企業年金の収支を支えてきました。しかし、2000年以降の株式市場の低迷によって発生した積立不足は、会計制度の変更と相まって深刻な問題となりました。2002年当時の推計によれば企業年金での積立不足額は総計で£3,000億(約38兆円)にも及んでいたと言われていいます。このような厳しい環境のもとで企業が選択したのは、

確定給付年金の新規加入者受け入れ停止、あるいは既存加入者への給付停止といった措置でした。こうした事態が生じた結果、存続しているイギリスの確定給付型の企業年金数はこの 10 年間で減少傾向にあります。

このように確定給付年金が縮小するのに対して確定拠出年金の動向はどうでしょうか。実はこちらの動きもあまり芳しいものではありません。ここ数年は確定拠出型の企業年金の数も減少が続いている状態です。(図 4) こうした傾向は中小企業において顕著です。かつてイギリスでは職域年金による所得代替率が 25%程度と言われていましたが、実のところ職域年金の大半を占める企業年金についてはその土台が崩れている可能性があります。

5——ステークホルダー年金 ～伸び悩んだ加入者数～

公的年金の 2 階部分が抱えていた問題点の一つは被用者にしか加入資格がないことでした。また、公的年金の給付水準が低いことから、第二年金の受給資格を持つ人であっても退職後に対する備えが十分にはできていませんでした。加えて、民間の金融機関が提供する個人年金は保険料が高いなどの理由から所得の低い層にはなかなか広まりませんでした。こうした問題を解決すべく政府は 2001 年にステークホルダー年金を導入しました。これは政府が主導して設けた年金制度で、運営費用・拠出額・脱退などに工夫をして使いやすい制度を目指しました。

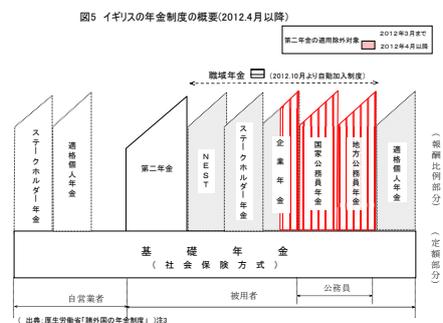
この制度の促進を図るため、政府は 5 名以上の従業員を抱えかつ他の職域年金を有していない企業に対して、ステークホルダー年金の導入を義務づけました⁸。その結果、制度の導入数は大きく増えたのですが、肝心な実際の加入者数は期待するほど伸びませんでした。その原因として指摘されたのは任意加入制であるという点です。

6——新たな制度の導入

公的年金の給付水準引き下げや企業年金の減少によって、あらためて退職後への備えが一段と大きな問題となりました。その対策として導入されたステークホルダー年金もその役割を果たせませんでした。こうした状況を踏まえて 2012 年 10 月から職域年金への自動加入制度がスタートしています。この制度の対象となるのは、これまでに一定の条件を満たす職域年金に加入していない被用者で、年齢が 22 歳以上でかつ年間の所得が £ 8,105(約 101 万円)以上の人たちです。拠出額については、年間所得が £ 5,564 を上回る額の 4%を被用者が、3%を雇用者が負担します。また、政府も 1%相当の税制メリットを提供し、合計で 8%の拠出が行われます⁹。この制度の最大のポイントは対象者を「自動的」に加入させるという点にあります。こうすることによって若いうちから退職後に対する備えを促進させようとしています。政府の見通しではこの制度が定着すれば最大で 1,100 万人が新たに職域年金に加入するとのことです。なお、自動加入した後に被用者本人の意思でオプト・アウト（脱退）することは可能です。ただし、3 年後には再び自動加入措置がとられることになっています。

自動加入の対象となる職域年金は既存の確定給付型年金等でもよいのですが、政府は新たに

National Employment Saving Trust (NEST) という非営利の確定拠出制度運営機関を設置しました。低コストの運営機関を通じて、より有利な条件で退職後への備えを進めることを狙っています。また、今年の4月には、それまで「適用除外」を認められていたステークホルダー年金、確定拠出型の企業年金、個人年金はその対象からはずれました¹⁰。これまで「適用除外」の場合には第二年金の保険料の割引あるいは相当額の Rebate(払い戻し)のメリットがあったのですが、4月からはそうしたメリットを受けられなくなりました。適用除外を選択していた人たちについては、保険料の割引や払い戻しがなくなった代わりに、自動的に第二年金に加入することになっています。従来の年金制度への加入を継続することも可能ですが、今までのようなメリットがないことや NEST との利便性の違いなどから、今回の制度変更によって2階部分の年金の加入者構成は大きな影響を受けることになると思われます。政府としては低コストの新しい制度に加入者を集中させることで年金制度全体の簡素化を図ろうとする意図があるようです。そして同時に次の動きも始まっています。(図5)



7——公的年金統合の動き～得する人と損する人～

今年の3月には蔵相が新しい公的年金制度の具体的内容について言及しました。それによると2016年以降に年金を受け取り始める人を対象に、基礎年金と第二年金を統合して、新たに Flat rate pension (第二年金で説明したフラットレートとは別のものです)を導入するというものでした。既に説明したとおり、これまでの制度では基礎年金は定額、第二年金は緩やかな所得比例方式ですが、今回の提案では完全な定額方式に移行しようというものです。現在の制度では基礎年金の満額が週£107.45なのに対して、新しい制度では第二年金分も合わせて一律に£140を支払うというものです。従って、新しい制度で「得する(これまで基礎年金のみ受け取れた)人」と「損する(これまで第二年金も受け取れた)人」に分かれることになりそうです。

こうした提案の意図するところは、言うまでもなく複雑な年金制度の簡素化です。今回の提案も年金改革プログラムの一つとして公表されたものです。従って、具体案の発表直後はそうした狙いを理解する層を中心に前向きな受け止め方が多かったのですが、最近になって風向きが少し変わってきた感があります。例えば、9月に入ってキャメロン首相が「新しい提案について見直しを指示」という記事が流れています。その背景には首相の率いる保守党の支持層である比較的恵まれた年金受給者層の意向が影響しているようです。また、公的年金の統合の際には、これまで優遇されてきた公務員年金のあり方についての議論を避けることができないとの指摘もあります。これを実行に移すと大きな政治力が必要になります。今後の動きを注目する必要があります。

8——おわりに

こうしてみると、やはりイギリスの年金制度は複雑であるとの意見に多くの人が頷くのではないで

しょうか。二大政党政治のもとで政権政党が変わるたびに新しい考え方が導入されるのは仕方のないこととしても、現在の制度がつぎはぎだらけであることも否めません。その点からすれば、政権政党がどこであるかにかかわらず、制度の簡素化という視点からの取り組みは不可欠です。

他方で我々が見習うべき点もあります。それはこれから進んでゆく高齢化を見据えて、公的年金の果たすべき役割とそれを補うための制度設計に継続的に取り組んでいる点です。政府の推計では2040年時点における公的年金債務の大きさは先進国のなかでも低い水準にとどまると予想されています。そのことは公的年金による所得代替率が低いことを意味するわけですが、その代わりになる制度の定着に力を入れています。日本では公的年金の財政負担が大きな問題となっているのですから、今こそイギリスに習って自助努力を促進するような工夫が必要ではないでしょうか。

¹ 厳密には年金支給開始年齢の1歳前までなので、これまでの基準でいえば、イギリスに居住する16歳～64歳の男性、16歳～59歳の女性となる

² 適用除外の見直しが2012年4月に行われた。詳細はwww.hmrc.gov.uk/faqs/nicqcoeg.htmを参照。

³ 2012年4月より適用のレート

⁴ 現在は1953年12月6日以前に生まれた男性は65歳、1950年4月6日以前に生まれた女性は60歳が支給開始年齢となっているが、それ以降の世代は月刻みで支給開始年齢が遅くなっている

⁵ 基礎年金部分を $\text{£}107.45 \times 52 = \text{£}5,587.40$ として計算

⁶ 年金を含めた所得が週 $\text{£}142.70$ を下回る場合には、所得と $\text{£}111.80$ (Threshold) の差額の60%を支給する。また、所得が $\text{£}142.70$ を上回る場合には、その上回った額の40%を $\text{£}18.54$ から引いた額を支給する

⁷ $\text{£}10,000$ を超える資産については、 $\text{£}500$ ごとに週 $\text{£}1$ の収入があるものとみなす。保証クレジットを受け取る人であればその分年金額が減る。貯蓄があるために保証クレジットの対象からはずれても、貯蓄クレジットによって年金支給額が増えることもある

⁸ 正確にはGroup personal pensionでも可

⁹ 新しい制度の導入は段階的に実施される。今月から自動加入が行われるのは、従業員250人異常の企業が対象となる。拠出額も2012年～2017年は最低2%、2017年～2018年は5%、2018年以降から8%となる予定

¹⁰ 確定給付型企業年金(所謂、'final salary' と 'career average' スキーム) は引き続き「適用除外」の対象となっている

注1 図表の作成に際しては、「英国の公的年金制度とスリム化の実態」(伊藤 香緒里)を参考にした
注2 Department for Works and Pensionsのデータを基に作成するにあたり、適用除外の年金に加入し
かつ第二年金(及びその前身制度)にも加入している場合は、その数字を適用除外者に含めた
同じデータをもとに、適用除外の年金のみに加入している人数をグラフに反映すると右表のようになる。
注3 厚生労働省HP「諸外国の年金制度」を参考に筆者が加筆作成した



(参考文献)

「国家の老後所得保障と個人の自助努力(1)英国年金白書」有森 美木 (Pension Review Oct 2006)

「イギリスの公的・私的年金制度改革」丸谷 浩介 (海外社会保障研究 Winter 2009, No. 169)

「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向」岩間 大和子 (レファレンス 平成16年1月号)

「イギリスの職域年金制度」小野 正昭 (海外社会保障研究 Summer 2005 No. 151)

「The History of state pension in the UK: 1948 to 2010」Antoine Bozio, Rowenw Crawford, Gemma Tetlow (Institute for Fiscal Studies, 2010)

「Occupational Pension Schemes Annual Report 2010」 Department for Works and Pensions

「Abandonment of defined benefit pension schemes」 The Pensions Regulator