

英国における公的年金改革

神山 哲也

要 約

1. 英国の年金委員会は 2005 年 11 月、公的年金改革に関する報告書を発表した。その背景には、平均寿命の延びやベビーブーマーの退職といった問題に加え、公的年金の給付水準が低く、高齢者の貧困が社会問題となっている事情がある。
2. 年金委員会は、このような背景を踏まえ、まず、低所得の高齢者の生活保護のために、公的年金の一階部分に該当する基礎年金について、給付水準の引き上げ、財源の国民保険料から税金への移行、支給開始年齢の引き上げ、を提言した。また、公的年金の二階部分に該当する第二年金については、報酬比例から定額給付への移行の加速、支給開始年齢の引き上げ、を提言した。
3. 同時に、個人の貯蓄推進のために、新たな年金制度として、国家年金貯蓄制度（NPSS）の創設を提言した。NPSS は確定拠出型の公的年金であり、被用者は自動的に加入させられる。税引後給与の 8% が毎月拠出され、内訳は、被用者 4%、雇用主 3%、国 1% となっている。
4. 年金委員会の提言の中でも、特に NPSS の導入については各方面から懸念が表されており、2006 年春に発表が予定される政府のホワイト・ペーパーにどこまで反映されるか、注目される。

背景

英国の年金委員会（Pensions Commission）¹ は 2005 年 11 月、公的年金改革に関する報告書「21 世紀の新しい年金体系（A New Pension Settlement for the Twenty-First Century）」を発表した。

英国における年金改革の背景には、他の先進諸国と同様、平均寿命の延びやベビーブーマーの退職といった問題があるが、英国では、それらに加え、公的年金の給付水準が低く、高齢者の貧困が大きな社会問題となっている事情がある。図表 1 にあるように、英国にお

ける公的年金の所得代替率は平均的な所得者で 47.6% であり、他の先進諸国に比べて低い水準にある。そこで、年金財政の悪化を防ぎつつ、公的年金の給付水準を引き上げる必要が生じたわけだ。

このように、低所得者の老後の備えに関しては、ナショナル・ミニマムとしての公的年金を充実させる一方、中程度以上の所得者に関しては、極力自助努力の要素の強いスキームを用意する、というのが、ここ数年に渡る英国年金改革の基本的なコンセプトであり、これは今回発表された報告書にも受け継がれている。

・ 現行の年金制度

現行の英国年金制度は二階建ての仕組みになっている。公的年金として一階に基礎年金（State Basic Pension）、二階に第二年金（State Second Pension）があり、私的年金として職域年金と個人年金がある（図表 2 参照）。

に応じて決められる。2005 年時点では、男性の場合、44 年間の国民保険料納付で、満額の週 82.05 ポンドを受け取り、配偶者は週 49.15 ポンドを受け取る。女性の場合、39 年間の国民保険料納付で満額を受け取る。支給開始年齢は、男性 65 歳、女性 60 歳となっているが、女性については 2020 年までに段階的に 65 歳に引き上げられることが既に決定している。

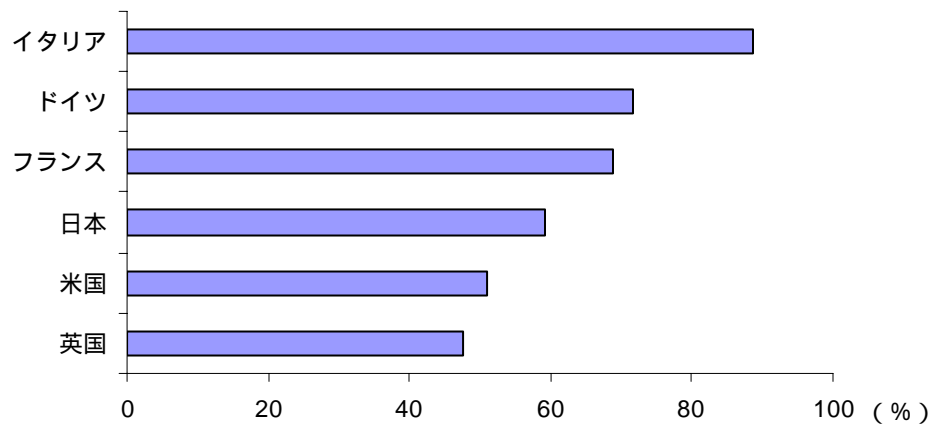
1. 基礎年金

基礎年金は、物価連動の定額給付方式の年金²であり、給付額は国民保険料³の納付期間

2. 第二年金

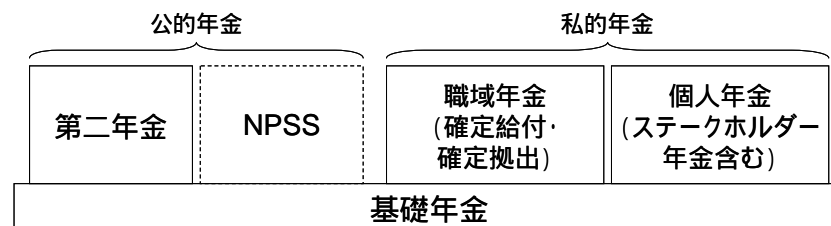
もう一つの公的年金である第二年金は報酬比例方式の年金であり、現役時の年収に応じ

図表 1 先進諸国における公的年金の所得代替率



（出所）OECD「Pensions at a Glance 2005」より野村資本市場研究所作成

図表 2 英国年金制度の概要



（注）各年金は必ずしも相互排他的ではない。例えば、第二年金の加入者は適用除外を受けない職域年金や個人年金にも加入でき、低所得の職域年金加入者であればステークホルダー年金にも加入できる。ステークホルダー年金の詳細については、林宏美「英国で導入されたステークホルダー商品」『資本市場クォーターリー』2005 年春号参照。

（出所）野村資本市場研究所作成

て国民保険料及び支給額が決められ、支給開始後は物価連動となる。年収 4,264 ポンド～12,100 ポンドの低所得者に対しては、年収が 12,100 ポンドあったものとして高い所得代替率で支給され、所得が上がるにつれて所得代替率が低減する仕組みとなっている⁴。支給開始年齢は基礎年金と同じである。

第二年金では、いわゆる適用除外も認められており、加入者の意思で第二年金を脱退し、一定の要件を満たす職域年金（確定給付型・確定拠出型）や個人年金（ステークホルダー年金含む）で代替することが認められる⁵。職域年金で適用除外を受ける場合、加入者及び雇用主の払い込む国民保険料が一部免除され、個人年金で適用除外を受ける場合、一旦国民保険料を納付した後、免除保険料相当額が個人のファンドに振り込まれる。

英国政府はサッチャー政権以降、所得代替率の低減制の導入や適用除外の対象拡大など、中程度以上の所得者の適用除外を促進する方向で改革を進めており、2005 年時点で第二年金の対象者の約 6 割が適用除外を受けているとされる。

3 . 年金クレジット制度

上記の公的年金を補完するものとして、年金クレジット制度（Pension Credit）がある。年金クレジット制度は、2003 年 10 月に最低所得保障制度（Minimum Income Guarantee）を置き換える形で導入されたものであり、高齢者に一定水準以上の収入を確保することを目的とする所得扶助制度と言える。財源には税金が充てられ、国民保険料を納付していない者でも支給対象になり得る。

最低所得保障額は、2005 年時点で、独身者で週 109.45 ポンド、夫婦で週 167.05 ポンドに設定されており、週次の収入がこの金額を下回る 60 歳以上の者は、申請をした上で、国が行う資力調査に基づき給付を受けることができる。また、65 歳以上で年金や投資等

から収入がある者は、上記の最低所得保障に関わらず、独身者で週 16.44 ポンド、夫婦で週 21.51 ポンドを上限に給付を受けることができる。

2005 年時点で、年金受給者の約 3 割が年金クレジットの支給を受けているとされる。ただし、制度の存在を知らない、若しくは申請をするのが恥との理由から、申請をしない者が多いとされる。そのため、実際に給付対象となる人数は、現在給付を受けている人数より、はるかに多いと見られている。

・年金委員会の提言

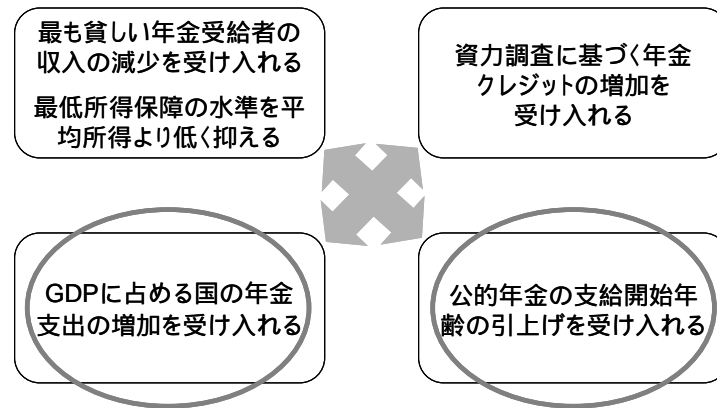
1 . 提言の基本的考え方

年金委員会は、2004 年 10 月に第一回の報告書「年金：課題と選択肢（Pensions: Challenges and Choices）」を発表しており、今回発表された報告書は同委員会による第二回の報告書となる。第一回の報告書では、年金に充てられる税金・国民保険料の増加、貯蓄の増加、平均退職年齢の上昇、の三つの組み合わせが必要であることが提言され、今回の報告書においても、これは踏襲されている。

年金委員会は今回の報告書で、資力調査に基づく年金クレジット制度について、高齢者の貧困を救済する効果があることを認める一方、国の財政負担の増大、貯蓄インセンティブの減退、資力調査のコスト・分かりにくさ・不確実性⁶、といった問題点があるため、縮小するべきだとしている。その上で、所得水準の低い高齢者の生活を保護しつつ、個人の貯蓄を推進するには、国による年金支出の増加と公的年金の支給開始年齢の引き上げを受け入れる必要がある、としている（図表 3 参照）。

年金委員会は、提言の内容が実現すれば、国による年金支出の GDP に占める割合は、2005 年現在の 6.2%から 2050 年には 7.5～

図表3 年金問題におけるトレード・オフ



(出所) 年金委員会「21世紀の新しい年金体系」より野村資本市場研究所作成

8.0%に増加すると試算している⁷。

上記の認識に基づき、年金委員会の提言は、支給開始年齢の引き上げと給付水準の引き上げによる既存の公的年金の見直し、国家年金貯蓄制度（National Pensions Savings Scheme、NPSS）の創設、を柱としている。

2. 公的年金の見直し

基礎年金については、給付水準を引き上げるべく、2010年若しくは2011年を境に給付を物価連動から賃金連動に移行することが提言された。基礎年金の給付水準が引き上げられれば、年金受給者が受け取る年金額と最低所得保障額の差が縮まり、資力調査に基づく年金クレジットの縮小に繋がる。また、基礎年金の財源を国民保険料から税金に移行し、受給権についても国民保険料の納付を要件としないことも提言された。他方、国の財政支出を抑制するべく、支給開始年齢を2020年から2050年にかけて段階的に引上げ、68歳（若しくは67歳3ヶ月）にすることが提言された。

第二年金については、制度自体を廃止する案もあったが、年金委員会はそれを採用せず、国民保険料の拠出上限を凍結することにより、報酬比例から定額給付への移行を加速すべきだとした⁸。報酬比例の年金は個人積立方

式（NPSSがこれに該当する）によるべきであり、国の支出は、ナショナル・ミニマムを担保する定額給付方式の年金に集約するべき、との考え方に基づく。第二年金の適用除外を巡っては、国民保険の公正な免除保険料の算定が困難であること、1986年に適用除外が個人年金にも認められるようになったことを受け、金融機関が適切なアドバイスをせずに、個人年金への乗り換えを勧誘する事態が頻発したこと、などの問題があったが、第二年金の定額給付化により、適用除外のシステム自体、徐々に無くなっていくとしている。その上で、当面は、適用除外が一般的でない個人年金及び確定拠出型企業年金については、第二年金の適用除外を禁止すべきこと、確定給付型企業年金については、引き続き適用除外を認めるが、第二年金が完全に定額給付化すると見られる2030年までに適用除外を禁止すべきこと、が提言された。また、支給開始年齢については、2020年から2050年にかけて段階的に引き上げ、68歳（若しくは69歳）にすることが提言された。

3. NPSSの導入

年金委員会の提言のもう一つの柱として、NPSSの創設がある。NPSSは、確定拠出型の（国が運営するという意味で）公的年金で

あり、被用者は自動的に加入させられ⁹、雇用主は NPSS 若しくは NPSS と同等以上の職域年金の何れかを被用者に提供する義務を負う。税引後給与の 8% が毎月拠出され、内訳は、被用者 4%、雇用主 3%、国 1% となっている。低コストで老後に備える手段を提供するべく、年間管理手数料は 0.3% 以下をターゲットとする。

商品ラインナップについては、国が 6~10 本のファンドを民間金融機関の商品から選定し、加入者に提示する。また、加入者によるファンドの選択が行われなかった場合のデフォルトの選択肢として、ライフサイクル・ファンドと国債で運用する元本保証型のファンドを用意する予定となっている。

年金委員会の報告書は、上記以外にも、

仕事を中断したり、家族の介護に従事する者（主に女性）と年金改革との関係、高齢者の就業環境の整備、平均寿命が短い低所得者層の保護、年金改革と税制、などの問題も扱っている（図表 4 参照）。

・各界の反応

年金委員会による報告書の発表を受け、保険業界は新設を提言された NPSS にビジネスを奪われる懸念から反対の姿勢を示している¹⁰。英国保険業協会（Association of British Insurers）は、貯蓄推進のために被用者を自動的に年金スキームに加入させることには賛成しつつ、そのために高コストでリスクの高い政府機関を新設する必要はなく、民間セク

図表 4 年金委員会の提言の概要

基礎年金	<ul style="list-style-type: none"> ・給付を物価連動から賃金連動へ移行 ・財源を国民年金保険料から税金へ移行 ・国民保険料の納付を受給権の要件でなくする ・支給開始年齢を65歳から68歳(若しくは67歳3ヶ月)へ段階的に引き上げ
第二年金	<ul style="list-style-type: none"> ・報酬比例から定額給付へ移行 ・確定拠出型企業年金と個人年金については適用除外禁止 ・確定給付型企業年金については2030年頃から適用除外禁止 ・支給開始年齢を65歳から68歳(若しくは69歳)へ段階的に引き上げ
NPSS	<ul style="list-style-type: none"> ・被用者は自動加入 ・雇用主はNPSSが充実した職域年金の何れかを提供 ・拠出は税引後給与の8%(被用者4%、雇用主3%、国1%) ・年間管理手数料は0.3%以下 ・6~10本のファンドを国が提示 ・デフォルトとしてライフサイクル・ファンドと元本保証型ファンド
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・仕事を中断したり、家族の介護に従事する者と年金改革との関係 <ul style="list-style-type: none"> -NPSSによって低コストで貯蓄可能となる -基礎年金を賃金連動にすることにより、平均収入との差を減らす -基礎年金の受給権を国民保険料納付の有無に関わらず付与 -介護従事者にとっての第二年金の充実 ・高齢者の就業環境の整備 <ul style="list-style-type: none"> -年齢差別禁止立法 -遅い退職に対する経済的インセンティブの付与 -支給開始年齢以上の者を雇うインセンティブの付与 -企業による被用者の健康管理の促進 -高齢者向けの研修の充実 ・平均寿命が短い低所得者層の保護 <ul style="list-style-type: none"> -基礎年金より早い年齢での最低所得保障の提供 -基礎年金の支給開始年齢を第二年金より早くする ・年金改革と税制 <ul style="list-style-type: none"> -税制優遇措置全体に係る大掛かりな改革の予定はない -NPSSに係る税制はステークホルダー年金の税制を反映したものが望ましい

(出所) 年金委員会「21世紀の新しい年金体系」より野村資本市場研究所作成

ターの既存の専門性やインフラを活用すべきだとした。また、年金基金協会（National Association for Pension Funds）も、年金委員会の報告書に対して否定的な立場を採っており、英国の年金システムを単純化するどころか、かえって複雑にする、NPSSを理由に既存の充実した職域年金の水準を引き下げたり、解散する基金も出てくる、NPSSによって年金加入者が過度な投資リスクに晒される、といった批判を展開している。他方、資産運用業界は同報告書を好意的に捉えており、資産運用協会（Investment Management Association）は、NPSSは強力で魅力的なアイデアであり、適切に導入されれば、貯蓄の水準を大きく高めることができる、としている。

政界では、野党の保守党が、雇用主がNPSSを理由に既存の職域年金を廃止するのではないかと懸念を表している。ジョン・ハトン労働年金大臣は、年金委員会の提言が直面する最大の課題はコストだとしている。また、トニー・ブレア首相は、年金委員会の報告書の大枠については支持しつつ、同報告書が縮小を提言した資力調査に基づく年金クレジットについては、それによって200万人近くの英国民が貧困から救済されたとして、年金委員会とは異なる立場を採っている¹¹。

ブレア首相は、年金委員会の報告書を受け、2006年春に年金改革に関するホワイト・ペーパーを発表するとしている。年金委員会の提言の中でも、特にNPSSの導入については各方面から懸念が表されており、政府のホワイト・ペーパーにどこまで反映されるか、注目される。

ンチ・ヨーロッパ副会長のアデア・ターナー氏。

² サッチャー政権の下、将来的な年金財源の確保を目的に1980年に物価連動に移行した。

³ 国民保険料は、年金給付だけでなく、失業や医療給付にも用いられる。

⁴ 低所得者に一定の下限を設け、所得が上がるにつれて支給額が低減する仕組みは、2002年4月に所得比例年金（State Earnings-Related Pension Scheme、SERPS）を第二年金に置き換えたときに導入された。なお、金額は2005年時点のもの。

⁵ 適用除外は「コントラクト・アウト」と呼ばれ、1975年にSERPSが導入される以前からあった。適用除外が認められる職域年金及び個人年金については細かな要件が規定されているが、単純化すれば、適用除外を受けることにより加入者が不利にならないことが求められる。1986年に、確定給付型企業年金だけでなく、確定拠出型企業年金と個人年金にも適用除外が認められるようになった。

⁶ 個人の申請に基づくものであるため、必ずしも対象者が給付を受けるとは限らない。

⁷ 基礎年金、第二年金の支給開始年齢が何れも2050年に67歳、69歳になった場合を想定。

⁸ 前記にあるように、低所得者向けには、既に定額給付に移行している。

⁹ 後に脱退することも認められている。なお、自営業者の加入は任意となっている。

¹⁰ 会計事務所デロイトの会計士は、年金委員会の提言が実現すれば、年金保険ビジネスは30%の販売を失い、5万人の職が危機に晒される、としている（"Insurers likely to be frozen out unless products delivered at cheap enough price" *Financial Times*, December 1, 2005）。

¹¹ "Pension plan hangs in balance" *Financial Times*, December 1, 2005

¹ 英国の年金問題について審議することを目的に2002年12月に設置された英国政府の独立諮問機関。三人の委員と事務局からなる。委員長は、メリルリ