

解説

イギリス国民保険改革案の系譜

—フラット原則から所得比例の導入へ—

田中 寿 国立国会図書館



去る1月28日に、政府白書として公表された「国民老齢退職年金および社会保険：所得比例（関連）による社会保障の提案」National Superannuation and Social Insurance: Proposals for Earnings-related Social Security については、すでに本誌 No. 6 にその概要を紹介した。また、当研究所の内部研究資料な

どによりその全容が明らかにされている。

本白書は、その副題にも示されるとおり、フラット・レート（均一額の拠出及び給付）原則にもとづく現行の国民保険制度を全面的に所得比例（関連）earnings-related に切換えることを、本制度創設以後におけるイギリス社会保障制度の抜本的改革としている。

白書は、現行国民保険制度が「何故改革を必要とするか」を解明し（第1部、第1章）、基本的な目標を明らかにし（第2部第2章）政府の主要提案を示し（第3章）、さらに、別途の案として「選別性」原則の強化と企業年金制度への傾斜を強めることの可否について検討し（第4章）、新公的年金制度と企業年金制度との関係（第3部、第5章）、企業年金受給権の維持と移転の問題（第6章）、新制度の財政経済的意味（第7章）について言及している。

本稿は、白書が意図する現行国民保険制度改革案にいたる各種の改革案の系譜を簡単にスケッチすること、とくにこれら改革案のポイントたる「拠出と給付のフラット・レート原則から所得比例の導入へ」の動向をみようとすものである。

何故改革は必要か

イギリスにおける現行社会保険制度は、いまなお大部分がベヴァリジ報告を具体化した労働党政府の戦後立法にもとづいている。

近年、労働党は新しい一連の原則にもとづく社会保険の前進のための提案を行なって

きた。保守党はベヴァリジ体系の大部分を温存しながらも、退職年金に対する拠出および給付に所得比例方式を導入したが、一部の保守党議員などによって大幅なミーンズ・テスト原則の導入が力説されている。

ベヴァリジ報告は、全国民が強制的に拠出することによって、ミーンズ・テストをうけることなく、権利として退職・寡婦・疾病または失業等の諸給付をうけられる包括的な社会保険構想を提案した。その基本原則として、均一額の最低生活給付 flat rate of subsistence benefit, 均一額拠出 flat rate contribution, 行政責任の一元化 unification of administrative responsibility. 給付の適正 adequacy of benefit, 包括性 comprehensiveness, 被保険者の分類 classification の6つをあげている。

このベヴァリジ案にもとづいて1946年国民保険法が制定された。とくに6原則のうち第1および第2の原則たる均一額の拠出および給付は世界の社会保険制度においてイギリスに特有なものとして、今日まで伝統的に守られてきた。しかし、最低生活給付の原則は放

棄されたこと、インフレによる生計費の上昇などにより妥当な給付を維持すべき年金価値は、以後かなり定期的に行なわれてきた給付額の引上げあるいは部分的な所得比例導入による制度の構造的改革にもかかわらず、その維持に耐え得ないものとなってきた。

白書はいう、「今日、700万の国民保険制度による年金受給者のうち約30%にあたる約200万の年金受給者が所得調査による補助給付 supplementary benefits に依存している事実からみて、現行国民保険制度が不十分なものであることは万人に明らかなる」と。そして、その基本的理由は現行の均一拠出、均一給付制度にあると断定する。もはや、1961年に保守党政府が部分的に導入した段階別年金制度 graduated pension のような、赤字財政対策のみに汲々とした解決策ではなく、制度の全般にわたって抜本的な再建策を進める以外にないとする。

「均一額の制度、あるいは現行の均一制と段階別制の組合せによる制度も、拠出に対する権利としての十分な年金を支給するという目的を果たせなかった。企業年金にも加入し

ていない私的な資産もない人々にとって、老後の保障となるものは国民保険制度ではなく、補助給付となっている。補助給付は、当初の意図によれば最後の安全装置として用意されたものであったのに、現実には、200万の年金受給年齢者の生活保障の大きなよりどころとなっている。」(Para. 22) と。

各種の改革案

こうした背景の下で、年金制度の新しい前向きの方途が求められてきた。

1954年、老人保障の経済・財政問題に関する委員会報告, Report of Committee on the Economic and Financial problems of the provision for Old Age. 1954.

このいわゆる「フィリップス phyllips 報告」は、この問題に取り組んだ戦後最初の公式報告であった。

フィリップス委員会に課せられた課題は、老齢人口割合の増大にともなう国民保険財政の赤字問題を検討することであった。同報告は現行制度における普遍的な均一額の拠出および給付方式を前提として、「将来の負担を

カバーできるようなフラット・レートによる拠出を引き上げ、赤字は国庫で賄う他はない」とし、また、年金レベルについては、「現行拠出方式では事情の如何をとわず、他に資産がなくとも万人が暮してゆける年金を設定することは期待し得ない。生計費の推移、年金受給者で国民扶助をうける者の割合などを考慮して適時改める以外にない」と述べている。また、戦後急速に普及しつつある企業年金制度に注目し、「これら制度による年金は未だ不十分であるが、将来の国民保険に対する国庫負担の抑制に役立つものであり、その発展は望ましいもの」としている。

1957年 労働党の「国民退職年金構想」

"National Superannuation"—Labours Policies for Security in old Age—

改革への新鮮な思索の最初の結実が1957年に労働党によって発表された。本構想は労働運動における論議によって先導されたものであり、R. H. S. Crossman 委員長の下で R. Titmuss 教授, Abel-Smith, Peter Townsend 氏らを含めたメンバーによって作成された。

本報告書に提案された国民老齢退職年金案は、1969年政府白書の原型ともいふべきものであり、1969年白書はさらに明確に幅広い原則の上に立脚したものとみられる。また、報告書の構成も類似する。

まず、「改革を必要とする現状」(第1篇, 第1章)において、均一額の最低生活年金が幻影と化しつつあり、均一額拠出のあるかぎり貧しい拠出者が与えられる年金には限度があるとする。「均一額の拠出は社会正義に反することとなってきた。これは最も貧困な者に最も過重な負担を与える人頭税であり、また、これは老齢年金の大きさを直接的に制限することとなる」と。また、「老人の中の二つの国民」を一つの国民にすることを強調した。その一つのグループとは企業年金制度によって保障される、労働人口の約3分の1にあたる恵まれた少数者である。しかも、これら企業年金制度は課税優遇措置により毎年国民保険基金の拠出収入を上回る政府の援助をうけている。

そして、これら恵まれた企業年金制度に加入していない人々をすべて対象とする前向き

の最善策こそ、国民老齢退職年金制度の確立であるとする。本制度の適用者はすべて、その所得の一定率を拠出し、使用者と国家も拠出する。国家制度の水準に匹敵する企業年金制度に加入する労働者は適用除外される。

このことは、フラット・レートによる拠出および給付のベヴァリジ体系の部分的廃止を意味する。「所得比例年金は、20世紀後半の社会的要求に適うものであり、フラット・レート年金はわれわれが単に最低生活水準の保証に関心をもっていた時代にふさわしいものであった」と述べている。ただし、この案は1969年白書の提案するような全面的な所得比例方式への転換ではなく、退職年金についてのみ均一額給付に所得比例年金を積み上げることを考えている。

また、本プランは最低賃金所得者には賃金の半額 half-pay 以上の年金を保証 guarantee すること、すべての年金(既裁定年金を含む)について毎年審査 annual review することを提案している。それは、年金を賃金レートの動向にあわせることを意図するものである。いいかえれば、年金受給者は生活費の上昇、

所得水準の上昇にあわせてその年金が引き上げられることになり、国家繁栄の増大分から自己の分け前を受けることになるのである。

1958年 政府白書「高齢者の保障 国民保険の将来の発展 Ministry of Pensions and National Insurance. Provision for Old Age. The Future Development of the National Insurance Scheme, 1958.

労働党構想の発表後18カ月に、政府は多くの同じ根拠をもつ白書を公表した。この白書は国民保険財政の増大する赤字とフラット・レート¹の限界について言及し、企業年金制度の果たす役割にも注目している。また、拠出と給付の段階的所得比例 graduated contribution, graduated benefit を支持している。曰く、「均一額拠出の原則は、ほぼ半世紀間、いろいろな雑音と世論の試練に耐えてきた。この原則は、人々になじまれてきたことと事務的に簡易なきわめて実際の利点をもつ。しかし、すべての就業者に均等な拠出を課すことは—そしてそれは拠出額が低い場合には容

認されるが—拠出額引上げの場合には批判されるようになっていく」(Para. 25) とし、「これまでの現状分析により、均一額方式の限界は明らかにされた。向上する生活水準をエンジョイしている社会において、拡大しつつある老人のニーズ needs は万人が支出能力を有するレベルで固定されねばならぬ拠出によっては、適切に充足され得ない」(para. 23) と。そして政府が提案する目的として、(1) 国民保険制度を健全な財政基盤におくこと、(2) 適切な企業年金制度に加入できない被用者に対し、勤労所得に比例した年金手段を得させるようにすること (3) 企業年金制度を最善に発展せしめること、としている。

しかし、労働党案と政府案とでは根本的な相違があった。労働党案ではすでに企業年金制度によって果たされているような方法で、すべての労働者が最低生活年金を積立てられるような野心的なスケールに立つ国民高齢退職年金を描いていた。政府はこれをしりぞけ、国民保険基金の赤字財政を救済し、増大する国庫補助を回避するための中途半端な段階的所得比例方式を提案している。

白書の提案は1959年国民保険法に具体化され、1961年4月に実施されたが、この構想は反対党から「ペテン Swindle」だと批判された。すなわち、財政目的を達するために年金の所得比例部分をつねに拠出の保険数理的価値を上回らないようにし、所得比例拠出による収入はつねに所得比例年金の支出の2倍をこえる計算にしたのである。

普遍性か選別性か

給付は1948年以来数次にわたって引き上げられてきた。しかし、これらの引上げは少規模であり、生計費の上昇などによってその引上げ効果はほとんどなかった。他方、一般生活水準が豊かになるにつれ、多くの老人、病人、寡婦などが直面する貧困に対し、ますますドラスチックに取り組みねばならないとする考え方が一般になってきた。

一部(多くの保守的議員を含む)に強く主張されるようになった一つの議論は、「年金を本当に必要としない年金受給者がいるのに、なぜ、総花的な年金引上げをやるのか?もし、その引上げ財源を、所得源を全くもたな

いか、またはほとんどもたない者に限定するならば大幅な年金引上げが可能ではないか」とする。これは多くの人々をひきつける論拠となった。多くの扶養家族をかかえている低賃金労働者からどれだけ税金や国民保険拠出を要求できるかは限界がある。とりわけその財源が彼らよりも裕福な人々の年金引上げに回されるとすれば。

この疑問に対するこれまでの唯一の回答は、国民保険の給付額引上げよりも国民扶助の給付額を引き上げることであった。しかし、扶助に対する反対論は、ミーンズ・テストを耐え難いものとする点である。扶助を受けようとしないうちの多くの生活困窮老人は、扶助を一種の恥すべき慈善と考える。

これまでこのジレンマが労働党と政府に直面する問題であった。労働党の国民老齢退職年金案は長期的解決策をねらいとするものであるが、将来20年の間に退職せざるを得ない者や既裁定年金受給者については、本制度による十分な拠出条件を充たせないために完全年金を取得し得ないという問題が残される。

1963年 労働党の「社会保障のニュー・フロンティア」 New Frontiers for Social Security.

このジレンマが労働党をしてさらに調査研究を進めさせることになり、1963年4月、労働党の別の政策ステートメントの公表となった。

この提案は国民保険の全般にわたるきわめて周到で完璧なものであり、ベヴァリジ案以後のもっとも抜本的改革案だと評された。すなわち本構想は拠出の均一額原則を完全に廃棄することを提案している。その主たる目的は、(1)国民保険の包括性を存置し、権利としての最低生活給付を保証し、国民扶助に頼らなくてもよい給付を支給すること、(2)均一額による最低生活給付を基礎にして、これに個人の勤労所得をニーズにリレートした比例給付を上積みする新方式を確立すること、(3)改善された給付は所得比例拠出によって賄うこととする。

本プランでは、疾病と失業給付の位置づけを検討し、少なくとも最初の1カ年の休業期間については賃金に比例させるべきであると提

案した。しかし、中心的な問題は既裁定年金受給者、国民老齢退職年金制度開始以前に退職する見込みの人々に対して、実質的な改善をするにはどうすればよいかという点であった。

これは「所得保障」income guarantee とよばれる新しい重要な提案を導いた。退職年金受給者、寡婦給付等の受給者などすべての人々が、これより下回ることを許されない最低所得 minimum income として定められる。均一額年金を含む実質所得がこのレベル以下である場合、これを保障水準 guaranteed level まで引き上げる補足所得 income supplement を支給されることとする。これは自動的にかつ個別的ミーンズ・テストなしに支給されることとする。また、すでに税制度で実施されているような簡単な納税申告の方法で簡単な所得申告を実施することにする。

これらの構想のうち、疾病、失業および寡婦に対する給付および拠出における所得比例方式は1966年国民保険法において導入され、退職年金受給者に対する「所得保障」としての補助給付制度と国民保険と国民扶助（廃

止)との統一的運営をねらいとする1966年社会保障省法に具体化された。

参考文献

近藤 文二 社会保険

伊部 英男 社会計画

R. T. Titmuss 福祉国家の理想と現実
谷 昌恒 訳

C. A. R. Crosland 福祉国家の将来
関 嘉彦 訳

B. E. Shienfeld 高齢者のための社会保障
清水金二郎 訳

W. Beveridge Social Insurance and
Allied Services

健康保険連合会 調査時報 No.25, 31, 42

全国社会福祉協議会 生活と福祉 No.89, 90, 91

国立国会図書館 レファレンスNo.52

社会保障こぼれ話

ボリヴィアの家族手当

わが国では、児童手当の採用が話題になっているが、児童手当を含めて、いわゆる家族手当は現在多くの国々で実施され、それらの制度はいろいろな仕組みや内容などをもっている。

ラテン・アメリカ諸国の中で、ボリヴィアの例をみれば、この国の制度は1956年の条令で設けられている。すなわち、この国では、家族の扶養から生ずる労働者の経済的な負担を、平等化しようという意図のもとに、ある強制的な社会的サービスとして、家族手当制度が実現された。この制度は内外人を問わず、ボリヴィアで稼得活動に従事する全被用者を適用対象としており、農業労働者と家族労働の従事者は適用を

除外されている。

給付は、(1) 結婚後に毎月定期的に支給される結婚手当、(2) 出産時に一時金で支給される出産一時金、(たとえば、うぶ着類など)、(3) 満1歳未満の子女養育に対する保育手当(たとえば、ミルク代など)、(4) 1歳以上16歳まで(公立学校で就学中ならば18歳まで、完全廃疾なら年齢の制限なし)、毎月子女1人ずつに支給される家族(児童)手当、および、(5) 子女の死亡に対する死亡一時金が含まれている。

これらの給付を支給する家族手当制度は、すべて使用者だけが負担する使用者拠出で賄なわれる。拠出率は賃金総額の13%で、拠出算出の対象となる賃金には、なんらの最高額も、また制限も設けられていない。拠出は強制的な社会保険の拠出と同時に徴収され、国民社会保険基金に納入される。この制度の管理では、政府は労働・社会保障省を通じて、実施と指導に責任を負うだけで、事実上の管理・運営は、自主的な独立した管理機関である国民社会保険基金が行なうことになっている。

(平石長久 社会保障研究所)