

# イギリスのグリーンペーパーについて

稲垣 誠 一

(環境庁企画調整局環境保健部保健企画課)

## はじめに

このグリーンペーパーでは、社会保障制度改革のためのイギリス政府の提案が明らかにされている。これは、社会保障の主要な分野についての18カ月に及ぶ検討結果を集大成したものであり、第二次大戦以降最も基本的な見直しになっている。

この提案は、社会保障は国だけのものではなく、個人と国という二本の柱(twin pillars)の上に築かれるべきものであるという基本的な考え方に基づいている。その理由として、社会保障制度は、個人が自分自身で選択し、自分の生活に対して責任を取る能力を尊重すべきであること、また、同時に、政府は、個人が自分自身の生活設計を立てることができ、必要な時には頼ることのできる基本的な保障を行う責任のあることを指摘している。この個人と国の役割分担、責任の明確化は、1942年のベヴァリジ報告の主要なテーマであったにもかかわらず、その後40年間では、加入期間の短い経過的受給者に対する一人前の年金給付や所得比例年金の導入を行うなど、ベヴァリジ報告からの逸脱が続いていた。

今回の政府案では、基本的な三つの目標が示されている。第一は、真に必要なところに必要な保障を行うものでなければならないことである。これは政府の基本的な責任であり、また、真に必要なところは時代とともに変わるため柔軟性が必要だからである。第二は、社会保障制度は政府の経済政策と一貫性を保っているものでなければならないことである。これは、社会保障が経済政策と相反する面を持っているからである。たとえば、社会保障の費用が増大すれば経済成長は阻害されるが、社会保障の改善は経済成長に依存するものである。また、失業者の救済は労働意欲の低下につながる可能性がある。第三は、社会保障制度は、理解しやすく、行政実務上易しいものでなければならないことである。これは、40年間つぎはぎを行った結果、混乱と複雑化が生じたからである。たとえば、補助給付制度では、実務担当者だけで38,000人を要し、手引き書は2冊に分かれ16,000節にも及んでいる。また、所得制限のある諸制度では、所得や資産の評価にそれぞれ異なった基準を用いている。

このグリーンペーパーでは、社会保障制

度を将来どのように改革すべきであるか、その方向性が示されている。したがって、より具体的な事項については示されておらず、今後の公開討論等を通じて最終的な決定や立法措置が行われることになっている。

なお、この社会保障制度改革のための提案は、社会保障全般に及ぶものであるが、本稿では、改革の中心となる年金制度についての政府提案を紹介する。

## 1 現行制度

イギリスの公的年金制度は、定額給付の基礎年金とその上乘せの所得比例年金から成っている。基礎年金の受給権は、保険料を拠出したすべての者に与えられる。所得比例年金は1978年から導入された制度であり、この年以降に退職した者が所得比例年金の受給権を得ることができる。この所得比例年金は、20年間の経過期間を置いているため、1998年まで満額の年金が支給されることはないが、その後は、拠出対象報酬下限と上限（現在は週35.5ポンドと265ポンド）の間の再評価後の所得の下限を超える部分の4分の1に等しい額の年金が支給される。1998年以降に退職する者は、最高の20年間の所得に基づいた年金額になる。1998年以前に退職する者は、被保険者であったそれぞれの年について、下限と上限の間の所得の下限を越える部分の1.25%ずつが支払われる。

職域年金は、一定水準以上の年金額を保

証することを条件に、所得比例年金の適用除外を受けることができる。いいかえると、適用除外を受けた職域年金は、適用除外を受けた期間分の所得比例年金に相当する年金額を保証しなければならない。これは、事業主にとって保険料の水準を決定するために十分なものとはなっていない。事業主にとって適用除外を受けることは、制度の複雑さの他に、一定の給付水準を保証しなければならないというリスクを引き受けることを意味している。したがって、多くの事業主が年金を国に任せてしまうことになっている。

1975年に現行制度を作るに当たっては、二つの大きな譲歩がなされている。第一は、適用除外を受けた職域に低い保険料率を適用することである。第二は、年金の実質価値を維持する責任を職域ではなく国が負うことである。これは、将来の被保険者がこの責任を負っていることを意味している。

## 2 現行制度の問題点

現行制度の主要な問題点をあげると次のとおりとなる。

### 費用

現行の年金制度をそのままにしておくと、今後増大する年金の費用は負担しきれないほど大きなものになってしまうことになる。将来のための資金が積み立てられていないため、その時その時の被保険者や納税者が負担しなければならないからである。

表1 退職年金の将来見通し

(単位：億ポンド 1984/5 価格)

(1) 物価スライド	1984/5	1995/6	2005/6	2023/4	2033/4
基礎年金	153	167	170	200	219
所得比例年金	1	16	53	157	231
合計	154	183	223	357	450

  

(2) 賃金スライド	1984/5	1995/6	2005/6	2023/4	2033/4
基礎年金	153	194	228	341	434
所得比例年金	1	16	53	157	231
合計	154	210	281	498	665

基礎年金にかかる費用は、仮にその実質価値が現在の水準に据え置かれたとしても、50年後には年金受給者の増加によって4割程度上昇する。しかし、もし基礎年金が以前と同様に賃金にスライド（実質上昇率1.5%）して引き上げられるならば、その費用の伸びはより速く、現在の153億ポンドから50年後には434億ポンドまで上昇する。もちろん、どれだけ引き上げられるかについては、その時その時の経済状態や要素によって決定されることではある。

これに対し、所得比例年金の費用は、21世紀の初めまではそれほど多くはならないものの、その後急速に増加し、2033年には231億ポンドになる。したがって、2033年における年金の総費用は、現在価格で450億ポンドと665億ポンドの間、すなわち現在の3倍ないし4倍の金額になる。所得比例年金の基礎となる期間は、21世紀の初めまでには20年になる。したがって、それ以降はほぼ満額の年金が支給されるため、その時点で2033年の費用の大部分がすでに決定されてしまっていることになる。要するに

所得比例年金を無視することはできないのである。今、考え直さなければならないのである。さらに、基礎年金の引き上げがすべての年金受給者に等しく恩恵を与えることに対し、所得比例年金は、退職時の収入の実質価値が固定されているため、その恩恵が新しく退職する者により多く与えられるという点も問題である。

### 国の役割

国のすべき第一の義務は、現在の年金受給者の保障をすることである。所得比例年金は、1978年以前の退職者に対して何の保障も行っていないし、また今後も行われることはない。国の責任は、よりよい基礎年金によって基本的な保障を提供し、同時に、他の者に対しては働いている間に職域年金もしくは個人年金によって上乘せの年金の準備ができるよう環境づくりをすることである。政府は、基礎年金の補足を国や後世代の負担に頼るのではなく、各個人が自分自身で準備することが望ましいと考えている。

### 私的な準備

職域年金の適用率は一定であり、所得比例年金の導入は職域年金の普及に何ら役に立ってはいない。適用除外の複雑な規定や事業主が負わなければならない無限責任によって、一部の業種、農業・建設業・流通業では職域年金の適用率は非常に低くなっている。

表2 職域年金適用率の低い業種

	フルタイム 被用者計 (百万人)	職域年金 加入者数 (百万人)	加入率 (%)
製造業 (エンジニア リングを除く)	2.10	1.11	53
流通業	2.43	1.00	41
建設業	1.13	0.42	37
農業	0.26	0.06	23

現在の適用除外制度は、その制度的複雑さのほかに、所得に応じた年金額を保障する給付建てであるため、拠出建てのものと違って負担の限度が不明確になっている。そのため、小企業への職域年金の普及には何のインセンティブにもなっていない。したがって、今後の職域年金の普及はまったく期待することができない。

#### 貧困な高齢者

補足給付に依存する高齢者の減少を目標とすることは正しい方向ではあるが、所得比例年金のみがこれを達成する唯一の方法ではない。確かに、所得比例年金は将来の数多くの年金受給者を補足給付の対象外にしうるが、このことは個人年金を拡大することによっても達成できることである。補足給付への依存を減らす手段としての所得比例年金は、あまりに高価なものである。

以上の理由によって、政府は現在の年金制度を改革しなければならないと考えている。問題はいかに改革すべきかである。基礎年金は残さなければならない。保険料を拠出して、人々はすでに受給権を持っているし、また、年金制度発足以来ずっと制度の中心になっていたからである。基礎年金

の費用は、次世紀には実質的に増大することにはなるが、国によって運営され、その時代に働いている世代が拠出する保険料から基本的な水準の年金を受け取ることは国民の権利である。しかしながら、政府は、所得比例年金による大きなつけを後世代に回すことは無責任であると考えている。

### 3 改革の可能性

#### 所得比例年金の廃止

第一の可能性は、所得比例年金を単に廃止し、それに代わる制度は何も作らないという方法である。もちろん、すでに生じている権利については保証される。この方法は、国の役割を基礎年金の給付のみに制限し、付加年金によって老後の準備をするかしないかについては、各個人の自由選択に任せられることになるであろう。しかしながら、事業主や被用者の一部には、短期的な視点から、遠い将来である老後の保障よりも現在の手取り収入の方を選択する者の出てくる危険が存在する。政府は、すべての者が老後のために、国から受け取る基礎年金の上に少なくとも最低限の付加年金を準備しておくことは重要なことであると考えている。

#### 所得比例年金の制限

第二の可能性は、所得比例年金を制限し、公的年金制度の費用を引き下げる方法である。具体的には、

- ・年金額の計算の基礎となる所得を、最高の20年間の所得から生涯の所得に変更す

る。

- ある一定以上の所得の者の給付率を引き下げる。
  - 物価スライドに上限を設定する。
  - 遺族給付を2分の1とする。
  - 女子の支給開始年齢を65歳に引き上げる。
- といったような措置を講ずるわけであるが、これは基本的な問題の解決にはなっていないのである。単に財政的な効果を得るだけのものである。複雑な適用除外の制度は依然として残り、職域年金や個人年金を普及する効果もまったく認められない。また、所得比例年金の受給者とそうでない者の差も依然として残ることになる。

#### 新しい協力関係

第三の可能性は、所得比例年金を公的年金と職域年金もしくは個人年金との間の新しい協力関係で置き換える方法である。これが今回の政府提案である。この改革は一夜にしてできるものでもないし、また行すべきものでもない。長期間をかけて達成すべきものである。以下に述べられている提案は、国が基礎年金を支給し、その上乘せ部分は各個人が職域年金もしくは個人年金として準備をするというゴールを旨とした20年以上にわたる長期計画になっている。

#### 4 改革の提案

政府提案の概要は以下のとおりである。

第一に、基礎年金については改革を行わない。基礎年金は現在のほとんどの年金受給者の主たる収入源であり、また、これは

将来退職する者が自分自身の付加年金を積み上げる際の基礎となるものである。政府は、働いている世代の者が退職した前世代の者の収入の基本的な部分をまかなうことは好ましいことであると考えている。国の保険料収入を基礎年金に集中し、付加年金の財政負担を減らすことによって、政府は、長期的にみて、基礎年金の改善や年金受給者の生活水準の向上のために有利な立場に立つことができる。

第二に、改正時に50歳以上である男性と45歳以上である女性については、所得比例年金の適用除外を受けていないにかかわらず、現行制度を適用する。彼らは、退職までに高々15年の期間しか持ち合わせておらず、新しい制度の下で自分自身の付加年金を準備するための十分な期間を有していないからである。また、彼らは引退間近であり、現行制度による年金に対する期待度も大きい。

第三に、職域年金もしくは個人年金によって、今から自分自身の付加年金を準備できるより若い年齢層の者に対しては、公的な付加年金ではなく、それらを将来のための付加年金とする。50歳未満の男性と45歳未満の女性に対して、所得比例年金は3年間で段階的に廃止する。ただし、彼らと事業主は、彼ら自身の付加年金に保険料を拠出することが求められる。

第四に、現行制度の下で取得したすべての年金権は尊重される。

第五に、40歳から49歳までの男性と35歳から44歳までの女性に対しては、公的制度の下で得た権利の割増を行う。現行制度を

表3 40歳以上の男性と35歳以上の女性  
に対する期間の加算の効果

1987年における年齢		加算期間 (年)	割増給付の割合 (%)
男	女		
40	35	1	10
41	36	2	20
42	37	3	30
43	38	4	40
44	39	5	50
45	40	5 $\frac{1}{2}$	55
46	41	6	60
47	42	6 $\frac{1}{2}$	65
48	43	7	70
49	44	7 $\frac{1}{2}$	75

適用するかしないかの切れ目の年齢のところでの取扱いに急激な差がでないようにするために、これらの者に対して所得比例年金の期間の加算を行う。49歳の男性と44歳の女性には7.5年の期間が加算され、40歳の男性と35歳の女性には1年の期間が加算される。

保険料率も新しい制度に従って改正されることになる。現行制度の適用を引き続き受け、かつ適用除外を受けない者を除いた被用者には、共通の保険料率が適用される。なお、このグループに対する保険料率は、付加年金の給付を準備するための費用を反映したものになるであろう。

#### 職域年金と個人年金の新しい取り決め

今回の提案の目的は、公的制度への依存から、各個人が自分自身の付加年金を選択して準備をするという状態に移行することである。したがって、政府は、年金の準備の方法に不要な制限を設けることは避けたいと考えている。しかしながら、現行制度と同様に事業主から保険料の拠出を求め、適正な水準を保証することは必要であるだ

ろう。政府が将来個人年金に関する規定を導入するための提案は、以下のとおりである。

新しい取り決めでは、事業主と被用者は、職域年金もしくは個人年金に保険料を納付することが要求される。保険料の最低の水準は、移行期間の後、所得の4%と定められる。事業主は、最低保険料の少なくとも2分の1以上を拠出する責任がある。もちろん、事業主と被用者が最低水準以上の保険料を積み立てることは自由である。税控除の取扱いは、他の年金保険料とまったく同じになっている。

政府は、新しい取り決めができる限り幅広い被用者に適用されるべきであると考えている。しかしながら、臨時雇いや低賃金パートのように所得が最低水準（公的年金の拠出対象報酬下限と同程度）以下の者、あるいは16歳から18歳の者については適用除外とすべきである。また、短期間の被用者の取扱いをどのようにすべきかという点と所得に上限を設けるかどうかについては、さらに検討を要するものと考えている。

新しい取り決めでは、以前よりも様々な形態の職域年金や個人年金を認めるべきである。一般的な必要条件は、事業主と被用者の年金保険料を個人のための基金に投資するということである。退職後、この基金から年金が支払われる。したがって、事業主は、給付建ての年金のように無限責任を負う必要はなく、債務の水準を確定することができる。また、被用者にとっても、自分自身の財産としての年金の積立金の総額を確認できるようになる。現存する職域年

金は、主に所得を基礎とした給付建てのものになっているが、これを新しい要件に適合させることは可能である。ただし、事業主と被用者による職域年金への拠出は、平均して最低保険料を上回ることが要求される。適用除外を受けている職域年金は、自動的に要件を満たすものと考えられる。また、若者が職域年金を離脱する場合、不利な取扱いにならないよう保証する措置が必要である。現在、職域年金の適用率は50%程度であるが、一部の業種の適用率は非常に低くなっている。したがって、新しい取り決めでは、これらの業種に職域年金を普及させるようなものでなければならない。そのため、これらの業種の事業主が共同して設立する職域年金（産業別職域年金）の普及が必要である。

新しい取り決めでは、事業主と被用者がともに個人年金の選択権を持つことになる。被用者は、職域年金の加入者となる代わりに個人年金を選択することができる。職域年金と同じ最低保険料は、個人年金にも適用される。個人年金の選択は、小企業の事業主にとっても有利である。職域年金もしくは産業別職域年金を設立する代わりに、被用者が個人年金を選択するよう申し入れることができるからである。さらに、被用者は、仕事を変えた場合に、職域年金で得た権利を個人年金に移管することができるようになる。同様に、加入者が5年以内に転職した場合、事業主も、職域年金で得た権利を個人年金もしくは措置年金に移管させることができる。しかしながら、仕事を変えない被用者が、単に個人年金を持ちた

いという希望だけで職域年金で得た権利を個人年金に移管することは、好ましいことではない。

新しい取り決めの主要な条件は保険料の最低水準であるけれども、政府は、ある種の最低給付条件を要求することを望んでいる。主たる条件は、寡婦・かん夫のどちらにも、死亡が退職前であるか後であるかにかかわらず遺族給付を行うべきであるということである。退職後に遺族になった場合には、最低保険料に相当する年金の2分の1を支給することが適当であると考えている。また、退職前に遺族になった場合には、一時金か年金かどちらにすべきかについては未定である。もう一つの問題点は、退職後のインフレ対策をどのように要求するかである。定額年金と逦増年金のいずれかを選択させるという考え方もあるが、未定である。

新しい取り決めは、できる限り男女平等の取扱いに基づくようにすべきである。この場合の重大な問題は、年金額と支給開始年齢である。保険会社の年金の規定は、通常、男女別々の基礎率を用いるからである。しかしながら、このことによって、女性を実質的に不利な立場に立たせることを受け入れることはできないと考えている。同一保険料で同一の年齢まで拠出して積み立てられた積立金からは、同額の年金が給付されなければならないのである。これを達成するために、保険会社には男女同一の基礎率を用いるよう要求することになる。しかしながら、このことは、保険会社に重大な影響を与えるため、十分な検討が必要であ

る。平等な取扱いをするためには、支給開始年齢をそろえる必要がある。しかしながら、特定の支給開始年齢の設定は、すでに存在する職域年金の弾力性を奪うことになるので、行わない。ただし、最低保険料から得られる年金については、60歳前に支給すべきではない。

政府は、所得比例年金の適用を受けない自営業者を新しい取り決めに従わせることは考えていない。彼らは、すでに、税制上優遇措置が講ぜられた個人年金を手に入れることが可能である。引退間近の多くの者は、すでにその準備を行っている。また、引退後のための資金をビジネスに振り向けたいと考えている者もいる。政府は、彼らに選択の余地を残しておくことが好ましいと考えている。

この新しい取り決めでは、必要条件を最小限のものに留めている。これは、すべての者が基礎年金を補足する最も適当な付加年金を築くことができるようにするためである。付加年金の価値は、年齢、生涯における収入の変化、年金資産の運用益あるいは経済状態といった様々な要素に依存するものである。また、これは、取り決めの最終的な決定、たとえば遺族給付の給付率や退職後のスライドにも依存するものである。しかし、確かなことは、すべての者が自分自身の特性に合った将来の年金を設計できるということである。彼らは、退職のための投資がどの程度であるかを知ることができる。また、彼らは、自由にコントロールできる個人年金に投資するか、あるいは職域年金に投資するか、選択することは自由

である。さらに、彼らは、最低水準を超える付加年金の増額を希望するかどうかの決定も自由である。この新しい取り決めの効果は、個人に最大限の自由と選択権を与え、同時に、国の資源を最も適切どころ、すなわち適正な基礎年金の給付に集中させることである。

#### 公的年金制度の保険料

現在、所得比例年金の適用除外を受けている事業主と被用者には低い保険料率が適用されているが、若い年齢層の者に対する所得比例年金の終了によって、所得比例年金に残る高齢者を除いて、共通の保険料率が適用されることになる。現在の保険料率（事業主と被用者の合計）は19.45%（適用除外の免除料率は6.25%）であるが、新しい制度の下では16.5%となる見込みである。

新しい保険料率16.5%は、適用除外を受けていない者の現行の保険料率19.45%よりも低くなっている。この減少分は、主に、職域年金もしくは個人年金への拠出を要求される最低保険料率に見合うものである。また、付加年金への保険料を4%（労使折半）と仮定し、国民保険の保険料の引き上げと被用者の年金保険料の税控除の影響を考慮にいれると、政府提案の実質的な影響は、所得の1%未満である。

#### 改革の実施

新しい制度は、今世紀末までに退職する者の年金には何の影響も与えないが、ほとんどの事業主と被用者には施行日から影響が現れる。私的な付加年金への切替をスムー



ズに行うために、政府は、この改革を1987年4月から3年間をかけて段階的に実施することを計画している。これは、3つの方法で行われる。

- (1) 適用除外の免除料率は段階的に廃止し、通常の保険料率は3段階で引き下げる。また、所得比例年金の適用を受ける者の支払う高い保険料率も同時に導入される。
- (2) 新しい私的年金の要件である最低保険料率は、同じ期間に段階的に導入される。最初の年は2%であり、2年目は3%、3年目は4%になる。
- (3) 所得比例年金の権利は、高齢者グループを除いて、移行期間中、引き下げられた率で、引き続き積み立てられる。

## 5 支給開始年齢と弾力的な引退年齢

### 所得規則

公的退職年金には、現在、「所得規則」と「退職要件」の規定がある。所得規則とは、支給開始年齢以後5年間に一定以上の所得（現在週70ポンド）のある者の年金を減額する措置であり、これを超える最初の4ポンドについては50%、それ以上については1ポンドにつき1ポンドが減額される仕組みになっている。また、退職要件とは、年金を受給するための条件であり、定期的な所得が所得規則で定められた額を超えないこと、もしくは労働時間が週12時間以内であることを意味している。しかしながら、所得規則が行政上複雑なものになっているため、政府は、財政上問題がなければ、これをできる限り早く廃止したいと考えてい

る。また、退職要件も同時に廃止する予定である。

### 支給開始年齢

最近、男性の支給開始年齢を60歳に引き下げて男女平等にすべきであるという意見に多くの者が賛成をしている。男女平等の取扱いは、最近の社会保障政策では一貫したものになっている。しかしながら、支給開始年齢の引き下げは重大な問題を持っている。60歳支給開始にするためには、年間250ポンドの費用が必要になる。下院の社会サービス委員会の提案である男女63歳支給開始であっても、5億ポンドの費用が必要になる。

これに対する反論として、支給年齢の引き下げが失業者数の減少に結びつくという主張があるが、それを示す証拠はほとんど見当たらないというものである。60歳から65歳の者の大部分はすでに労働をしておらず、支給開始年齢の引き下げは、彼らに年金の受給権を早く与えるだけのことにすぎないのである。また、他の者も、所得規則によって減額はされるが、仕事をしながら同時に年金を受け取ることになるであろう。早期退職者の仕事のわずか3分の2が補充の対象となり、そのうちのわずか4分の3が失業者に回るといふ推計も行われている。社会サービス委員会もこれらのことを疑う理由はないと考えている。

さらに、フランスは、1983年に支給開始年齢を65歳から60歳へ引き下げているが、失業への影響はほんのわずかなものでしかなかった。

表4 支給開始年齢の国際比較

	男	女
オーストラリア	65	60
ベルギー	65	60
カナダ	65	65
デンマーク	67	67
フランス	60	60
ドイツ	65	65
オランダ	65	65
ニュージーランド	60	60
スウェーデン	65	65
スイス	65	62

表4に西欧諸国の支給開始年齢が掲げられている。アメリカでは、2025年までに、支給開始年齢を67歳まで引き上げる予定である。

以上のような理由により、政府は、支給開始年齢の変更を考えてはいない。男女平等なより弾力的な支給開始年齢を進めていくことが望ましいと考えている。

#### 弾力的な引退年齢

弾力的な引退年齢は、支給開始年齢と所得規則に密接に関係している。現行制度においても、引退年齢に関して弾力的な取扱いがなされている。支給開始年齢を5年間まで遅らせることが可能である。年金額は、1年につき7.5%ずつ割増される。しかしながら、年金の繰り上げ支給に関する規定は存在しない。

多くの人々は、年金の繰り上げ支給を導入して、より弾力的にすべきであると考えている。そのためには、60歳から70歳までを「引退の10年間」とし、この10年間の中の好きな時点から年金の受給を開始できるようにするという考え方が魅力的である。も

ちろん、支給開始時期によって年金額には差が設けられる。政府アクチュアリーは、65歳支給開始を標準として、1年の繰り下げ繰り上げごとに8%ずつ年金額を増減することが適当であるとしている。長期的にみると、弾力的な引退年齢では、繰り上げ支給による費用の増加と年金額の減額による費用の節減はバランスがとれている。しかしながら、初期の段階では、繰り上げ支給の増大による費用の増加も考えられる。また逆に、60歳支給開始を希望する者は、標準とされる65歳の年金額の60%しか受給できないため、早期引退を希望しないことも考えられる。

にもかかわらず、政府は、公的年金制度をより弾力的なものにすることを望んでいる。引退の10年間の持つ魅力と選択の幅の広がり認識しているからである。したがって、政府は、受け入れられないような余計な費用をかけずに、これらの目標を達成できるような公的年金制度の改革の方法について、意見を求めている。

本稿では、年金制度を中心にグリーンペーパーの内容を概観してきたが、このほかにも補足給付や児童手当などの分野における改革についても数多くの提案がなされている。このグリーンペーパーの内容についての意見は、9月16日までに提出することが求められており、政府はこれにもとづいて本年末頃までに改革案をまとめ、白書として公表することになる予定である。