

研究指導 石光 真 教授

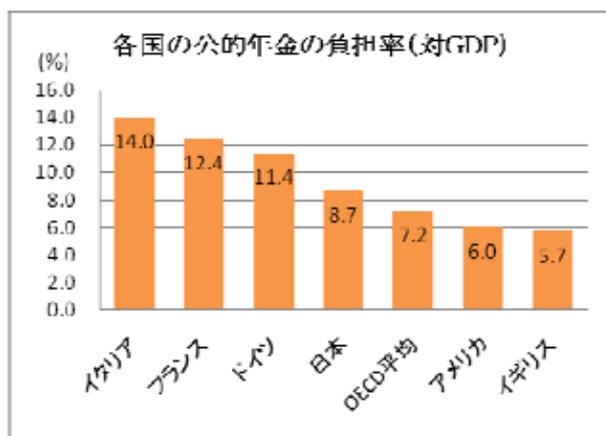
英国の公的年金制度とスリム化の実態

伊藤 香緒里

1. 研究動機及び目的¹

英国における対GDPの公的年金の負担率は2009年度で5.7%であり、2050年頃までほとんど上昇せず5%前後の推移をすると予測されている。これは他の欧米諸国、もちろん日本と比べても低い[図1]。

【図1】 各国の公的年金の負担率(対GDP)



Pensions at a Glance 2009 を元に筆者作成

このように英国の年金財源不足問題は基本的に解決してきたので、そこに至った改革の背景や英国の公的年金制度の内容を示すのが本研究の目的である。

2. 改革の歴史

英国の公的年金制度の歴史として3期に分けて説明する。

2-1 ベヴァリッジ体制の形成と修正²

第二次世界大戦下、国民の協力を得るためにナショナルミニマムによる全国民の所得保障を構想したベヴァリッジ報告がまとめられた。

これにより、1946年に国民保険法が成立し、均一拠出・均一給付の老齢年金が支給され始めた。しかし、この制度は保険財政の悪化を招き、国民保険による貧困の防止というベヴァリッジ報告の狙いが達成不可能となった。また定額給付への不満から賃金

比例給付の必要性が提唱され始めた。

1975年に成立した社会保障法において国家収入比例年金制度(SERPS、以下「SERPS」とする)を導入し、ここに、「基礎年金」と「付加年金」の二階建て構造の年金制度が完成し、現行制度の原型となった。

2-2 保守党政権下の社会保障の再編期³

1979年にサッチャー保守党政権が成立すると、将来的な年金給付の増大を見越して、公的年金のスリム化に向けた改革が行われた。1985年の「緑書」では、SERPSが非効率であることからSERPSの廃止案を盛り込んだものの、保守党内部や保険業界からの反対もあり、後日発表された「白書」でSERPS廃止案は、SERPSの支給額を現役時代の所得の25%から20%へ引き下げるなどのSERPS修正案へと変わった。これを盛り込んだ1986年の社会保障法は、公的年金の縮小を象徴するものとなった。

2-3 労働党政権の改革から現在まで⁴

1997年にブレア労働党政権が成立すると、サッチャー保守党政権が公的年金の縮小により引き起こした低年金生活者の貧困問題に重点を置くとともに、中高所得者層には私的年金への加入を奨励した。具体的には、2002年には低所得者への給付水準向上を狙った「国家第二年金」の創設、2003年には特別な公的扶助制度である「年金クレジット」などを創設した。

¹ 清家・府川(2005) P119

http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34757_42992_113_1_1_1,00.html

² 武川・塩野谷(1999) P30~31

³ 同上 P33, P355~359

⁴ 清家・府川(2005) P120~122

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080030_en_1

そして現在も The Pensions Act 2008 として、2012 年から私的年金への強制加入とする「個人口座制度」を実施するなどさまざまな改革が行われている。

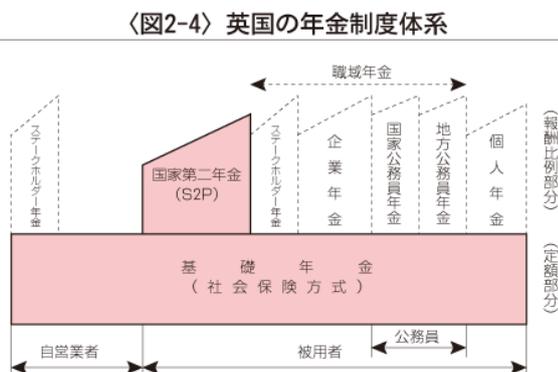
3. 制度体系の概要⁵

英国の公的年金は「国民保険制度 (National Insurance : NI)」の一部として存在している。よって、日本のような「国民年金保険料」といった年金制度独自の保険料は存在しない。

国民保険制度は英国に居住する 16 歳～64 歳の男性、16 歳～59 歳の女性を対象に強制加入となっている。ただし最低所得額 (Lower Earning Limit : LEL) 未滿の者は保険料の拠出を免除されており、2009 年度の最低所得額は年収 4,940 ポンド (約 736,000 円、1 ポンド = 149 円で換算。以下この金額で計算していく) となっている。年間純利益 5,075 ポンド (約 760,000 円) 未滿の自営業者は保険料の納付義務を免除されているが、免除された者は国民保険の受給額が減少する。

公的年金は「基礎年金」と「付加年金」の二階建て構造 [図2] となっており、基礎年金には、最低所得額以上の所得を有する英国居住者が加入し、付加年金は被用者のみが加入できる。なお付加年金には、1978 年に導入され、被用者の所得に比例して給付額が決まる「国家収入比例年金制度 (SERPS)」と 2002 年に新設された、低所得者に手厚い「国家第二年金 (SSP)」の二種類が存在し、SERPS は SSP へ順次移行している。

[図2] 英国の年金制度体系



出典) <http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyi200801/b0300.htm>

また付加年金には「適用除外制度」が認められており、一定の基準を満たす私的年金 (職域年金、個人年金、ステークホルダー年金等) に加入するならば、付加年金への加入が免除される。被用者全体の約 6 割がこの制度を使い、付加年金への加入をせず、私的年金に加入している。しかし、思った以上に私的年金への自主加入が進まなかったため、英国政府は強制的に私的年金への加入をさせようと「個人口座制度」を 2012 年から開始することを決めた。

なお、ステークホルダー年金とは政府が民間金融機関と協力して作った私的年金であり、柔軟性と安全性などの点から使い勝手の良い私的年金とされている。

4. 支給要件、給付水準、給付算定方式⁶

4-1 支給要件

公的年金の支給開始年齢は、男性 65 歳、女性 60 歳であるが、女性は、2010 年から 2020 年にかけて段階的に 65 歳へ引き上げられ、また男女ともに 2024 年から 2046 年にかけて 68 歳に引き上げられていく。基礎年金の満額受給をするためには、有資格年数が男性 44 年、女性 39 年が必要であり、これを満たしていない場合は、足りない有資格年数に比例して給付額が減少していく。ただし、最低加入期間として、男性 11 年、女性 9.75 年を満たさなければ、年金受給権自体を有することができない。なお、The Pensions Act 2007 より、満額受給のための有資格年数は男女ともに 30 年に短縮され、The Pensions Act 2008 より、最低加入期間は 1 年となり、1 年間保険料を納めていれば年金受給権を得られるようになった。

4-2 給付水準

4-2-1 基礎年金

基礎年金は定額給付となっており、有資格年数が不足すると給付額が減少する。

⁵ 藤森 (2008a) <http://www.nensoken.or.jp/pension/pdf/UK.pdf>

⁶ 藤森 (2008a) <http://www.nensoken.or.jp/pension/pdf/UK.pdf>

<http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/index.htm>

2009 年度における基礎年金の満額は、単身者で週 95.25 ポンド(約 14,200 円)、夫婦で週 152.30 ポンド(約 22,700 円)となっている。また低所得の 80 歳以上の高齢者を対象とした無拠出給付も存在する。請求時に 英国に住んでいること、基礎年金給付を受けていない、もしくは週 57.05 ポンド以下の基礎年金給付であること、の 2 つが主な支給要件となり、2009 年度で週 57.05 ポンド(約 8,500 円)が、保険料拠出実績に関わらず、支給される。

基礎年金の給付は現在物価スライドにより改定されているが、2012 年からは賃金スライドによる改定へと変更される。

4-2-2 付加年金

A) 国家収入比例年金制度(SERPS)

SERPS の給付額は一定の給付乗率のもと、被用者の所得に応じて算定される。

1978 年から 87 年までは

$$\frac{[(\text{所得額} - \text{最低所得額}) \times \text{再評価率} \times 25\%]}{\text{加入年数}}$$

で計算された平均値を求める。

1988 年から 2001 年まで

$$\frac{[(\text{所得額} - \text{最低所得額}) \times \text{再評価率} \times 20 \sim 25\% (\text{乗率は年度によって変化})]}{\text{加入年数}}$$

を計算する。各数式で出された値を、52 週間で除した値が週あたりの年金給付額となる。

B) 国家第二年金(SSP)

国家第二年金では低所得者層への給付を手厚くするために以下の所得帯に分けて給付乗率を設定している。

2009 年度では、第 1 所得帯(年収 4,940 ポンド(LEL) ~ 13,900 ポンド)の給付乗率は 40%、第 2 所得帯(13,900 ポンド ~ 31,800 ポンド)の給付乗率は 10%、第 3 所得帯(31,800 ポンド ~ 43,875 ポンド)の給付乗率は 20%となっており、SERPS で示した計算式に当てはめて給付額が算定される。なお、所得が第 1 所得帯の範囲内であれば、実際の所得額に関係なく 13,900 ポンドの収入があったとみなされるので、第 1 所得帯は定額給付となる。

5. 財源⁷

基礎年金、付加年金ともに、日本と同じく賦課方式で運営されている。公的年金の財源は「国民保険料(National Insurance Contribution)」によって賄われており、国庫負担はない。国民保険料は、日本とは違い、年金制度独自の保険料ではなく、健康保険、雇用保険なども含まれる総合的なものである。しかし、公的年金への支出が歳出のほとんどを占めている。

国民保険料は、被用者、自営業者、任意加入者に対して以下の 4 つの保険料が設定されている(下記は 2009 年度の数字である)。

(1) Class 1

被用者を対象とし、被用者の週給に基づく、23.8%の報酬比例負担となる。

被用者本人の負担は週 110 ~ 844 ポンド(約 16,400 ~ 126,000 円)の所得部分については 11.0%、週 844 ポンドを超える部分については 1%課せられる。

事業主の負担は週 110 ポンドを超える被用者の所得について 12.8%の保険料が課せられている。

なお、被用者が付加年金について適用除外制度を選択した場合は付加年金の保険料分だけ保険料が減少する。

(2) Class 2

自営業者を対象とし、週 2.40 ポンド(約 360 円)の定額保険料が課せられる。但し年間純利益 5,075 ポンド(約 760,000 円)未満の自営業者は保険料の納付義務を免除されている。

(3) Class 3

任意加入者を対象とし、最低所得額(LEL)以下の低所得者や無業者などは任意に保険料を拠出できる。保険料は定額であり、週 12.05 ポンド(約 1,800 円)である。

⁷ 藤森(2008a) <http://www.nensoken.or.jp/pension/pdf/UK.pdf>

<http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/index.htm>

(4) Class 4

年間純利益が5,715ポンド(約850,000円)以上の自営業者はClass 2に加えてClass 4も課せられる。年間5,715~43,875ポンド(約850,000~6,500,000円)については8%の保険料が課せられ、43,875ポンドを超える利益には1%の保険料が課せられる。

6. 年金クレジット⁸

年金クレジットは、年金生活者の貧困問題への対応策として、1999年に設置された「最低所得保障制度」の代わりに、2003年に導入された特別な公的扶助制度である。高齢者を対象とした税財源による補足的給付であり、貯蓄を促す側面も持つ。

年金クレジットは「保障クレジット(guarantee credit)」と「貯蓄クレジット(savings credit)」の二つで構成されている【図3】。

6-1 保障クレジット

年金生活者の年金収入が最低所得水準に満たない場合、収入と最低所得水準の差額を給付することにより、最低限の生活を保障しようとするものである。60歳以上から受給できるが、2020年までに65歳へと引き上げの予定である。また2009年度における最低所得水準は、単身者は週130ポンド(約19,000円)、夫婦で週198.45ポンド(約30,000円)となっている。

6-2 貯蓄クレジット

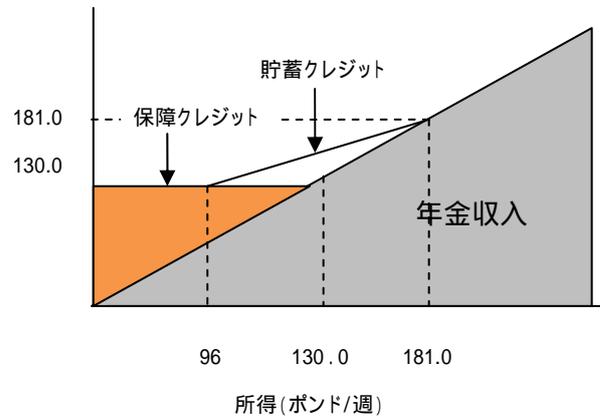
現役時代から退職後に備えて貯蓄をした65歳以上の者に対して、貯蓄クレジット下限額を超え、一定所得までの場合に支給される制度である。保障クレジットは収入が増えると支給額も減ってしまうことから、貯蓄意識を阻害してしまう。その減少分を貯蓄クレジットで補うことで、老後に備えて貯蓄した者に対し労をねぎらうという形で設置された。保障クレジットと併用することができ、所得が最低所得水準を超えている場合でも貯蓄クレジットは受給できる。

なお、2009年度における貯蓄クレジット下限額は単身者が週96ポンド(約14,000円)、夫婦が週153.40ポンド(約23,000円)となっており、「一定所得」と設定されている所得は、単身者が週181ポンド(約

27,000円)、夫婦が週266ポンド(約40,000円)となっている。

【図3】年金クレジットの概念図(単身者、2009)

年金クレジット受給後の所得(ポンド/週)



Explanatory Notes to State Pension Credit Act より筆者作成

7. 日本への示唆⁹

以上、英国の公的年金制度と改革の背景、内容について示してきた。以下、日本への示唆を示していきたい。

英国は、現行制度体系をそのままに、公的年金制度のスリム化に向けて改革を行ってきた。しかし、その結果、低給付による年金貧困者を生んだことも確かである。その中で、将来的な日本への教訓として、藤森(2008)は主に以下の2点を挙げている。

(1)過度なスリム化の危険性

日本も英国も賦課方式をとっているが、賦課方式は負担すべき現役世代が減少していき、受給する高齢者が増加していく少子高齢化には脆弱である。これに対して私的年金は、各自が老後に備えて現役時代に資金を積み立てていくため少子高齢化には強いが、物価や金融市場に左右されやすい。

⁸ 清家・府川(2005) P121~122

<http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/index.htm>

⁹ 藤森(2008)

<http://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/social/2008/nenkin0712.html>

(2)補助付き私的年金の強化による量的補完

日本でも2001年に厚生労働省が確定拠出年金制度を導入したが、公務員や第三号被保険者は加入できないなどといった、対象者範囲の狭さが問題視される。

以上の点から、賦課方式の公的年金を中心として、少子高齢化には強い私的年金をうまく組み合わせていくという「公的年金と私的年金の混在」が年金給付の安定を確保する第一歩となると考える。

【参考文献・URL】

- Directgov <http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/index.htm>
- HM Revenue & Customs <http://www.hmrc.gov.uk/ni/intro/basics.htm>
- 藤森克彦(2008)「年金制度を安定させる知恵と工夫 国際比較のなかから」
<http://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/social/2008/nenkin0712.html>
- 藤森克彦(2008a)「イギリスの年金制度」 <http://www.nensoken.or.jp/pension/pdf/UK.pdf>
- 井上恒夫(2004)「ブレア労働党政権下の英国年金改革の動向」
http://elib.doshisha.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr_bookview.cgi/U_CHARSET=utf-8/BD00004947/Body/5ino ue1.pdf
- Department for Social Development <http://www.dsdni.gov.uk/index.htm>
- Pensions at a Glance 2009
http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34757_42992113_1_1_1_1,00.html
- The Pensions Act 2008 http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080030_en_1
- The Pensions Act 2007 http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2007/ukpga_20070022_en_1
- Social Security Agency
http://www.dsdni.gov.uk/index/ssa/benefit_information/a-z_of_benefits/ssa_pension_credit.htm#other_info
- Explanatory Notes to State Pension Credit Act
https://www.hms.gov.uk/acts/acts2002/en/ukpgaen_20020016_en_1
- Social Security Online
<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/unitedkingdom.html>
- National Statistics Online
<http://www.statistics.gov.uk/CCI/nscl.asp?ID=7273>
- 厚生労働省「2007～2008年 海外情勢報告」第3章 各国にみる社会保障施策の概要と最近の動向
英国 2 社会保障制度等 (2)年金制度
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyi200801/b0300.html>
- 清家篤・府川哲夫編『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット 2005年
- 武川正吾・塩野谷裕一編『先進諸国の社会保障1 イギリス』東京大学出版会 1999年