

## 解説

# イギリスの年金制度改革案

日本団体生命保険株式会社 村上 清



### はじめに

さる9月14日、イギリスの保守党政府は、公的年金と職域年金を含めた年金制度の全般にわたり、根本的な改正を加える提案を、白書の形で公表した。これまでイギリスでは、年金制度については労働党と保守党とが、際だった対照的な改正の方向を打出していた。前年春の議会には、当時の労働党政府がスライド制を含む所得比例年金への一本化の法案を提出し、これがそのまま成立するものと一般には予想されていた。ところが意外にも、6月の選挙で労働党が敗退したため、労働党

の改正案はまったくのほごとなった。以来、代って政権の座についた保守党が、どのような提案を行なうかは、一般の深い関心をよんでいたが、今回の白書の公表により、その具体的な内容が明らかになった。

これまでイギリスの年金制度は、長年にわたり不安定な状態が続いてきた。第二次大戦後ベバリッジの確立した一律定額の公的年金は、「通常の生活を保障する最低必要な給付」を広く全国民に提供することを目的にしていた。しかし、年々の生計費の高騰のために、たび重なる年金額の改定を行ないながら、給付は最低生活の維持に追いつかず、高齢者の

うち3人ないし4人に1人は、公的年金を受給しながら、さらに重ねて公的扶助を受けるような状態であった。

このような貧弱な年金でありながら、しかも制度の財政は年々困難になっていった。その理由は、拠出金が一律の定額のためである。拠出金が定額の場合は、その額は貧乏な者にでも負担できる限度に止めなければならない。限られた拠出金で年々増大する給付支出をまかなうことは不可能であり、制度の財政面からの破綻は、だれの目にも明らかになった。

これを救済するために、1961年に保守党政府の下で、所得比例の公的年金が導入された。この制度では、各人の拠出額に応じた所得比例の年金が支給されるけれども、本来の目的は在来の定額年金の財政の救済であり、所得比例拠出金の一部は、定額年金の財政赤字の補填に用いられた。比例年金の導入に際しては、すでに広く普及した職域年金との調整を考えて、職域年金による適用除外を認めた。

しかしこの措置も、結局は一時の手当で、

むしろ問題を複雑にただけであった。定額年金の給付は依然として貧困であったし、その財政は依然として困難であった。適用除外を認めた比例年金については、同じ給付の層の中に公的年金と私的年金が併存したため、たがいに他に制約され、さまざまな障害を招いた。1966年以後は保守党も労働党も、根本的な改定を行なうことを選挙のつど公約してきた。

まず政権についた労働党は、1966年にその構想を公にした。内容は従来の定額と比例との2本建てを比例年金1本に改めるもので、退職時の所得の半額程度の年金の支給を目標にしていた。職域年金については、引続きその発展を助長するものとし、部分的な適用除外を認める方針が示されていた。さらに職域年金について、転職によって給付が失われることのないよう、一定の条件の下で受給権の保護を要請していた。この構想に基く法案は結局は廃案となり、これに代わって今回の保守党の改正案が提示されたのである。この提案は、関係者の意見を聞き協議を行なううえで、1975年4月実施に間にあうよう立法化

される予定である。

### 改正の目的

白書ではまず、政府の提案の意図が、公的年金と職域年金の目的の区別を明確にし、それぞれの果たすべき分野を確立することにある、と述べている。

現在の定額公的年金は、今後人口が高齢化し年金受給者のふえるにつれて給付支出は増大するが、これをまかなう定額の拠出金は、低所得者層の負担を過酷なものにしないかぎり、増大する給付の支払を維持することはできない。一方、職域年金(企業年金)は年々急速に普及し拡充され、勤労者の多くはこれによって老後に備える途が与えられている。このような、公的年金の費用の増大と職域年金の普及の拡大という背景の中から、明瞭な二つの方向が示される。第一は、低所得層の負担を困難にせず、公的年金の財政を健全な基礎におくことである。これは拠出金を定額でなく所得比例に改めることによって達成される。第二は、主として積立方式の職域年金によって、所得比例の年金をだれもが蓄積

し、しかもこれが職場を移っても失われることのないようにすることである。第一の公的年金は、現在の勤労者の拠出によって現在の高齢者に年金を支給することであり、その財政は賦課方式による。第二の職域年金は、現在の拠出を蓄積して将来の年金にあてることであり、その財政は積立方式の原則による。これまでイギリスでは年金制度に関し、不安定な時期があまりにも長く続きすぎた。年金制度が健全に発展するためには、将来に明らかな確信のあることが必要である。

年金制度の改正に関する政府の主要な目標はつぎの諸点である。

- (1) 公的年金と職域年金の性格と分野を明確にする。
- (2) 公的年金によって、保障の基礎となる定額年金を、拠出に対する権利として支給する。
- (3) 年金の実質価値、少なくとも購買力は維持されるような方策を講じる。
- (4) 公的年金の財源を安定した基礎におく。
- (5) 公的年金の拠出金の徴収を簡単にし、人

手を省く。

- (6) すべての被用者に、職域年金または政管の同様な制度によって、公的年金を補足する所得比例年金を設ける機会を与える。
- (7) 職場を移っても職域年金の受給権が失われることのないような措置を構ずる。
- (8) 新しい条件の下で職域年金が有効にまた円滑に運営されるために「職域年金委員会」を設ける。

#### 改正の内容

現行の定額年金は、これを9月から単身者週6ポンドに引上げる。これは公的扶助の給付水準の週約8ポンドに対して2ポンド下回る。しかし、公的年金をすべて8ポンドまで引上げるには、拠出金の負担を大幅に引上げなければならず、またこれだけの年金が無条件で与えられることは、各人の将来に備える意欲を減退させる。公的年金は資産調査なしに保障の基本的な部分を支給し、それ以上は各人の貯蓄に期待すべきである。

年金の実質価値を維持するため2年ごとに検討を加え、少なくとも購買力を維持するだ

けの引上げは行なう。それ以上の引上げについては、その時の政府がその時点の経済情勢などを考慮して判断することになる。

現在の定額拠出金は、所得に対する比率でみれば不公平である。これを所得比例の拠出金に改めることは、低所得者には負担の軽減になる。改正案では拠出金率は対象となる所得（男子労働者の平均賃金の1.5倍まで）の12.5%（健康保険のための拠出1%を含む）で、事業主7.25%、本人5.25%の割合で分担する。拠出金はすべて源泉徴収されるので、現行の一部は源泉、一部は印紙の方式に比して、著しく簡素化される。自営者の拠出金は、年収千ポンド未満の者は一律定額、年収千ポンドを超える者は定額のほかに千ポンド超過部分（但し平均賃金の1.5倍限度）の5%が加えられる。国庫負担率は現行（労使の拠出総額の18%）のままとする。年金の受給資格として、勤労期間の90%の期間、拠出のあったことが要求される。

新制度への移行に伴ない、現行の所得比例の公的年金は廃止され、その時点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なわれない。

定額の公的年金を補足する所得比例年金は、原則として職域年金を通じて支給される。但し、企業の性質上独自の職域年金を設けにくい企業、例えば小規模企業や短期雇用の多い企業には、政府が管理する所得比例年金に加入することが義務づけられる。政管に加入せず独自の職域年金による場合には、次の要件に合う職域年金でなければならない。

- (1) 年金額は加入1年につき各年の年収の1%以上であること
- (2) 年金受給者の死後、本人の年金の2分の1が寡婦年金として支給されること
- (3) 既裁定年金の実質価値が、スライド制等の方法で維持されること
- (4) 制度が財政的に健全であること

さらに職域年金については、それが政管への加入を免ぜられたものであろうとなかろうと、すべて職場の移動に際して受給権を保護しなければならない。保護の方法は、勤続5

年かつ26歳以上の退職には、各職域年金内で据置か、または転職先の職域年金に移管する。加入5年未満で転職したときは、その期間に相当する掛金額を政管の年金制度に払込んで、政管から給付を受けることになる。

規定の条件を満たした職域年金に加入していない者については、政管の年金が21歳以上に強制適用となる。掛金は一律に給与(男子平均賃金の1.5倍までの部分)の4%で、本人が1.5%、事業主が2.5%を負担する。年金は男65歳、女60歳から支給され、男子受給者の死後、2分の1の金額が寡婦年金として支給される。

年金額は所定の掛金に対して、掛金拠出時の年齢に応じて定まる。例えば同じ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。この政管比例年金には政府の補助はなく、財政的には自立したものである。年金額の計算には4%の予定利率、一定の死亡率と5%の経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年金の増額が期待できる。この政管年金は、民間の職域年金と競争関係に立つ

意図はない。政府はまず職域年金の発展を期待し、それでもなおカバーできない部分を政管で受持つのである。

#### 改定案の評価

保守党の改正案の基本的な考え方として、次の2点があげられる。第一は、公的年金の給付を最低保障としての一一定額に止めたことである。そして第二は、一定水準までの職域年金の採用を強制するとともに、すべての職域年金について、転職に際しての受給権の保護を要求したことである。これらの二点は、イギリスばかりでなく、広く各国において年金制度の方向づけに関して論議されてきている根本的な問題点である。

イギリスで労働党が、公的年金を所得比例の相当に手厚い水準に引上げることを提案したのに対して、保守党が一一定額の最低保障を提案したのは、次の理由による。第一は、公的年金の負担を過大にしないためである。福祉国家は重税国家といわれるように、イギリスでは社会保障に対する負担の増大への不満が国民の中にある。保守党案はこの点に関

し、とくに将来の世代にわたって負担が過大にならない点を強調している。

第二は、既存の職域年金との関係である。労働党案では、拡大される公的比例年金の一部につき適用除外を認めてはいるが、全般的にみて公的年金の拡大は職域年金の分野を縮小し、保障の形態を私的な運営から公的な運営に塗りかえる。したがって、職域年金を存続させ普及させようとする意図からは、公的年金は定額という結論になる。一般に企業年金関係者は、この意味で保守党の提案を歓迎している。

給付は定額であるが拠出金は所得比例に改められる。一律拠出が現行の公的年金の貧困の原因であることは労働党の白書にも述べられていたが、保守党の場合も公的年金の財政の建て直しのためには、もっとも必要な措置である。拠出金を所得比例にすることによって定額年金の財政が自立できるようになれば、従来この財源調達のために設けられていた所得比例の公的年金は不要になる。この比例年金はこれまでも、給付の貧困なこと、職域年金による適用除外との関係で管理上面倒

の多いことなどの理由で不評であったので、新制度では廃止されることになる。

職域年金に通算制度を要求し、しかも一定水準までの採用を法的に強制することは、職域年金(企業年金)とは設立も給付内容も当事者が任意に定めうるものという従来の感覚からすれば、きわめて画期的な措置である。しかし、労働党案のように公的年金だけで一応の老後収入の保障される場合と違って、保守党案では職域年金による補足があってはじめて妥当な老後保障が確保される構想であるから、職域年金についてもこれまでの任意な制度とは違った公的な性格の賦与が要請される。かつてスウェーデンでは年金制度の拡充に関し、保守党はこのような構想を提案していたし、またこれを参考として隣国のフィンランドでは、1962年から所得比例の企業年金の採用をすべての企業に強制している。

またアメリカでも数年前から、従来はすべて労使間の任意であった企業年金の受給資格に関し、一定の条件の下に通算を強制する立法への動きが進んでいる。このような規制はすでにいくつかの欧州大陸の国では以前から

施行されており、この点についてもっとも任意な性格の強い西ドイツでさえも、近年は論議の対象になっている。したがって、イギリス保守党の職域年金に関する提案は、いわば各国に共通な時代の流れに副うものであり、公的年金を一律定額に止めるために、公的年金の拡張に代え職域年金への公的性格の要請をとくに強めたものである。

但し、世代間の扶養の仕組みである公的年金とは異なり、個別職域単位で積立方式の原則に立つ職域年金には、公的年金とは異なった運営上の制約がある。転職のつど積立金の保全、移管を行なう通算制度には、実務上相当な繁雑さが伴なうであろう。さらに困難な点は、完全積立方式の下における実質価値の維持である。改正案では、既裁定年金の購買力維持については方策が掲げられてはいるが、裁定までの期間の価値維持については何も述べられていないのは気掛りである。政管の比例年金も、いわば給与の一定率の貯蓄であり、退職後どれだけの保障になるか不確かである。かりに1975年まで保守党の政権が続き、この案通りの改定が行なわれたとして、

これが最終的な年金制度の姿として定着するかどうかにはまだ若干の検討の余地があるようである。

#### 資料

*Strategy for Pensions, The Future Development of State and Occupational Provisions*, September 1971, H. M. S. O., London.

*Implications for Occupational Schemes of the Proposals in the Government's White Paper "Strategy for Pensions"*, October, 1971, H. M. S. O., London.