

2. 年金改革のロードマップ ～英国の公的年金一元化を参考に～

兼 村 高 文

はじめに

『2014年度・地方財政レポート』のテーマは「安倍政権下の地方財政と地域」であった。筆者はそこで「消費税増税に関わる社会保障」をテーマに執筆させてもらった。当時は、消費税率の引き上げと社会保障制度改革を一体として進める「社会保障・税一体改革」が、第2次安倍内閣で民主党政権から引き継がれて議論されていた。しかしこれまでのところ、消費税率10%への引き上げは第3次安倍内閣で2019年10月まで先送りされることが決まり、社会保障制度についても小手先の改正に止まり社会保障・税一体改革は遅々として進んでいない。

社会保障制度を巡る改革のなかで、年金問題は喫緊の課題である。わが国の高齢化率が世界でトップを記録し続けているにもかかわらず、持続可能な年

金制度への改革は遅れている。内閣府の世論調査で「政府に対する要望」のなかで毎回最も多いのが「医療・年金等の社会保障の整備」であり、つねに6割を超えている。しかし年金改革の議論では、見通しの甘い前提で財政推計が行われ高齢者に配慮した政策しか政治は決めてこなかった。

本稿では、年金問題は地方財政の領域ではないものの社会保障改革の中では最重要課題として捉え、わが国の今後の年金改革のロードマップを、英国で進められてきた公的年金改革——とくに2016年度から実施された公的年金一元化（実際には1階部分の基礎年金と2階部分の付加年金を一層年金（single-tier pension）化）——を参考にしながら素描してみたい。

(1) 英国の社会保障と年金制度

英国はかつて社会保障先進国であったが、サッチャー保守党政権（1979年～1990年）のもとでラディカルに進められた公共部門のリストラで社会保障関係費もカットされて、社会保障給付水準は福祉先進国のなかで下位に位置づけられるようになった。そして再び2010年からのキャメロン保守党・自民党連立政権（2010年～2015年）および保守党単独政権（2015年～）のもとで緊縮財政政策を最優先して、社会保障関係費を削減している。将来に向けて持続可能な社会保障制度——とくに公的年金——を維持していくことは、将来世代への責任でもあるとして、健全財政を最優先しながら年金改革を進めている。これまでの英国の社会保障制度について年金を中心に概観する。

① 社会保障制度の概要

英国の戦後の社会保障制度は、周知のように、

1942年に発表された「ベバリッジ報告」にもとづいて、全国民に保険による公的年金と失業等の給付、患者負担無しの保健医療サービス、所得制限なしの福祉手当、完全雇用の確保、などの社会保障サービスがアトリー労働党政権（1945年～1951年）のもとで1948年までに整備された。これによって、労働党が掲げてきた「From the Cradle to the Grave」が実現した。その後、社会保障制度はこれまでに幾度かの改革が行われてきたが、国民保険（National Insurance）による公的年金等給付や無料の国民保健医療サービス（National Health Service：NHS）などは当初と大きくは変わっていない。すなわち、年金と失業や雇用等の給付は国民保険で保険料を財源にして国によって給付され、保健医療は税金を財源としたNHSで全国民を対象に原則無料で提供されている。また高齢者や障害者、児童等の福祉は地方自治体で税金を財

源として受給資格に一定の所得制限を設けて主に低所得者を対象に給付されている。

社会保障を取り巻く英国の環境をみると、高齢化率については、2015年現在17.8%であり、この数値は欧州の中ではドイツの21.2%、フィンランドの20.5%、スウェーデンの19.9%、フランスの19.1%より低く、ノルウェーの16.3%、アイルランドの13.1%より高い（日本は26.3%、アメリカは14.8%）。しかし、英国は移民により比率が低く保たれているところがあり、今後、EU離脱により移民の数が絞られてくると急速に比率を高める可能性はある。また合計特殊出生率は1.92であり、フランスの2.01より低いがスウェーデンの1.92と同じであり、ドイツの1.38より高い（日本は1.43、アメリカは1.87）。他の欧州とほぼ並び、人口増が今後も見込まれている。国連の予測では、2013年時点で6,314万人の人口は2050年に7,313万人、2100年に7,717万人へと増加する。ただし、この数値も今後の移民政策によって大きく影響されることが考えられる。国民所得水準については、1人当たり国民総所得（GNI）は世界15位でわが国の25位より高いが、英国社会は一面では階級社会として特徴付けられるところもあり、ロンドンをはじめとした都市圏に集中するマイノリティの人々の所得水準は平均所得より2割程度も低く、その多くは公的年金でカバーされず生活支援等に関わるサービスを受けているため、公的年金のあり方とともに議論されてきた。

英国では以上のように、わが国ほど少子高齢化は進んでおらず、むしろ人口増が見込まれている。しかしOECDの2012年の調査⁽¹⁾では、現在は65歳以上の年金世代を支える現役世代（20歳～64歳）の人数は3.5人で日本の2.4人より多いが、2050年にはそれぞれ2.2人と1.2人にまで少なくなると予測している。その時点で年金給付の総所得代替率は、英国は32.6%で日本も35.6%まで低下するとされ、いずれも厳しい数値が示されている。英国政府はこれまで、社会保障制度はつねに持続可能性を重視し、均衡財政主義（赤字公債不発行の継続）を堅持しながら改革を進めてきた。とくに公的年金は、詳細は次節で述べるが、その創設時から退職後の所得保障は私的年金に委ね公的年金は

高齢者の最低限の所得保障に役割を限定してきた。これは英国政府がこれまで公表してきた年金改革白書（例えばPersonal Accounts: a new way to save, 2006）においても、老後の備えは個人の責任であることを強調し、公的年金はつねに持続可能性とともに世代間の公平を重視してきた。今回の公的年金一元化（一層化）でも、英国労働年金省（Department for Work and Pensions）は公的年金支出の対GDP比は2013年の現状で2012年度の6.9%に比して2060年度は8.5%と1.6%ポイントの増と予測している⁽²⁾。一方、民間の有力シンクタンク財政問題研究所（IFS）はこれまでの年金改革のなかでは一層制年金は積極的に評価しているが、同時に個人の年金貯蓄が低調なことを指摘している⁽³⁾。たしかに政府がこれまで進めてきた現役世代の退職後に備えた貯蓄準備は、低所得者では半数にも満たないのが現状である。

保健医療サービスのNHSについては、国営ゆえに官僚的運営や低い効率性さらにサービスの質などの問題が予算とともに論じられ改革が進められてきた。NHSは現在でも一部の医療サービス（処方箋や歯科医療等）を除いて無償で提供されていることに変わらないが、その規模はNHSを含む健康省（Department of Health）の予算が経常予算の約3分の1を占めるまで膨れている。NHS改革は政治的にも重要な課題であり、これまでサッチャー政権で大胆な予算カットが行われ、ブレア・ブラウン労働党政権（1997年～2010年）でカットが見直され、そしてキャメロン連立政権で再びカットと構造改革が進められるなど、財政政策と関連しながら改革が繰り返され迷走してきた。現在、キャメロン政権下で2010年に公表された政府白書『NHSの自由化』（Equity and excellence: Liberating the NHS）をもとに、効率性や自律性をより民主的ガバナンスのもとで改善を進めるための組織改革を含めて取り組んでいる⁽⁴⁾。とくに大きな改革は、ブレア政権で設置されたNHSの運営責任がプライマリ・ケア・トラスト（Primary Care Trust）から地方自治体に移され、代わりに主に家庭医（General Practitioner）で構成されるクリニカル・ケア・グループ（Clinical Care Group）が主体となり、より現場に近いとこ

ろで意思決定が行われることで自律性の高い組織に改める取り組みが進められている。なお2016年7月にメイ政権に代わり今後の政策は不明である。

社会福祉サービスは、地方自治体が行っているが保健医療サービスはNHSが責任を持つためこれまで福祉と医療の連携が問題として指摘されてきた。キャメロン政権でも高齢者や児童、障害者等の福祉サービスを自治体をはじめボランティア・セクター等との協働で提供できるスキームを整えてきた。これはとくにキャメロン政権で地域主義法（Localism Act 2011）を制定して地方分権化を推進するとともに、国が個別自治体と包括的な権限付与に関する契約を結ぶ自治権移譲協約（Devolution Deal）のなかで福祉と医療サービスの連携も可能にしている。しかし実際の成果はまだこれからであり、NHSの改革の行方とともに課題は残されている。

② 2015年までの公的年金制度

1) これまでの年金改革

1948年にスタートした公的年金は、絶対的貧困者を救済することを目的に定額の拠出と給付の制度として創設された。英国の年金は当初から私的年金にその役割を委ねてきたため公的年金は老後の最低生活費支給という位置づけであった。しかし被用者の退職後の所得を保障する必要性が高まり、1978年には基礎年金の上に付加年金（報酬比例年金、2002年から国家第二年金）が加えられて2階建ての公的年金制度となった。それでも欧州諸国と比べて給付水準が低く最低限の所得保障にも満たないとして、公的年金は高齢者の貧困問題とも関わって改革が進められてきた。なお高齢者の貧困対策としては、年金とは別に税金を財源にしたわが国の生活保護給付に相当する最低所得保証（Minimum Income Guarantee）制度が1999年に創設された。これは2003年に後述する年金クレジット（pension credit）に置き換わり貯蓄促進措置とともに整備された。

こうした年金改革の背景をみると、1990年代頃より高齢化の兆候が現れるにつれて、低所得の高齢者が増加し、また中低所得者の中で老後

への貯蓄不足が明らかになり、さらに男女間の賃金格差から付加年金で不公平な年金制度となっていることなどが課題として指摘された。公的年金改革に関するこれまでの報告書をみると、年金制度の整備を求めながらも私的年金の拡充がつねに論じられていた⁶⁾。ブレア政権でも私的年金の加入を促すため、付加年金である国家第二年金に中低所得者向けに保険料を低額に抑えた確定拠出（Defined Certificate：DC）型個人年金であるステークホルダー年金を創設するなどの取り組みが行われた。しかしこれまで私的年金への加入は中低所得者を中心に進んでいない。

英国の年金制度については、かねてより私的年金加入者に公的年金の保険料を免除する特有の適用除外制度（contract out）や年金クレジット等が入り交じって制度は複雑化したことで、多くの現役世代が退職後の受給額が分からず必要な備えができていない状況にあった。また男女間の年金格差が縮まらず不公平であることなどが指摘されていた。キャメロン政権はより簡素で持続可能な公的年金改革案として一層制の公的年金を2013年に提案し、2016年度から実施したのである。

2) 年金構造

2015年度までの年金構造をやや詳しくみよう。国民保険によってカバーされる給付は、年金に加えて、就労不能給付、遺族関連給付（遺族一時金、有子遺族手当、遺族手当）、求職者手当、業務災害障害給付等である。また国民保険への加入は、全国民に義務を課しているが、無業者、義務教育（16歳終了）を終えて週給£111以下の被用者および年所得£5,885以下の自営業者は加入義務がない。国民保険料は自営業者も含めて所得に応じて支払う。公的年金は賦課方式であり、国庫負担は原則としてない。

公的年金の構造は、当初は基礎年金（Basic State Pension）の1階のみであったが、1978年から付加年金である報酬比例年金、2002年から国家第二年金（State Second Pension）が加えられ2階建てとなった。具体的には図表1のよう

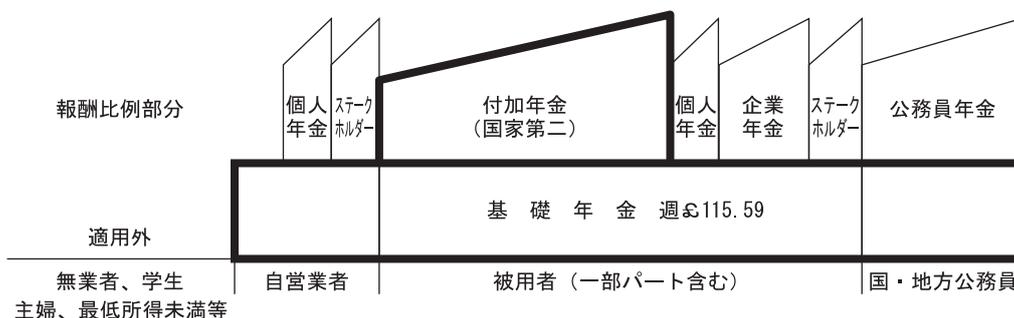
である。基礎年金は、カテゴリー別に該当する者が保険加入年数に応じて年金が支給される。支給に際しては、退職の有無にかかわらず、支給年齢に達したらカテゴリー別に支給される。カテゴリーAは、本人の保険料拠出により支給される。2015年において満額で£115.95である。満額の加入期間30年であり、1年以上加入期間に応じて支払われる。なお満額の加入期間は、2010年3月までは1945年4月6日より前に生まれた男性は44年、1950年4月6日より前に生まれた女性は39年、1945年4月6日以降に生まれた男性及び1950年4月6日以降に生まれた女性は39年であり、年金を受け取るための最低加入期間が満期の25%であったが、2010年4月より大幅に短縮され1年以上加入した者は年金を受け取れるようになった。カテゴリーBは、配偶者（シビルパートナー含む）の保険料拠出により他の配偶者（同）に支給される。同じく満額で£67.80である。カテゴリーCは、1948年に受給年齢に達していた者を対象としたもので現在は完了している。カテゴリーDは、年金の受給資格がなくとも80歳以上で最低所得以下の者に支給される。支給額はカテゴリーBと同じである。支給は4週ごとにまとめて支払われる。なお毎年の年金計算は、2007年に物価スライドから物価・賃金・2.5%のうちから最も高い比

率で計算される3重の鍵方式（Triple Rock）に変更された。

また2階部分の付加年金である国家第二年金は、被用者全員に加入が義務付けられ給与に応じて国民保険料が徴収されるが、一定の基準を満たす私的年金である職域年金または個人年金に加入すれば、国家第二年金の保険料は適用除外（contract out）が認められ保険料の支払いは免除されてきた。また12歳未満の子を養育して児童給付を受給している者、病気や障害を有する者を週20時間以上看護・介護して国民保健手当が適用されている者、病気や障害等で手当を受給している者などは保険料手当が適用される。給付額の算定は、所得に応じて一定の給付乗率で算定される。

公的年金の給付水準は、労働年金省の資料によると、2013年で基礎年金は平均所得の18%程度であり、また私的年金を含めた年金全体の所得代替率は47%程度と見積もられた⁽⁶⁾。この所得代替率はわが国の現状に比べれば低いが、後述するように、厚労省の2014年の年金の財政検証結果で最も厳しい条件で見通したケースでは2065年に40%を割り込むまで低下するので、わが国も現行制度のままであれば将来は英国の給付水準を下回ってしまう⁽⁷⁾。

図表1 英国の年金制度：公的年金一層化以前（2015年まで）



(注) 太線内公的年金

年金の種類	① 基礎年金：定額給付 カテゴリーA：拠出実績に基づく給付 カテゴリーB：配偶者（パートナー含む）の拠出実績に基づく他の配偶者への給付（カテゴリーC：1948年時点の給付措置で終了） カテゴリーD：80歳以上の低所得者に無拠出でも給付。満額の6割程度 ② 付加年金：国家第二年金：2002年に報酬比例年金の代替として導入 拠出保険料額と国民保健クレジットにより給付
加入者	義務教育（イングランドは16歳）を終えて週給£111以上の被用者および年所得£5,885以上の自営業者は強制加入で満期間まで 無業者、最低所得未満の者、学生、主婦等は任意加入
国民保険料率	一般被用者：25.8% 被用者：12.0%（週給£153～£805、週給£805以上はそれぞれプラス2%） 雇用者：13.8% 自営業者：定額部分£2.75/週、所得比例部分は年収£7,957～41,865の分は9%、それ以上の分は2% 任意加入：£13.9/週
加入期間	2010年（4月5日）以前：最低加入期間11年以上、満期加入期間44年 2010年（4月6日）以降：同 1年以上、同 30年 2016年（4月5日）まで： *なお2016年（4月6日）以降は最低加入期間10年以上、満期加入期間35年
受給年齢	男性：65歳 女性：62歳、2018年までに65歳に引き上げ *男女とも2018年から2020年までに66歳に引き上げられ、その後2026年から2028年までに67歳、2044年から2046年に68歳に引き上げ予定 繰り上げ受給なし。繰り下げ受給あり
受給金額	基礎年金：満期加入で£115.95/週 配偶者加算：満期加入で£67.80/週 *満期末満の場合は加入期間に応じて計算（£115.95/週×加入期間÷30年）

（出所）労働年金省（2013）、厚生労働省（2012）などを参考に作成。

3) 支給開始年齢

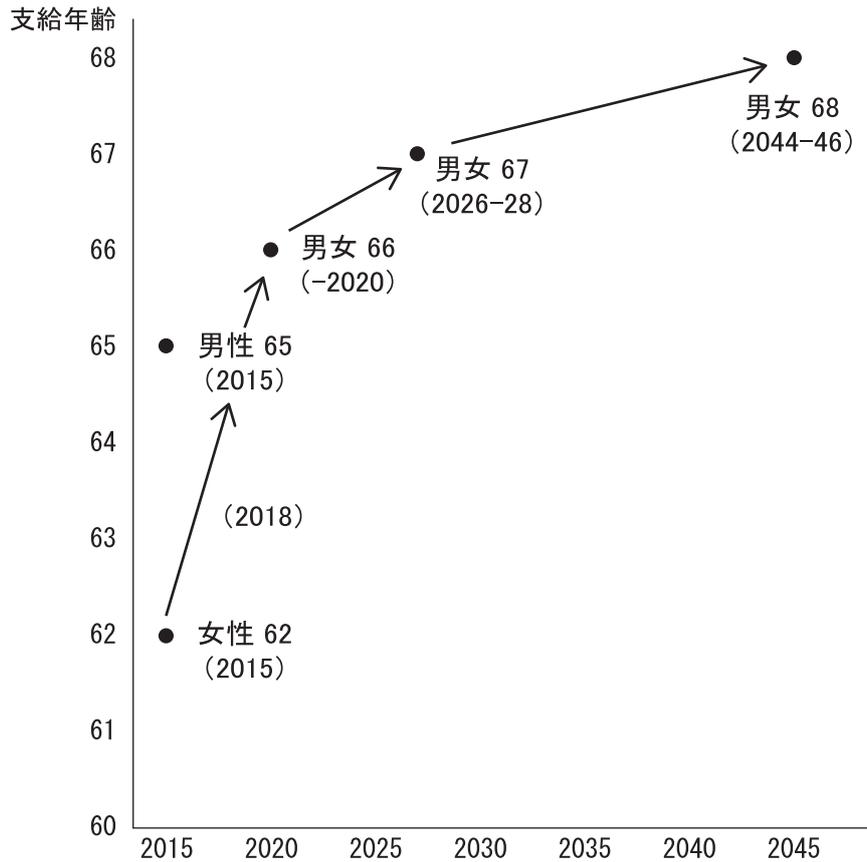
公的年金の支給開始年齢については、図表2のように、年金法の改正で何度か引き上げられてきた。1995年の改正で女性の60歳は2010年に65歳まで引き上げられる予定であったが、2007年の改正で男女とも2018年から2020年にかけて66歳、2026年から2028年にかけて67歳、2044年から2046年にかけて68歳へそれぞれ引き上げられることが決まっている。2015年時点では、男性65歳、女性は62歳である。なお2014年に当時のオズボーン財務大臣は、2050年には70歳支給にまで引き上げる必要があると述べていた。

年金の繰り上げ受給はないが、繰り延べ受給については給付額が増額される。基礎年金は請求されるまで自動的に繰り延べされる。繰り延べによる増額率は、5週間の繰り延べについて1%、年率で10.4%であり、5年間繰り延べると50%以上増額される。

4) 高齢者の最低所得保障：年金クレジット

低額給付の公的年金を補完する制度として、2003年に最低所得保証制度に代えて低所得の高齢者に最低限の所得を保証する年金クレジットが導入された。年金クレジットは、保証クレジット（Guarantee Credit）と貯蓄クレジット（Saving Credit）からなり、年金クレジットは税金を財源として資力調査をもとに支給される所得扶助制度である。保証クレジットで支給される金額は、週当たりの所得が単身世帯は£148.35、配偶者（パートナー含む）世帯は£226.50にそれぞれ満たない場合に不足分が支給されるが、資力調査として、公的・私的年金のほか£6,000を超える預貯金等については、£500あたり収入£1と換算して計算しその差額が支給された。貯蓄クレジットは、65歳以上の高齢者で老後に備えた預貯金や私的年金への加入を促進するため一定の所得以下の者に一定額（単身世帯は週£20.40、有配偶者世帯は週£27.03が上限）を上乗せして支給する制度であった。

図表2 公的年金受給年齢の推移



(出所) 関連資料より作成。

(2) 英国の公的年金一層制（一元化）への取り組み

労働年金省から2013年に公的年金一層制（single-tier pension）に関する白書が公表された。これをもとに、2016年度から基礎年金と付加年金の2階建てであった公的年金は一元化されて一層制となったが、これは英国の公的年金制度を大きく変える改革である。改革に至る議論と一層制の構造をみよう。

① 公的年金一層制の議論

公的年金一元化の議論について、2010年の下院選挙に際して各党が掲げたマニフェストを見てみよう。はじめに選挙情勢をみておくと、2010年の選挙は混沌としていた。与党であった労働党はブラウン首相の失言等で支持を失い、選挙結果は保守党が第1党となった。しかし保守党は過半数の議席を獲得できずハングパーラメントとなった。キャメロン党首は第3党の自民党と連立を組んで

戦後初となる連立政権が誕生した。2010年5月に連立政権をスタートさせたキャメロン首相は、リーマンショックでGDPの11%にまで膨れた公共部門の赤字を解消するためサッチャー首相より強硬とも言われるほどの緊縮財政政策を断行した。その結果、支持率は下がり続けたが堅調な経済に支えられて2015年5月の下院選挙では保守党が単独で過半数の議席を獲得しキャメロン首相が引続き政権を引き継いだ。しかし2016年6月に実施した国民投票で大方の予想に反して英国はEU離脱を決め、EU残留を訴えてきたキャメロン首相は即座に辞任し、7月からテリーザ・メイ氏が首相となって保守党政権を受け継いでいる。

年金に関する各党の2010年下院選挙におけるマニフェストをみると、保守党のマニフェスト「INVITATION TO JOIN THE GOVERNMENT OF

BRITAIN」の中では、私的年金への投資を促すとともに年金生活者に配慮した社会の構築を目指すとし、ここではとくに一層制への改革については触れていなかった。また2015年のマニフェスト「A CLEAR ECONOMIC PLAN, A BRIGHTER, MORE SECURE FUTURE」では、公的年金を強固な制度とするために3種の鍵方式と呼んでいる年金スライドについて触れていたほか、貯蓄への投資を税制優遇で進めることが書き込まれていた。一方、労働党の2010年のマニフェストのタイトルは、「Britain only succeeds when working people succeed. This is a plan to reward hard work, share prosperity and build a better Britain」とやや長いタイトルが付けられていた。年金については、世代間の公平から高所得の年金受給者を制限することなどが述べられている程度でそれほど書き込まれていなかった。なお一層制についてはここでも述べられていない。

以上のように、両党とも公的年金についてはマニフェストに主要な政策として掲げていなかったが、キャメロン連立政権では政権発足の直後から公的年金改革を社会保障制度とともに重要な政策課題として取り上げ取り組んできた。公的年金については、現行の年金制度が複雑となり退職後に受け取れる給付額が分かり難くなり、現役時代に適切な備えができないなどの問題が指摘されてきたのに加え、英国でも少子高齢化が進展しより持続可能な公的年金制度への改革が求められていた。そこで政府は2011年に2つの改革案を示した。1つは、付加年金について段階的に廃止して定額制に移行すること、2つは、基礎年金と付加年金を統合して一元化すること、である。このうち多くの識者が後者を支持し、2013年に白書『一層年金：簡素な貯蓄基金』を公表するに至った。一層年金Single-tier Pensionは、2階部分の付加年金を1階部分の基礎年金に一元化して一層制とし、公的年金をより簡素な制度とするものである。一層年金への改革で、複雑な制度が簡素化され将来の年金受給額が明確となり男女間の給付格差も改善されることが期待されている。

② 一層制の公的年金の仕組み

「ペバリッジ報告」の公表から2012年で70年の節目を迎えたが、この年にキャメロン政権は公的年金の1階部分の基礎年金と2階部分の付加年金である国家第二年金を一元化して1つの基礎年金のみとする新たな公的年金改革へ動き出した。政府は政策提案書（白書）『一層制年金：簡素な貯蓄口座』（The single-tier pension: a simple foundation for saving）を2013年に公表し、翌2014年に年金法（Pension Act 2014）が成立して2016年4月から実施されたのである。

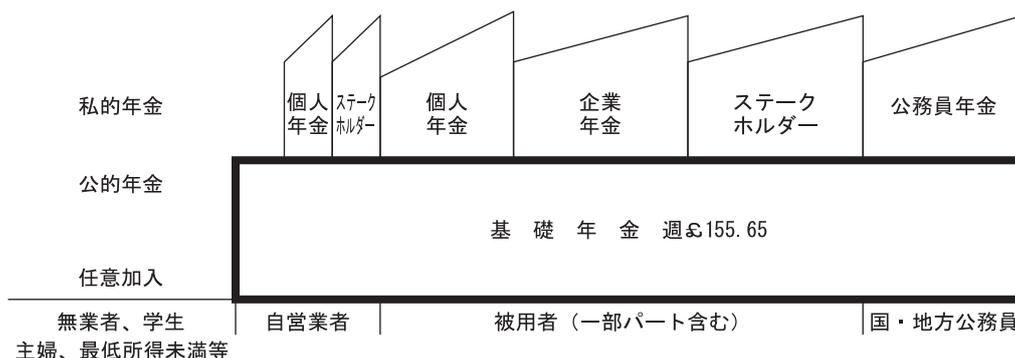
一層制の年金構造は図表3のようである。一層年金は2016年に受給年齢に達した人（男性は1951年4月6日以降、女性は1953年4月6日以降に生まれた被保険者）から適用される。年金の種類は基礎年金のみとなり、付加年金（国家第二）は廃止された。したがって私的年金加入者に適用されていた適用除外も廃止された。これによりすべての被用者は同額の国民保険料を負担することになる⁽⁸⁾。基礎年金の給付額は、直近の経済予測をもとに計算して満額で週£155.95の定額のみである。満額を受給するための加入期間は30年から35年になり、最低加入期間も1年から10年に延びる。受給者のカテゴリーは、AとBの本人と配偶者（シビルパートナー含む）のみである。カテゴリーCは該当する生存者のみであり、カテゴリーDは新制度の受給者から廃止される。また高齢者の生活扶助である年金クレジットについては、保証クレジットはそのまま存続するが基礎年金が最低所得保証額を上回るため受給者は2050年には現在の4割から1割弱に減少することが見込まれている。また貯蓄クレジットは基礎年金が最低所得保証額を上回り優遇する必要がなくなり新制度のもとで廃止された。

一層化によるメリットについて政府はつぎの3点をあげている⁽⁹⁾。1つは、一層制で複雑さが解消され将来の受給額がこれまでより明確になる。一層制により公的年金の透明性が高まるわけである。政府の試算では、2030年代には8割の受給者が満額の一層年金を受け取れるため受給額がわかりやすくなるとしている。2つは、付加年金が廃止されることで所得が男性に比べて低い女性との

格差が是正される。また自営業者と被用者も同一の基礎年金のみとなり格差がなくなる。3つは、付加年金の廃止で年金財政が安定化される。公的年金支出の対GDP比は2012年に6.9%であったが、2060年に2階建てのもとでは8.5%、一層制では8.1%と推計され、長期的に一層制年金は財政面でより安定的となると見通されている¹⁰⁾。し

かしIFS(2016)の分析では、英国も長期的には高齢化比率は高まり一層制年金でも政府のコストは増加するため将来的には再び財政安定化のために給付額の引下げをともなう年金改革を行うか増税が必要としている。また低所得の高齢者は私的年金への加入が必要となることも指摘している。

図表3 英国の年金制度：公的年金一層化以降（2016年から）



年金の種類	基礎年金：定額給付 カテゴリーA：拠出実績に基づく給付 カテゴリーB：配偶者（パートナー含む）の拠出実績に基づく給付
加入者	2015年度に同じ
国民保険料率	2015年度に同じ 適用除外制度は廃止
加入期間	最低加入期間は10年、満期は35年 適用者は誕生日が男性1951年4月6日、女性1953年4月6日以降から
支給年齢	2015年度に同じ
支給金額	満期加入で週£155.95

(3) 英国のEU離脱後の見通しと公的年金改革の視座

英国の公的年金の給付水準は、当初から私的年金に依存してきたこともあり低い。また制度上から低所得者に多くの無年金者が生じている。しかし持続可能性という年金制度にとって最も重要な点はずねにキープして改革を進めてきた。今後の英国経済にも深く関わるEU離脱問題とともに公的年金の改革視座を考えてみたい。

EUとの交渉は2017年3月までには行うと表明した（2016年10月時点）。英国はこれまで外交では強かさをみせてきたが、メイ首相の外交手腕は未知数であり、内閣のメンバーが専門性に欠けるとの評価などから、英国の先行きは外交を含めて五里霧中である。また今後の財政運営についても現段階では不明である（2016年12月）。

① 英国の強かさとEU離脱交渉の行方

2016年7月に就任したメイ首相は、9月に初めてEUのトゥスク大統領と首相官邸で会見した。EU側は離脱の手続きを早急に進めるよう求めているのに対し、メイ首相は会見時点で英国政府と

今後予想されるEU離脱交渉のスケジュールに関しては、メイ首相はリスボン条約50条（EUの運営に関する手続き）の発効を2017年の早い時期に行うと表明しているが、具体的な日程等は不明である。2017年に交渉開始すれば、2年後の2019年までには英国はEU加盟国27国から外れる

ことになる。その過程で英国にとって有利な条件を引き出す交渉が繰り返されるのであろうが、2017年に予定されている独仏等の選挙結果が交渉内容に影響することも考えられる。これは2016年11月に行われた米国大統領選の予想外の結果が各国のEU離脱を主張する極右勢力を勢いづかせているからである。EU離脱を訴えている政党が議席を拡大すれば、EUそのものの結束が揺るぎかねない。独仏が英国に続きEU離脱の動きを見せれば、英国の離脱交渉にも影響を及ぼすであろう。こうした動きが他の加盟国に広がれば、EUの実質的な崩壊にもつながりかねない。しかし独仏の選挙でEU支持が確認されれば、英国にとっては厳しい交渉になることが予測される。この場合には、交渉内容によっては英国に本拠を置く金融機関をはじめ主要な企業の移転が現実のものとなるかもしれない。すでにポンドは対ドルで歴史的な安値をつけた。もっともポンド安がインバウンドに有利に働き観光業は潤い、経済は株価指数FTSEをみても離脱前の水準に戻り堅調である。これまでのところ、EU離脱という世界に衝撃を与えた事態を引き起こしたにもかかわらず、英国自身は強かさが見え隠れする。

英国の懸念はEU離脱に加えて英連邦内にもある。EU離脱が決定した直後に再びスコットランド独立の動きが起こった。2014年9月にスコットランド国民は連合王国からの独立を僅差で否決したが、EU離脱にもともと反対であったスコットランド国民は、EU離脱の決定を受けて再び独立を問う住民投票の実施を訴えている。スコットランド政府のスタージョン首相も独立のための法整備を始めている。早ければ2017年にも実施が噂されている。スコットランドが独立を決めれば北アイルランドも続くことが予想される。そうなれば連合王国自身が揺るぎかねない。英国はイングランド（とウェールズ）のみの王国となることも十分予想される。

これまで英国は、戦後にIMFの介入や金融ビッグバンなどの危機を乗り越えて対外的には強かさを見せてきたが、今回は連合王国自体が崩壊しかねない状況に直面している。この局面でどのような強かさを見せるのか、世界が注目している。

投票（選挙）の予想外の結果は、米国大統領選でも多くが驚きをもった。人々の真意がどこにあり、民意がどう反映されているのか、民主主義の手続きによる決定が人々の何を反映しているのか、多くが疑問を抱いた。年金改革でも世代間と長期的な公平性を見据えて、真の民意を集約する決定でなければならない。

② 年金制度改革の視座

英国の年金政策は、1980年代から欧州の中でも先んじて公共部門の民営化、スリム化、効率化、官民協働化をラディカルに進める中で公的年金改革も進められた。サッチャー政権では公的年金の民営化も議論された。1990年代に労働党政権に代わっても公的年金は老後の最低生活保障としての位置づけは変わらず、2000年代には個人の確定拠出（DC）年金へ誘導する措置が講じられ、2008年には全ての雇用主に従業員をDC年金へ自動的に加入させる年金法が制定された。そして公的年金は定額給付の基礎年金に一元化された。英国は一貫して公的年金は最低限の所得保障とし老後の生活は現役時代に個人貯蓄で備えるよう導いてきた。それゆえ年金財政は健全で持続可能性は他の欧州諸国に比して高い。

一方、公的年金の一元化を報酬比例の一層制にしたのがスウェーデンである。同国は1999年の公的年金改革でそれまでの基礎年金と報酬比例の2階建てを報酬比例年金へ一元化した。一層制の報酬比例年金は、現役時代に納めた報酬比例の保険料がそのまま個人の年金給付に反映されるものである。ただし無業者や年金額が最低生活保障額を下回る場合には差額分が税財源により支払われる。また支給開始年齢は61歳から自由に選択できる。ここでの特徴は、これまでの賦課方式を採りながら個人の保険料を個人口座に記録するみなし積立方式に切り替えたことである。長期的には公的年金を確定拠出の制度にすることで持続可能性が高まり、また業種間の年金格差が解消されるといったメリットがあるが、これはスウェーデンの経済社会が高福祉国家体制であることで実現している。

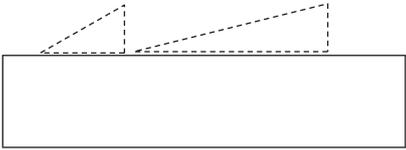
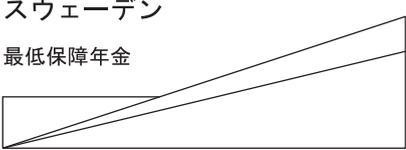
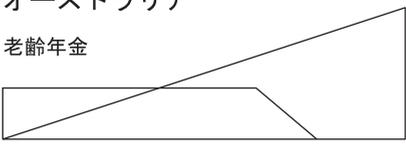
また年金構造が二層制で1階部分は公的年金、2階部分は私的年金であるのがオーストラリアで

ある。1階の基礎（老齢）年金は一定の所得で給付が制限され税財源で全額が支出される。2階は強制加入のDC年金であるスーパーアニュエーション（Superannuation）である。スーパーアニュエーションは1992年から強制加入となり私的年金として政府が税制面等から整備してきたこともあり、個人金融資産の過半を占めるに至っている。

退職後の生活を支える年金については、政府が公的年金で責任を持つがその給付水準については歴史的経緯や財政事情、政治態勢などでさまざま

である。私的年金にゆだねる英国とオーストラリアは制度の運用や法的整備に努め最低限の役割に止めてきた。後述する世界の年金制度のランキングで信頼度の高い国に共通しているのは、健全な制度設計に向けて超長期的な視点から政治が世代間の公平を重視して取り組んできたことである。現役世代に持続可能性が高く信頼できる年金制度をどう示していくか、世界最速の高齢化率が制度を崩壊させつつあるなか議論を重ねる時間は限られてきた。

図表4 英国・スウェーデン・オーストラリアの年金構造

<p>英国</p> 	<p>一層の公的年金（定額） 保険料は所得比例 *私的年金はDC、職域別等</p>
<p>スウェーデン</p> <p>最低保障年金</p> 	<p>一層の公的年金（報酬比例） *最低保障年金は税金</p>
<p>オーストラリア</p> <p>老齢年金</p> 	<p>二層の公的年金（老齢）と私的年金（報酬比例） *老齢年金は税金で所得制限有 *報酬比例は積立方式</p>

(4) わが国の公的年金改革のロードマップ

2004年当時の小泉政権下で竹中経済財政担当大臣が取り組んだ年金改革は「年金100年安心プラン」と呼ばれ、“2017年まで保険料は上げるが将来に向かって所得代替率は50%を保証する”というものであった。しかし楽観的に過ぎる前提条件で安心プランはわずか7年で崩れた。その後、5年毎に行われている財政検証では、2014年の検証で前提条件に高成長ケースに加えて低成長ケースでより現実的な数値が示された。低成長ケースのうち最も慎重なケース（より現実的であろう）では、2030年代に所得代

替率は50%を下回り、2050年代には年金積立金も枯渇するという結果が示された。わが国で2015年に実施された公的年金一元化をみたうえで、今後の公的年金改革のロードマップを素描してみたい。

① わが国の公的年金一元化

わが国の公的年金が国民皆年金として社会保険制度として整備されたのは1961年であった。ここでは、私立学校教職員、国地方公務員、公共企業体職員は共済年金、会社員等の被用者は厚生年金、

自営業者等は国民年金にそれぞれ職域毎に加入して異なる保険料と年金給付で制度ごとに給付水準や国庫負担が異なっていた。そのため制度間の不公平やまた高齢社会の到来等の問題から、1984年に中曽根内閣で公的年金に関する一元化が閣議決定された。社会経済情勢の変化に備えて公的年金制度全体の長期的安定と整合性ある発展を図る必要性から政府が改革に動いたのである。その後、1986年に職業に関わらず給付額が統一された全国民に共通の基礎年金を支給する現在の国民年金が創設されて一元化が実現した。しかしここでは保険料率が自営業者等の1号被保険者は所得に関係なく定額（当時は月額13,300円）、会社員や公務員の2号被保険者は所得比例の負担、また2号の配偶者の3号被保険者は負担なしという制度間の不公平という問題が残された。

その後、公的年金の一元化は2階建て部分の厚生年金と共済年金の統合が議論されてきた。1990年代後半から2000年代前半にかけて民営化された公社等の共済組合は厚生年金に一元化されたが、国・地方公務員共済と私立学校教職員共済は共済組合として残った。厚生年金と共済年金の一元化は、両年金で負担と給付で格差がありこれを公平化すること、年金財政を全体として安定化すること、年金業務を効率化することを理由として、2004年の年金改正法案の審議において議論が進められた。

厚生年金と共済年金の一元化は民主党が先導するかたちで議論が進められてきた。2003年の総選挙で民主党のマニフェストに税方式による全国民共通の所得比例年金として一元化が提示され、2004年には自民・公明を加えた3党で2007年を目処に年金一元化について協議することが合意された。そして民主党が2009年に掲げたマニフェストには、年金改革案として制度を一元化して月額7万円の最低保障年金を実現することなどが書き込まれていた。2009年の総選挙で自民党に圧勝して政権の座についた民主党は、3年間の政権中に「被用者年金一元化法」を制定し、共済年金に加入している公務員と私立学校教職員も厚生年金に加入することで公的年金の2階部分は厚生年金に一元化することを決めた。その後の自公政権は公

的年金の一元化には消極的であったが、2階部分の一元化は2015年に実現した。

② わが国の年金制度スケッチ

わが国の年金の支え手は、1960年代は多数で支える“胴上げ”型であった。だれも年金の支え手については疑問を持たなかった。しかし70年代に入る頃から支え手が減り始め、2000年代になると3人で支える“騎馬戦”型となった。このままの状況が続くと2050年代には1人が支える“肩車”型になると予測されている。言うまでもなく、わが国の高齢者の支え手はどこの国よりも少なくなるが、英国も前述のように、一層制改革前の制度では2050年には“騎馬戦”型となると予測されていた。この時点でわが国より1人多い支え手であったが、一層制で支え手は増えることになる。財政負担も増加しないことが見込まれているので、持続可能性はわが国よりはるかに高い。

世界の年金制度を健全性、十分性、持続性の視点から指数化してランキングを発表している民間コンサルティング会社マーサー（MERCER）によると、わが国は2015年度で25か国中23位という低位にランク付けされている⁴⁴。評価が低いのは、年金給付の所得代替率が低く十分性が懸念され、年金支給期間（平均余命と年金支給開始年齢の差）が長く持続可能性も厳しいことなどを指摘している。上位3カ国はデンマーク、オランダ、オーストラリアであり、わが国の下は韓国とインドで中国は1つ上の22位である。上位に位置づけられる要因としては、年金積立基金の十分性や資産構成の健全性、多くの加入者数と高い掛金水準などで高い持続性の評価をえている。

持続可能な年金制度にするためには、支え手はどこの先進諸国もほとんど増えないのであるから、上に乗る年金受給者の受給額を減らすか、受給資格の年齢を引き上げて支え手に回ってもらうしか解決法はない。しかし受給金額を減らすのは、年金の役割がわが国でも最低生活保障に移りつつある現状では難しい。したがって受給資格年齢の引き上げが現状では取りうる方法である。英国の受給年齢は2020年までに66歳になり、2040年代には68歳まで引き上げられることが決まっている。こ

れに先立ち、2011年に65歳に定められていた法定の定年年齢が廃止となり、定年年齢による解雇が禁止された。定年制の廃止により、労働者は自由に退職時期を決められることになった。法的には受給年齢が引き上げられても雇用の機会は保障されていることになる。

わが国の公的年金制度は、どこの国より持続可能性が危ういことは周知である。そのことで年金保険料の引き上げも国民はしぶしぶ合意している。しかし将来的には破綻するのではないかという懸念は現役層が強く抱いている。これは国民保険料の低い納付率にも表れている。わが国の公的年金について、現役層の懸念を払拭し持続可能性を高めるためには、現行の年金制度を改めるしかない。1つは、平均寿命が延び、健康寿命も徐々に延びているのであるから、受給年齢も英国など他の国と同様に65歳からの引き上げを早急に進めるべきである。これにより年金支給額が減額となり、持続可能性はその分高まる。これは同時に定年延長を実施しなければならない。2つは、英国のように私的年金の役割を高めることである。わが国でもすでに企業年金を個人の確定拠出（DC）年金へ移しているが、まだ税制面を含めて使い勝手の良い仕組みとはなっていない。現役層の退職後の所得は、個人の貯蓄口座で備えるDC年金へ政府が導くことも必要である。英国ではそれまで評判の悪かったDC年金をステークホルダー年金として政府が整備する年金基金運用機関とともに用意し、2008年年金法で段階的に強制加入を定めて私的年金への個人貯蓄を促してきた。しかしDC年金での運用は、市場の変動リスクを受けるため個人が損失を被る危険性もある。退職後の所得確保をどこまで自己責任に負わせるかは、わが国ではまだ多くの議論が必要である。

③ 公的年金改革ロードマップ素描

公的年金を長期的に持続可能な制度とするため

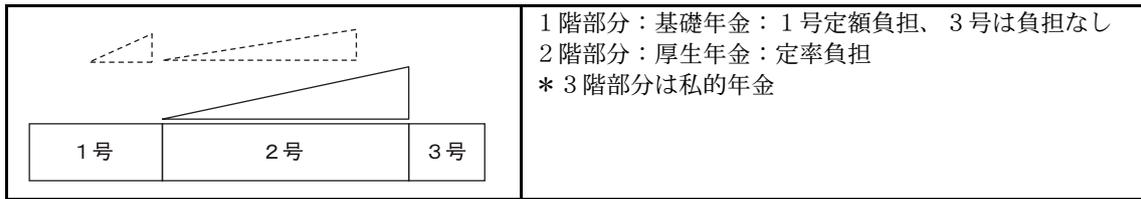
には、現役世代に信頼できる制度であることを示すことが重要である。英国の公的年金はその役割を最低限に抑え受給資格年齢も高齢化の進展に合わせて引き上げてきた。そしてさらに、50年後を見据えて公的年金を一層化するという改革に踏み込んだ。しかしこれには私的年金へ誘導する措置もあわせてとられてきた。今後、わが国が現役世代に信頼できる制度としてどのような年金改革に踏み込むべきなのか、ここでは一元化の改革パターンを示しながら考えてみたい。

図表5は、わが国の現行の年金制度と3つの公的年金一元化のパターンを示している。①は、1階部分の基礎年金について1号から3号までの区分を無くした一元化である。全ての被保険者は定額または定率の保険料を負担する。これにより自営業者と被用者およびその配偶者は等しく保険料を負担することになり公平化される。ただし定率の保険料とすると自営業者と勤労者など業種間の所得捕捉率の格差が問題となる。2階部分はそのままとする。②は、1階部分と2階部分を合わせて公的年金全体を所得比例年金とする一元化である。オーストラリアのケースに近い。2階の一部は私的年金となる。被保険者は全て定率保険料を負担することになるが、低所得者は十分な年金が受け取れないため最低所得保障の制度でカバーする必要がある。③は、1階部分と2階部分それぞれの一元化である。被保険者は定額と定率の保険料を負担する。定率の保険料で所得捕捉率の問題はあるが2階部分で業種別の格差がなくなる。

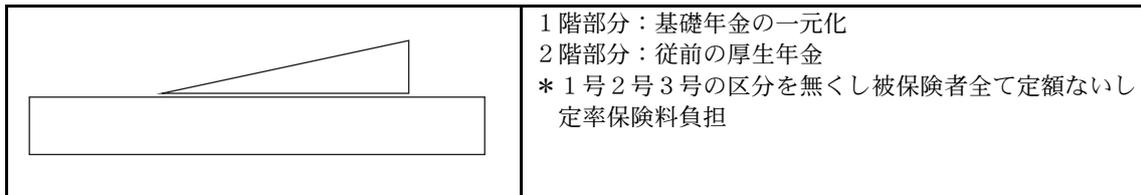
わが国の年金改革は、いずれのパターンを検討するにしても難題が多い。この難題を解きながら改革に踏み込むのは政治である。政治を動かすのは国民であるが、年金改革を推し進めるのは現役世代の国民が政治に訴えて始まる。しかし年金受給世代も安定的で持続可能な年金制度への改革の必要性は認識しており、現役世代とともに方向を早急に探る必要がある。

図表5 わが国の公的年金一元化のパターン

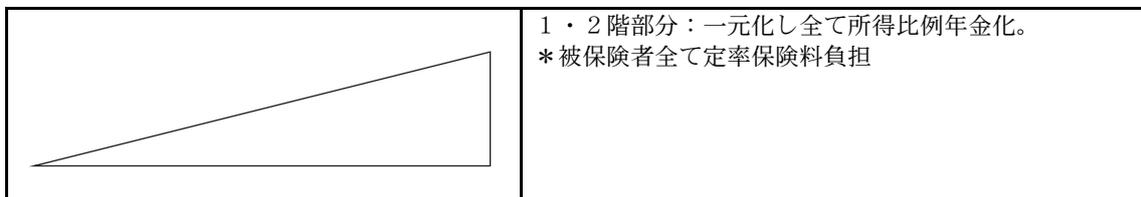
現行の年金制度



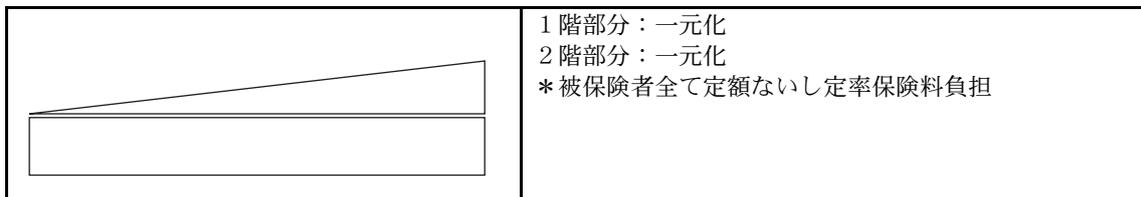
① 基礎年金部分のみ一元化



② 公的年金の所得比例一元化（一層化）



③ 基礎年金一元化＋2階部分一元化



(出所) 経済財政諮問会議2004年資料等を参考に作成。

④ 年金改革に向けた議論

公的年金と私的年金の在り方について、英国はその創設当初より、公的年金は高齢者の最低所得保障として役割を限定してきた。その後も現在まで、退職後の所得保障は私的年金にその役割を任せてきた。今回の一層化も公的年金の役割を拡大する中で制度が複雑化し老後への備えが個人で不明確となることで簡素化に動き、私的年金へ誘導してきたところである。これに対してわが国では前述のように、老後の所得を自己責任に負わせるのは現状では受け入れられないであろう。

そこで現実的な視点から、わが国の現状から問題点をあげて年金改革の議論を述べてみたい。現行の年金制度で大きな問題の1つは、世代間で不公平が生じているのではないかという懷疑である。

世代間の不公平問題とは、個人が納付した保険料累計額の現在価値とこれから受け取る年金給付累計額の現在価値を比較して、世代間で異なることである。現状では年金受領世代が圧倒的に有利であると世代間会計でも推計されている。この点について、平成25年の社会保障制度改革国民会議で議論され同年8月にまとめられた報告書には次のように述べられていた。すなわち「いわゆる中立命題の本質である私的な扶養と公的な扶養の代替を考えれば、年金制度の中だけで自分が払った保険料と自分が受け取る年金給付を比較する計算は、本当の意味での世代間の公平を表すものではない。仮に、公的年金が存在しなければ、その分同様に私的な扶養負担が増えることとなるだけであり、私的扶養の代替という年金制度が持つ本来機能を

踏まえた議論が必要である」⁽⁴⁾。しかしこの議論は現行の年金に対する懐疑に対しては何ら応えていない。この議論を前提とするなら、公的年金制度そのものを根本から建て直さなければならない。世代間の不公平に対応するためには、年金の受給開始年齢と受給資格期間を論じるのが現実的である。

年金受給開始年齢については、わが国は国民年金の支給開始年齢は60歳から段階的に引き上げられて現在は65歳である。しかし欧米ではすでにほとんどの国で2050年頃までに最高で68歳まで引き上げることが決められている。英国では前内閣で財務大臣が公に70歳までの引き上げを論じた。平均寿命が世界でトップクラスのわが国で65歳に止まっているのは、現役世代からも議論が出よう。

受給資格期間については、わが国の国民年金の受給資格期間は25年であったが、無年金者対策として期間を10年に短縮する年金強化法改正案が2016年秋の臨時国会で可決された。改正の目的は、将来の無年金者の発生を抑えることであった。対象となる年金は、老齢基礎年金、老齢厚生年金、退職共済年金、寡婦年金、およびこれらに準じる旧法老齢年金である。現在、無年金である高齢者に対しても改正後の受給資格期間を満たす場合には経過措置として施行日以降、保険料納付済期間等に応じた年金支給が行われる。10年に短縮することで無年金者の約4割、約64万人が受給資格をえるが約650億円の財源が必要となる。これは消費税率10%への引き上げと同時に実施する予定であったが、期間の短縮だけ先に実施することが閣議決定された。英国の公的年金の受給資格期間は、一層化前は1年以上であったが、2016年の一層化から10年に引き上げられている。これはわが国の生活保護給付に相当する年金クレジットでカバーすることで無年金者の問題が回避されている。

最後に、英国とわが国の年金政策に対するスタンスを振り返ろう。キャメロン前首相は2015年5月の総選挙に際して、支持率も伸びない中で評判の悪かった緊縮財政政策を年金改革とともに進める姿勢を取り続けていた。もちろん経済対策として法人税率の引き下げや外資の呼び込みに優遇政

策も打ち出していたが、基本的には歳出カットと増税で均衡財政を最優先に挙げていた。健全財政こそ最善の経済政策というスタンスを貫いていた。この背景には、英国景気がEUの中では好調であったことがあげられる。2014年度は2%台の成長を確保していた。

これに対して安倍政権は、アベノミクスを財政出動とともに強硬に推し進めてきた。成果を上げなければ支持率を失う危機感がつねにある。景気動向を睨みながら、相変わらず赤字公債依存の景気対策を最優先とし、年金に係る社会保障・税一体改革は消費税増税の先送りでは社会保障改革はほとんど手付かずである。巨額の公債残高を抱える危険性が叫ばれながらも、政治は高齢者の支持率を失う恐怖から年金改革には踏みださないうちで現行のままでは世代間不公平の高まりとともに年金の持続可能性は消失する可能性はだれしも認識しているところである。

こうしたスタンスの違いは、内閣制の違いからも指摘できる。キャメロン連立政権では5年任期が法定されたため首相は容易に解散できない状況に置かれたが、これこそが支持率を失おうと5年間に不人気の改革も行うことができたのである。これに対して日本の内閣は、自民党総裁任期が3年であるが、不人気の政策で支持率が下がれば首相は場合によっては1年もたないうちにその座から下ろされる。これでは投票率の高い高齢者層の支持が得られない年金改革など提案さえできない。年金改革のロードマップは、日本では現実的には高齢者に配慮したものしか描けないのが現状である。しかし年金財政は危機に向かっている。健全化へのロードマップを諸外国を参考に早急に描く必要がある。

[参考文献]

- 大沼貴幸 (2016) 「DC年金改革——英国の例にみる日本への示唆——」三菱UFJ資産運用情報。
- 大和田雅英 (2015) 「公的年金制度の一元化に向けて～自営業の現状と年金制度～」国際公共政策研究センター (CIPPS) Information 第91号。
- 神山哲也 (2006) 「英国における公的年金改革」野村資本市場クォーターリー2006冬号。
- 神山哲也・田中健太郎 (2014) 「英国における集団運用型確定拠出型年金導入の議論」、野村資本市場クォー

- タリー2014年冬号。
 健康保険組合連合会（2012）『NHS改革と医療供給体制に関する調査研究報告書』。
 駒村康平編著（2016）『2025年の日本 破綻か復活か』勁草書房。
 榊原毅（2005）「英国の所得保障改革（上）」『大原社会問題研究所雑誌』No. 560。
 地方自治総合研究所（2012）『地方財政レポート2012 検証 社会保障・税一体改革』。
 中川秀空（2014）「イギリスの年金改革——一層型の年金制度の導入——」『レファレンス』2014. 8。
 西村淳（2006）『社会保障の明日——日本と世界の潮流と課題——』ぎょうせい。
 野村亜紀子（2011）「諸外国における公的年金役割後退の対応策——中核を占める私的年金の活用——」野村資本市場クォーターリー2011春号。
 橋本恭之・山口耕嗣・北浦義朗（2007）「公的年金一元化について——社会保障財源のあり方——」『経済論集』（関西大学）第56巻第4号。
 みずほ総合研究所（2004）「公的年金の一元化をどう考えるか」みずほ政策インサイト2004年12月30日発行。
 村田浩治（2010）「『自動加入方式』を採用する英国の新個人年金制度——行動経済学を取り入れた改革——」日本証券経済研究所、平成22年1月18日。
 山田隆博（2015）「スウェーデンに学ぶ日本の年金制度改革」『経済政策研究』（香川大学）通巻12号。
 経済財政諮問会議、2004年8月会議資料。
 自治体国際化協会ロンドン事務所、マンズリートピック、2012年—2015年。
 厚生労働省（2012）『各国の社会保障』。
 厚生労働省（2015）「海外情勢報告」。
 国立国会図書館調査及び立法考査局、外国の立法、イギリス、2012年—2015年。
 Department for Work & Pensions（2013）, *Single-tier pension reform*.
 Department for Work & Pensions（2014 a）, *Pension Act 2014 Impact Assessment; Summary of Impacts*.
 Department for Work & Pensions（2014 b）, *Updated impact of the single-tier pension reforms*.
 Department for Work and Pensions（2016）, *Impact of New State Pension (nSP) on an Individual's Pension Entitlement——Longer term effects of nSP*.
 Institute for Fiscal Studies（2013）, A single-tier pension : what does it, *IFS Report R82*.
 Emmerson, C.（2016）, Recent UK pensions policy, Institute for Fiscal Studies.
 Office for Budget Responsibility（2012）, *Fiscal Sustainability Report : July 2012*.

[注]

- (1) OECD（2013）*Pension at a Glance 2013*.
- (2) Department for Work & Pensions（2013）p12.
- (3) Institute for Fiscal Studies（2013）。
- (4) キャメロン政権のNHS改革については、健康保険組合連合会（2012）『NHS改革と医療供給体制

に関する調査報告書』に詳しい。

- (5) 例えば2005年の報告書でも私的年金として確定拠出型年金であるステークホルダー年金への誘導を提唱している。Department for Work & Pensions（2005）, *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*.
- (6) Department for Work & Pensions（2013）。
- (7) 厚労省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し——平成26年財政検証結果」（2014年）によると、最も厳しい前提条件で2065年に所得代替率は38.9%と見通している。
- (8) IFS（2016）の試算によると、適用除外の廃止により国民保険料負担は雇用者で3.4%、被用者で1.4%の負担増となると見積もっている。
- (9) Department Work & Pensions（2013）。
- (10) ただし政府の試算でも予算責任局（Office for Budget Responsibility）は8.3%という値を示している。Department Work & Pensions, *ibid*.
- (11) マーサー・ジャパンのHP：<http://www.mercer.co.jp/newsroom/2016-global-pension-index.html>
- (12) 社会保障制度改革国民会議報告書（平成25年）、45ページ。