

イギリス年金制度改革案について

村 上 清

I イギリス年金制度改革案の意義

現在イギリスでは年金制度の根本的な改革の構想が進められている。1969年1月に公表された労働党の改革案が議会で成立を目前にした1970年春の総選挙は、予想外の保守党の勝利に終り、保守党はかねてからの公約に基づく改革案を、1年余の準備期間を経た1971年9月に発表した。もし保守党が今後数年間引き続き政権にとどまり、予定のスケジュール通りに作業が進行すれば、1975年4月からはイギリスの年金制度はさまざまな変革と新しい実験を織り込んだ姿に変貌する。しかし、もしこの間に政権が労働党に移るようなことがあれば、一度はほごになった労働党の公的年金拡充の意欲的な構想が、再度推進されることになる。

イギリスの年金改革は、現在のわれわれにとって、世界各国の年金制度のなかで、最も深い関心を抱かせる壮大な実験である。われわれの抱く特別の関心はつぎの理由による。第1に、現在主要国のなかでイギリスは、年金制度が不安定な状態のままに残されている唯一最大の例である。1950年代の末期から1960年代にかけて欧米のいくつかの国で相次いで起った年金改革は、これらの国の公的年金の給付水準を高めるとともに、公的年金と私的年金を含めた年金による保障の地図を、ほぼ恒久的に安定した姿に置いた。そのなかにおいて福祉国家といわれるイギリスだけが、年金制度についてははるかに後塵を拝した旧態のままに残され、しかも運営上はさまざまな困難に苦しんできた。それだけに今後予想されるイギリスの年金改革は、小手先の修正ではなく抜本的な改正となるであろう。

第2に、イギリスでは年金改革に関して、まったく対照的な2つの構想が掲げられていることである。公的年金の給付水準の引上げおよび私的年金に対する公的な立場からの規制強化という問題に関しては、アメリカもイギリスとほぼ同様な事情にある。しかしアメリカでは、どの政党が政権についたとしても、改革の方向にそれほど大きな差異はないであろうし、これまでの路線が根本的に変革されることも考えられない。しかしイギリスでは、保守党も労働党も、現状に根本的な改革を加えることを公約し、しかもその改革の方法は両者ではまったく異質であり、それはたんなる年金制度改革の手法の相違というものではなく、年金制度を柱として形成される社会経済の質を変えるものである。このように一国の年金制度が重大な岐路に立ちいずれかの選択を迫られた過去の例としては、年金制度が10年にわたり内政上の最大の課題となり国民投票や特別選挙にまで及んだ1950年代のスウェーデンが想起される。

第3に、イギリスの年金改革案は、公的年金の改正だけではなく、私的年金をも含んだ老齢所得保障全般の構造改革であり長期安定の方向づけである。長年にわたり公的年金が貧困な一律定額のみイギリスでは、急速に発達した私的年金が、老後の所得保障の面でもまた経済の資本蓄積の面でも、確固とした位置を占めている。すでに1961年の小規模な所得比例の公的年金導入の際にも、既存の職域年金に大きな影響の及ぶことを避け、適用除外の方法によって公的年金と私的年金との調整を図っている。今後年金改革を抜本的に行うに際しては、それがいずれの方向であれ、既存の職域年金を無視するわけにはいかない。保守党も労働党も、その改革案のなかで公的年金と職域年

金のパートナシップということをとくに強調しているのはこのためである。しかし、制度の理念も財政の構造も異質な公的年金と私的年金とを、総合的な保障計画のなかに組み込み協調させていくことは、さまざまな技術上、運営上の困難や支障を生ずる。すでに1961年から行われてきている職域年金による公的年金の適用除外に続いて、今後の年金改革のなかで公的年金と私的年金との協調が、どのように成功するか、あるいはどのような不成功に終るかは、深い興味のもたれる点である。

第4に、とくにわが国に関係の深い点として、わが国の厚生年金基金制度（調整年金）はイギリスの適用除外制度を先例としてこれに倣ったもので、イギリスの適用除外の問題点およびその成行きは、いわば日本の基金制度の姿を映す鏡となるものである。これまでの経緯からみてイギリスの適用除外にはさまざまな問題点があったし、今後、保守党、労働党のいずれの方向で改革が行われても、現行の適用除外は消滅し、これに代ってまた別の公的年金と私的年金の協調の計画が発足する。わが国の基金制度は、表面の形態はともかく、公私年金の調整という年金分野での機能にはイギリスとはかなりの隔たりがあるが、公的年金の運営を民間の私的年金で肩代りするという技術的な面では、年金制度の技術面の研究の浅いわが国には、イギリスの年金改革は貴重な先例と実験を提供するものとなる。

II 現在までの経緯

1912年以来、イギリスの社会保険制度は一律拠出・一律給付の原則に立ち1926年施行の拠出制年金もこの原則に従っていた。1946年、ベバリッジ報告に基づく国民保険も一律定額の原則を継承したが、給付については報告書に示された20年間に漸増させる方式を採らず、新制度の導入とともにただちに完全年金を支給したため、財政の収支に不足を生じることとなった。すなわち、一律の拠出金は16歳の加入者について収支の相等する数理保険料であったから、少額の国庫負担が加えられたとしても、あらゆる年齢で新規加入する者に完

全年金を支給すれば、財政的にゆきづまることは明らかであった。さらに以後、生計費の上昇に対処するため給付も拠出も数次にわたって引き上げられたが、いずれの場合にも、旧料率による拠出しか行わない者にも給付は一律に引き上げられた。このため財政上の赤字は累増し、やがては収支の不足により制度の破綻を招くことはすでに明らかになった。それでいて給付の内容は依然として貧困であり、各職域では公的年金の不備を補う職域年金が急速に発展し、1958年に政府の保険数理官が行った調査では、男子被用者の半数と女子被用者の4分の1が職域年金に加入していることが判明した。

1961年に保守党政権の下で所得比例の公的年金が導入された。その意図は定額年金を補足する比例年金を支給することよりも、むしろ所得比例で徴収した拠出金によって在来定額年金の赤字を補填することにあった。この制度は加入後の各年の所得額を基礎にして年金額の定まる古典的な全期間給与基準で、現代の公的年金で一般的な早期成熟の方策もスライドの規定もなく、もともと少額の年金でもあって老齢保障という面からは実効のきわめて乏しいものであった。しかしこのような旧式年金であったがために、完全積立方式の私的年金による適用除外が可能にされた。すなわち、政府はこの比例年金の導入が既存の職域年金に二重の負担を負わせないようにするため、一定の要件に合致する職域年金加入者には適用除外を認めた。施行とともに430万人が適用除外を申請した。

当初この比例年金の対象となる報酬は週給のうち9ポンドから15ポンドまでの部分であったが、1963年には上限が18ポンドに引き上げられ、さらにその後労働党政権の下で30ポンドに引き上げられた。しかし、適用除外はこのうち18ポンドまでに限られ、それを超える部分には認められていない。

1966年の総選挙では、年金制度をめぐる労働党と保守党との公約はまことに対照的であった。労働党は現行制度を大幅に改定し、退職時所得の2分の1にまで達する給与比例の公的年金を掲げ

る。早期成熟の措置が加えられ、スライド制により実質価値は維持される。適用除外の存続は認めるといえるが、このような公的年金の下では適用除外も従来とはまったく異なる仕組みとなろう。

一方保守党は、公的年金は一律定額の基本的保障にとどめ、その補足はすべて職域年金に委ねるものとする。定額年金を所得比例の拠出金で財政的に自立させることによって、不要となった不評の比例年金は廃止する。さらに職域年金が実質的に公的年金に代る役割を果たしうるように、完全な通算制度の強制を導入するものとしている。

選挙の結果は再度労働党の勝利に終り、3年の準備期間ののちに労働党政府は1970年1月、改正案を白書のかたちで公表した。改正案では主として労使の給与基準の拠出を財源とし、一般税収(国庫負担)への過大な依存を避けている。改正案の概要はつぎのとおりである。

新制度で対象となる給与は、各人の給与のうち全国平均賃金の1.5倍までの部分である。本人拠出は対象となる給与の6.75% (うち年金制度への部分は4.75%)、事業主拠出は1.5倍の上限なしの総給与の6.75% (うち年金制度への部分は4.5%) である。国庫負担は約18%という現在の割合が、ほぼそのまま維持される。

年金は男子65歳、女子60歳から支給され、男子70歳、女子65歳までは所得のある者には一定の基準で減額される。年金額は加入全期間の平均給与の一定率で、この率は、各人の給与のうち全国平均賃金の2分の1までの部分については60%、これを超え全国平均賃金の1.5倍までの部分については25%である。これは実質的には定額(平均賃金の2分の1の35%)と給与比例(対象給与全体の25%)との組み合わせと同じ効果をもつものである。年金額算定の基準になる過去の給与については、退職時までの賃金水準の変動にスライドした読みかえが加えられる。したがって年金額は、支給開始時にはその時期の賃金水準に応じた実質価値が保たれる。支給開始後は、2年ごとに検討を加え、少なくとも物価の上昇に見合う修正は行うとともに、可能な範囲で、一般生活水準の上昇に従った年金額の引上げを行う。なお上記の年金額は

単身者の場合で、夫婦の場合には妻の年金が新制度の基準で支給され、最低の場合でも現行の夫に対する配偶者分の定額加算は加えられる。

新制度からの年金は、実施後20年の経過期間を経て完全な額が支給される。経過期間中の退職者には、現行制度および新制度から、それぞれの加入年数に比例して案分された額が支給される。

新制度の財政は賦課方式を原則とする。しかし当初の期間は収入が支出を上回るため若干の積立金が生ずる。1968年の状態を基礎にし、既裁定年金も賃金水準の上昇に見合って引き上げられると仮定すれば、1987年から1988年に支出が収入を超え、以後は拠出率を多少引き上げなければならなくなる。この計算には適用除外は考慮されておらず、適用除外が多ければそれだけ支出が収入を上回る時期が早められる。

新制度では「部分的な適用除外」を認める。すなわち、新制度の給付のうちスライドによる増額部分や早期成熟による割増し部分は、これを職域年金で肩代りすることは技術的に困難があるため、適用除外は金額の確定しうる部分についてのみ行われる。その仕組みの要旨は、国の制度により少い拠出を行うかわりに、国の制度からより少い給付を受けることであり、この少くなる部分は、代って職域年金により保証されることになる。具体的には男子で各年の給与の1% (女子は0.55%) が減額される給付(代行給付)であり、給与の2.5% (労使各1.25%) が減額される拠出金(免除料率)となる。この部分の給付は公的年金に代わるものであるから完全な通算が要求され、適用除外期間5年未満で転職する場合には、①所定の年金を据置年金としてその職域年金から支給するか、②適用除外期間中の拠出金減額分を遡って国に支払い給付を国に移管するかの、いずれかによる。5年以上の適用除外後に転職するときは、その職域年金から加入期間に見合う年金を支給する。

さらに労働党の改革案では、適用除外とは無関係に一般の職域年金について、転職によって失われる受給権を保護するため、ある種の通算を強制する立法の意図のあることを述べている。しか

し、通算は一定の条件付であり、かつ転職に際しての個人の拠出金の現金返戻は認めるものとし、さらに実施に先立って具体的、実務的な検討が必要であるとしている。

上記の労働党の改革案は、1970年に法案として議会に提出されたが、同年春の選挙の敗戦により、日の目を見ぬままに終わった。代って政権に就いた保守党は、かねてからの公約に基づく改革案を1961年9月、Strategy for Pensions と題する白書のかたちで公表し、さらに10月には具体的な細目につき一般の意見を問うため Implication for Occupational Schemes of the Proposals in the Government's White Paper "Strategy for Pensions" と題する小冊子を社会保障省からのメモランダムのかたちで提出している。以下は保守党の改革案の要旨である。

III 保守党改革案の概要

保守党の年金改革案は3つの要素から構成されている。第1は、定額公的年金の保障機能と財政基礎の確立である。第2は、職域年金またはこれに代る国営積立制度による所得比例年金の強制適用である。第3は、職域年金全般にわたる広範な通算制度の導入である。そしてこれらの根底には、公的年金と職域年金との本質の相違を明確にし、それぞれが最も適切に発展できる条件を確立しようという意図がある。

定額年金の給付は1971年9月から単身者で週6ポンドになる。これは家賃手当を含む公的扶助の週約8ポンドに2ポンド下回る。理論的には、この2ポンドの差を埋めて、拠出制年金が公的扶助の給付に劣らないようにすることが魅力的な提案であろう。しかし、それだけの引上げをするには老齢年金だけで年間7億ポンド、他の給付も含めて年間10億ポンドの支出増になり、その財源調達には拠出金の大幅な引上げが必要になる。むしろ公的年金は、拠出に対する権利として資産調査なしに、現実の状況に立脚した基本的な年金を支給し、それを超える保障は、職域または個人の自主的な準備に委ねるべきであろう。

年金受給者の生活水準を保護するために、2年

ごとに少なくとも年金の購買力が維持されるだけの給付改定を行う。それ以上どれだけの引上げを行うかは、そのときの政府がその時点での経済情勢などを考慮して決定することになる。

定額年金の拠出金は、現行の定額制を所得比例に改める。現在でも定額年金の財政は、比例年金の拠出金への依存度を次第に濃くしているのであるから、これは自然な成行きである。拠出金の対象となる所得は、男子労働者の全国平均賃金の1.5倍までで、その12.5%（健保の拠出金1%を含む）を事業主7.25%、本人5.25%の割合で負担する。拠出金はすべて税金と一緒に源泉徴収されるので、現行の比例年金は源泉徴収、定額年金は印紙台紙という二重の手数が著しく簡素化される。

自営者の拠出金は、年収1,000ポンド未満の者は一律定額、年収1,000ポンドを超える者は定額のほかに1,000ポンド超過部分（ただし前記の平均賃金の1.5倍限度）の5%が加えられる。国庫負担は現行の割合（労使の拠出金総額の18%）のままとする。

年金の受給は現行と同じ男子65歳、女子60歳からで、受給資格として勤労期間中の90%の期間、拠出のあったことが要求される。

定額年金が所得比例の拠出金によって財政的に自立する結果、現行の所得比例年金は廃止される。ただし、それまでの加入によって取得された年金額は、据置かれて新制度の年金に加算して支給される。この据置年金については、2年ごとの見直しによる実質価値の維持は行われない。これは、適用除外を選んだ職域年金の加入者との公平性をはかるためである。

定額公的年金は基本的な保障ではあるが、それだけでは十分でない。そこで、これを補足する所得比例年金がすべての被用者に与えられるような方法が講じられる。比例年金は原則として職域年金によって支給されるが、小規模企業や短期雇用者にはこの方法は適切ではない。そこで一定の要件に合致した職域年金の適用を受けない被用者には、これに代えて国営の積立制度が強制適用される。

認可される職域年金（この場合には国営積立制度

に加入しなくてよい)としての要件とはつぎの4点である。第1に、年金額は各年の給与の1% (女子は0.7%)以上であること、第2に、その2分の1の寡婦年金を支給すること、第3に、裁定後の年金額の実質価値が維持されること、第4に、財源的な資金準備が確保されていることである。これらの認可の基準の具体的細目については、まだ未確定で今後の検討に残されている部分が少なくない。

各年の給与の1%という給付水準の要件は、後述の国営積立制度との公平性を図ったもので、現行の諸条件からみて、1%の年金のための費用は、国営積立制度への労使の掛金の合計よりもやや高いものとなる。したがってもし将来、諸条件とくに長期金利の著しい変化があれば、この給付率の要件は改定されよう。しかし政府は、あまり頻繁な改定は希望せず、また改定があったとしても、それは将来についてのみ有効なものである。女子の給付率が低いのは、女子には遺族給付は要求されていないけれども、それ以上に年金開始が男子より5歳低い60歳であること、および平均余命が男子より長いためである。男子が65歳、女子が60歳を超えて在職した場合は、それに応じて年金額の引き上げられるのが通例であるが、このことを認可要件に含めるかどうかは未定である。

2分の1の寡婦給付は、本人の死亡が年金受給中であればすべて年金で支給されるが、在職中の死亡には同等の一時金支給も認める。問題は、中途退職して据置年金の状態にある者の取扱いで、この場合にも一定の寡婦給付が要件として課されよう。また本人が退職して以後の結婚、離婚による寡婦の取扱いもさらに検討を要する事項である。

年金の実質価値維持は、つぎのいずれかの方法によらなければならない。第1は、現在国家公務員の年金制度で行っていると同様な物価スライドである。第2は、あらかじめ定めた率で増額させる方法で、たとえば年率3%、2年以内の期間ごとの修正は、短期的にこれを上回る物価の変動があったとしても、現状では妥当なものと考えられる。しかし、将来状況の変化によっては、この率

の修正も必要となろう。第3は、ある特定な率は定めていないが、既裁定年金の増額につき妥当な財政的裏付けが行われていると認められたものである。

既裁定年金の価値維持がない場合でも、年金額の水準がとくに高いときは認可される。既裁定年金増額の通常の基準が年3%とすれば、本人の年金給付率が各年の給与の1.25%ならば、増額規定がなくとも認可されよう。ただし政府は、増額規定を奨励する意味で、1.25%でなく1.5%をこの場合の最低基準にすることも考えている。

給付の財政的な保証として、制度が保険契約に基づき、かつ保険会社が規定の給付を保証している場合には、保険料の支払が適正に行われていることで十分とされる。制度が非保険の積立、または保険契約でも給付保証のない場合には、認可の要件として、完全積立でないときは一定の優先順位(制度解散の場合、①既裁定年金、②従前の所得比例年金の適用除外のため確保すべき年金、③新制度の下で要求される最低の給付、につき給付保証が優先される)の規定があり、かつそれに見合う資産が保有されているか、または完全積立であって、最終給与基準の場合の昇給差損のような運営上の欠損額が生じたときも5年以内に補填される定めになっていることを要する。

認可要件の給付は、各人の課税対象給与の1%である。実際には各職域年金では、年金額算定のためにこれとは別の給与を用いている。そのため政府は、職域年金の給付がいかなる場合にも課税対象給与の1%を下回らないという最低保証条項を要件に加えることを考慮している。事業主が、国営積立制度に加入せず、職域年金で認可を受けるためには、加入全従業員に周知させ、かつ投票により同意を得なければならない。

認可された職域年金に加入していない21歳以上の者には、国営の積立制度が強制適用される。掛金は一律に給与の4%で、本人が1.5%、事業主が2.5%を負担する。対象となる給与は、定額公的年金の場合と同様に全国平均賃金の1.5倍までである。老齢年金は男子65歳、女子60歳から支給され、2分の1の寡婦年金がある。

年金額は所定の掛金に対して、それぞれの掛金払込時の年齢に応じて定まる。たとえば同じ10ポンドの掛金に対して、21歳の男子は週9ペンスの年金になるが、50歳の男子では週3.1ペンスになる。この制度には政府の補助はなく財政的に自立する。年金額の計算には4%の予定利率、一定の死亡率および5%の事業費率が用いられているが、運営の実績が良好であれば、予定の年金額のほかに配当による増額が期待される。この配当増額により年金の実質価値の低下がある程度おぎなえるかもしれない。

白書では、職域年金が国営積立制度に非加入の認可を受けたものであるとなかろうと、すべての職域年金に通算制度の導入を強制している。同一の職域年金に5年以上加入しかつ26歳以上で離職する者には、加入期間に見合う年金を据置年金として支給するか、またはつぎの職域の年金制度に積立金を移管する方法により、受給権を保全しなければならない。5年未満の加入で認可された職域年金を離れる場合は、据置年金または移管の措置のないときは、認可がなければその者につき加入期間中に支払うべきであった掛金の累計を一括して国営積立制度に払い込むことを要する。この場合、遅れて掛金を払い込むことに対する利息をつける必要はないが、年金額は掛金がい込まれた年齢に応じた金額となる。

各職域で留保された転職者の据置年金については、その職域に定年まで在職する者との年金の間に差別的な取扱いをしてはならない。これは、各職域年金で年金額の実質価値を維持するような措置が行われる際には、すでにその職域を離れた者の年金にも同様な措置を行うことを要求するものである。全期間給与基準の年金や掛金額を固定するマナー・パーチャスの制度では、全加入者に過去の読みかえをしないで据置年金だけ手直しをすることは、むしろ早期離職者を差別的に有利にするが、最終給与基準の制度で、据置年金を離職時の給与基準のままに放置することは、早期離職者を差別的に不利にする。したがって最終給与基準の制度の据置年金については、なんらかの実質価値維持を要求する必要があるのではないかと考え

られる。

本白書の提案は1975年4月実施を目標にし、関係方面と協議ののち、その施行に間にあるよう法案が議会に提出される予定である。

IV 保守党案と労働党案との比較

年金改革の労働党案も保守党案も、いずれも現状を打開し老齢保障の拡充を図る点は同じであるが、その具体的内容にはかなりの差異がある。その両者を対比してみると、つぎようになる。

まず公的年金だけについて給付と拠出金を比較すれば、平均的な賃金の者で、労働党案では単身者で退職時給与の42.5%、夫婦で約55%の年金が支給されるのに対して、保守党案では単身者で約25%、夫婦で約40%とかなり低い。しかし、保守党案ではこれに職域年金または国営積立制度による比例年金が強制的に加算され、その給付額は国営積立制度で（毎年3%の昇給の場合）20年後には最終給与の8%、40年後には18%が予想されているので、労働党案の給付率が20年の経過期間を経たのちの数字であることを考慮すれば、労働党案がやや高いという程度で、とくに著しい差があるともいえない。年金のスライドによる価値維持は、両者ともほぼ同じ方法を提唱している。

拠出金の面では、いずれも全国平均賃金の1.5倍までの部分を対象として労使で分担し、しかも国庫負担率もいずれも現状のままとしている。給付は労働党が所得比例、保守党が定額であるから、労働党よりも保守党のほうが所得再分配効果の高い制度を行うことになる。労使の負担割合が、労働党案ではほぼ折半（拠出率は同じで対象報酬の上限の有無だけが異なる）であるのに対して、保守党案が事業主負担の多いことを当然と述べているのも興味がある。労使を合算した年金のための拠出率は、労働党が9.25%（ただし事業主負担は総報酬に対して）、保守党が11.5%で、給付の低い保守党案のほうが高いのは奇妙に感じられる。これは労災の費用が前者には含まれず、後者には含まれていることにもよるが、より大きな理由は、いずれも「当面の拠出率」であることによる。すなわち、労働党案では1980年代の末期には拠出率の

引上げが必要になるのに対して、保守党案では人口老齡化のピークを超える20年後には拋出率の引下げが可能になる。年金制度の財政は、いずれも賦課方式によっているが、給付支払が20年のうちに成熟する労働党案では、この間に若干の積立金が形成される。

現代の年金制度で要請される早期成熟については、労働党は20年の期間に徐々に成熟させる方針をとっている。保守党は定額年金であるから即時成熟であるが、強制適用の比例年金、とくに国営積立制度は今後の積立に応じてのみ年金額は蓄積されていくものであるから、完全な成熟には長い歳月を要する。

職域年金に対する規制、とくに通算の強化は、労働党よりも保守党は一層厳しい。認可の要件となる給付部分だけでなく、すべての職域年金に通算を要求し、かつ離職時に本人拋出金の返戻も認めぬという措置、さらには離職者の据置年金も現役の加入者の年金と同様な保護を要請する措置は、職域年金にこれまでとは異質の公的色彩を賦与するものである。

以上のような公的年金の構造や職域年金に対する規制の面からみれば、労働党よりもむしろ保守党のほうが革新色が強いようにも感じられる。しかし、職域年金（私的年金）の占める領域に関しては、本来の労働党と保守党との性格の相違が顕著になる。見方をかえれば、保守党案は私的年金を中心とした私的な経済活動の領域を保護するために、これに強すぎるとも思われる公的要請を課しているのである。

一般に企業年金の関係者は、労働党案よりも保守党案を歓迎している。労働党は白書のなかで、職域年金が老齡保障および資本蓄積に果たしている貢献度を高く評価し、労働党案の意図は公的年金と職域年金の協調関係を保つことであると述べ、現実にも職域年金による部分的な適用除外を認めるとしている。しかし実際問題としては、労働党案の下での適用除外は、従来の比例年金の適用除外以上に煩瑣なものとなるであろうし、さらに加えて、拡大された公的所得比例年金は職域年金による補足の余地を急速に狭め、職域年金全般

に深刻な影響を及ぼすであろうというのが大方の予測である。これに反して保守党案では、低水準の定額公的年金の補足はすべて職域年金に委ねる原則であり、しかも公的年金と私的年金の分野は截然と区分されて現行の適用除外のような入り組んだ問題は生じないから、たとえ通算の要請という拘束は生じて、疑いなく職域年金の分野は確保されるであろう。

このことはさらにイギリス経済の資本形成にも直接に関与する。労働党案では、公的年金の拡大によって私的年金が縮小すれば、私的領域での資本蓄積は減退する。これに代って、公的比例年金では、少くとも完全成熟までの相当な期間、支出を上回る収入は公的領域での資金を形成する。

しかし年金制度の将来の展望という面からみれば、保守党案も労働党案も、これまで他に前例のない難問を含んでいる。労働党案についていえば、公的年金の拡大による老齡保障分野全般の再編成という問題に加えて、スライド制や早期成熟を含んだ動態的な公的年金の下で、完全積立の静態的な私的年金による適用除外が、はたして永続的に実務面からも財政面からも成り立ちうるものであろうか。このことは労働党自身が、世界に前例のない実験であると述べている。一方保守党案は、公私の関係を判然とさせた明快な案のように見受けられる。しかし、依然として公的扶助に依存する低水準の定額年金のままで、世界の主要国の福祉拡充のなかに伍していけるものであろうか。これを補足する比例年金の成熟の歩みはまことに遅く、既裁定年金の実質価値は保全されたとしても、それ以前に裁定までの期間の経済変動に十分対処できうるものであろうか。職域年金とはいえ法律に基づいて強制適用されるのであれば、広義の社会保障の一形態である。先進国の社会保障がこのような形態で運営されることも、また前例がない。これらの問題については、さらに各国年金制度の現代の潮流と対比させながら検討してみることとする。

V 各国との比較における評価

イギリスの年金問題がとくに複雑なのは、国の

老齢保障計画のなかに私的年金をどう取り込んでいくかが重要な鍵になっているからである。

企業年金の性格および位置づけは、国によってさまざまで、完全に自由で任意なものから最も画一的に規制されたものまで、その幅はきわめて広い。西ドイツやアメリカの企業年金は設立も運営も任意であり、離職者に対する給付の保護や年金支払に対する財政的な保証の責任もない。したがって企業年金は、生涯の大部分を同一職域にとどまった者が、企業の支払能力の限度内において受給することになる。一方フランスやスウェーデンでは、私的年金は全国的な労使協定により画一的に制定され、転職者にも年金は完全に通算され、給付の支払は全産業の連帯によって保証される。その他の国はこの両者の中間に属し、たとえばオランダやデンマークでは5年以上の加入者には離職しても受給権は保護される。ノールウェーでは伝統的に転職者にも年金は通算される仕組みができていて、ベルギーでは保険契約による制度では、加入5年以上なら離職者にも受給権は付与される。

公的年金と私的年金との給付が重複を生ぜず総合的な老後収入を構成するよう、両者の間に調整を図ることは各国ともに行われている。しかしその方法は、一般に企業年金の側に調整規定を含めており、公的年金が企業年金に代替を認めるという「適用除外」の方法は、1961年以来のイギリスが先進国では唯一の例であり、いま一つ加えるならば、わが国の厚生年金基金が同じ例といえよう。適用除外はアメリカで社会保障法制定の際にも強力に推進されたが、結局はルーズベルト大統領に拒否された。カナダでは公的比例年金導入の際に論議されたが、イギリスからの忠告もあって採用されなかった。スウェーデンでは公的比例年金の導入に際して期限付きの立法で認められたが、実際に適用除外を選ぶものではなく、実効のないままに終わった。

労働党の予定する部分的な適用除外は、現行の適用除外よりもさらに複雑である。それは、スライドし早期に成熟する賦課方式の公的年金から、そのつど金額の確定するある部分だけについて適

用除外を認めようというものである。スライドする公的年金とは、実質的には最終給与基準に近い。イギリスの職域年金もまた全般的傾向として、全期間給与基準から経済変動に適應性のある最終給与基準への移行が顕著である。このような2つの最終給与基準の年金を重ねて、そのうち全期間給与基準に相当する部分だけ調整（相殺）するということは、まことに奇妙な給付体系を生む。適用除外だけを目的として、完全積立で実質価値の維持されない全期間給与基準の年金に固執することも、経済変動の激しい時代には実益も意味も薄い。それ以上に、この種の調整を公的年金の側で行うことは、非生産的で煩瑣な管理に苦勞することであろう。これまでの、より簡単な適用除外ですら国民経済の浪費という声があるから、労働党案の部分的な適用除外は一時点での妥協の産物ではあっても、結局は永続性のある方法とはなりえないであろう。

保守党案の比例年金は、法定の給付ではあるけれども、白書ではとくに企業年金（職域年金）であることを強調している。現行の公的比例年金は不評である。その1つの理由は、全期間給与基準で実質価値が維持されないからである。現に欧州各国の公的比例年金は、すべて裁定時まで裁定時以後もスライドする。しかし、もし公的比例年金をスライドさせたとすれば、現行の適用除外の企業年金は一挙に揺らぐ。また、事実そのような適用除外に財政的に困難の生じる公的年金の改定は、これを行わないことがかねてからの保守党政府の公約でもあった。現在の適用除外という公的・私的年金の重複した姿は、事態を不必要に複雑で理解しがたいものにし、変動する社会に適應する柔軟性を欠いている。

この理由から保守党は、適用除外の絆を断ちきり、公的・私的年金をそれぞれ別の方向へ歩ませることにした。公的比例年金は廃止し、これに代って職域年金による比例年金の支給を強制する。しかし名称はなんであれ、比例年金が法定給付であることには変りはない。ところが、公的年金から職域年金にと運営の中心を移し、呼称を変えたことによって、その実体も企業年金の一般的な性

格と慣習に従うことが、別段不自然ではないような感覚になる。既裁定年金に物価スライド等の実質価値を求めることは、企業年金としてみれば斬新なようではあるが、公的給付としてこの比例年金をみれば、完全積立で早期成熟の配慮も裁定までの実質価値の保護もない、まことに時代錯誤の年金である。

同様に法定年金給付の運営をすべて民間に委ねたフィンランドでは、積立方式と賦課方式の混合の財政により、退職時給与にスライドした実質価値のある年金を支給している。私的年金でありながらフランスの全国労使協定に基づく比例年金は、再分配方式と称する運営により、当初から全高齢者に完全年金を支給する即時成熟でかつインフレに対処しうるポイント制の給付を行っている。これらの例と対比して、イギリスの比例年金はたして保守党案のままで社会の要求に応じうるかどうかには、疑問の余地が多く残されている。もし予定通りに進行すれば、現行の比例年金の下で取得された少額の年金は、その名目額のままで長期間凍結される。これは実質的には無価値に葬り去られるのにひとしい。これと同様なことが、価値保護のない新制度の比例年金に再度生じる可能性はないであろうか。

VI 厚生年金および基金制度との関係

わが国の厚生年金は定額と報酬比例との組合せである。両者の割合は1対1が原則といわれているが、実際は比例部分が価値低下で縮小し、定額部分の割合が圧倒的に大きい。保険料は単一の報酬比例ではあるけれども、実質的にはイギリスのように、報酬比例給付を掲げて徴収した保険料で定額年金の財政をまかなっているともいえない。

比例年金は全期間給与基準で、過去全期間の報酬に基づいて算定される。実際には何度か読みかえや切捨てが行われているけれども、これらはすべて例外的な措置と理解されている。このような比例部分に基金による代行の認められている現在の姿は、イギリスとまさに同一である。ただしイギリスの適用除外が、現実に既存の職域年金との

調整が必要であり当面はその要望に応じたのに対して、わが国の基金制度は調整の対象とする企業年金もないところに、あまり明確な目的もなしに生みだされてきたことは、両者の存在の意義の根本的な相違である。

イギリスの比例年金が不評であるように、厚生年金の比例部分も経済成長が大きければ大きいほど、内容の虚しさが目立ってくる。イギリスの例に従えば、切り捨てるか近代化するかはいずれかである。前回の改正は、部分的な過去の報酬の切捨てや読みかえで一時しのぎをしたが、そのような姑息な方法がいつまでも続けられるものではない。イギリスの保守党の白書にあるように、年金制度は将来に確信があってこそ発展する。だからといって保守党案のように、厚生年金の比例部分を切り捨てることは、わが国の国民感情からいっても、またイギリスのようにこれに代る企業年金のない現状からいっても、不可能なことである。

だとすれば、残された方向は労働党案のように比例年金を近代化することで、そのためには過去の報酬や既裁定年金のスライドということになる。その場合、現行の基金制度はこれにどう対処させるか。また民間の企業年金には、老齢保障全体のなかでどのような位置づけを与えるか。

労働党の白書のなかで述べられているように、1つの方法はスライド部分も含めた代行であり、いま1つは、スライドしない部分だけの代行である。労働党は後者を選んだが、わが国の場合この方法は一時的な糊塗策であり、問題をより複雑にして将来に持ち越すだけであろう。

スライドする部分も含めた公的年金の代行を行うことは、現在の基金の感覚からすれば、おそらく不可能のようにも感じられよう。あるいは可能としても、財政的に著しく負担の重いものになることが懸念される。このような感覚は、基金は完全積立でなければならないという現在の原則が先入感になっているためである。しかし、経済の成長に応じて積立方式の比重が崩れつつある厚生年金のなかにおいて、基金だけが恒久的に完全積立を維持できると考えることにむしろむりがある。

現にフランスの協約年金は、地域ごとや職域ご

との基金を通じて、完全な賦課方式に近い財政で、通算されスライドする給付を支障なく行っている。これは、その財政基盤が、個別企業でなく全産業、全基金の連帯によって保証されているからである。この理念と方法に従えば、わが国の厚年基金がスライドする年金の運営を代行できないはずはない。

さらにフランスの協約年金では、均一の拠出金、均一の給付のほかに、一定限度まで任意の加算が認められ、この部分も同様に通算されスライドした年金を支給する。もしこれと同じ方法が厚

年基金の加算部分に適用されたとすれば、この部分は通常の企業年金とは異質のまさに公的年金の名にふさわしいものとなり、老齢保障の充実に益するところ大であろう。このような方向づけを基金に行うには、現在のいわゆる「基金のメリット」である連帯扶助とは裏腹な個別企業のための利益の追求とは別の次元で物事が考えられなければならない。イギリスの年金制度の改革は、われわれにとってまことに身近な切実な問題なのである。