

イギリス年金制度の歴史的展開と近年の改革の流れ

齊藤美彦

はじめに

イギリスの年金制度は日本とよく似た制度である。公的年金としては賦課方式による基礎年金と所得比例年金（SERPS）があり、職域年金による所得比例年金の代行が可能である。この代行（適用除外）は、日本の厚生年金基金と同様のものである。勿論この制度はイギリスの制度を参考として導入されたものであるが、全体として両国の制度は似通ったものとなっている。イギリスにおいては1980年代後半から、個人年金についても所得比例年金の代行が可能となったが、日本ではまだこの制度は導入されていない。世界の多くの国において公的年金と職域年金とが並存し、両者の間に何らかの調整がなされている例も多いが、イギリスや日本のように私的年金を国の制度の適用除外とするような調整方法は大変珍しいものである。

また、高齢者の所得保障という観点からみるならば、イギリスの公的年金の代替率は低いものとなりつつある。1996年度の基礎年金の代替率は単身者で20%前後、夫婦で30%を若干上回る程度である。これは代替率としてはそこそこのものといえるが、実額ベースでみるとそれぞれ一週58.85ポンド、94.10ポンドであり、かなり低水準であるといってよい。そしてこの基礎年金の代替率は、1980年以降、年金額のインデ

クセーションの方式が、以前の物価上昇率が所得上昇率のいずれか高い方による方式から、物価上昇率のみに連動する方式に改められたことにより低下してきた。今後においても、この方式が維持されるならば、さらに代替率は低下すると予想されているのである。しかもこれらの数字は、満額受給の場合のものであり、実際には女性を中心として満額受給ができない層がかなりいる。結果として、高齢者の貧困が問題となっており、資力調査に基づく所得補助に頼る高齢者が増えてきており、1995年5月時点では178万人に達している¹⁾。

公的年金の二階部分である所得比例年金の支給額の計算方法は、1980年代の改革により代替率を引き下げる方向となった。この結果、公的年金の代替率はEU加盟国中においても低い方の国となってしまっている。一方、職域年金への加入率は、適用除外要件の緩和等にもかかわらず必ずしも上昇していないが、職域年金の受給者の生活は向上しているとの調査がある²⁾。この意味でイギリスでは高齢者における貧富の格差が拡大しているといえそうである。個人年金は、制度導入直後の1980年代末に加入者が急拡大したが、そのなかには有利な職域年金から移動した人々がかなりいたことが問題となった。また、掛金建の個人年金が将来において十分な給付が与えられるものか否かは現時点ではよく分からないといってよい。

以上、年金制度の現状をみるならば、イギリスはもはや「ゆりかごから墓場まで」の福祉国家をめざす国とはいえないことは明らかである。これは、1979年以來の保守党政権のイデオロギーによるところが大きいと思われるが、本稿では、このような動きを、イギリス年金制度の歴史的展開のなかでどのように位置づけるかという観点から、まず、イギリスの年金制度の歴史的展開過程を概観し、次に1980年代の年金改革と改革後の状況およびマックスウェル・スキャンダルと1995年年金法についても以下で検討することとしたい。

I. イギリス年金制度の歴史的展開過程

イギリス年金制度は、歴史的には職域年金の普及から始まった。それは他の諸国と同様に、勤続期間を長期化させ企業にたいするロイヤリティを高めるため、また一方では定年退職制を定着させるための人事政策の一環として発展してきたのであった。したがってそれはまず大企業において発展したのであったが、他の諸国と同様に公務員におけるその普及はさらに早かった。制度的ではない選択的な恩恵的給付については、その起源をいつと特定するのは極めて難しいが、制度的な年金（恩給）制度としては1680年代に公務員の退職年金が出現し、1834年の恩給法の公布によりすべての公務員に老齢年金が支給されはじめた。

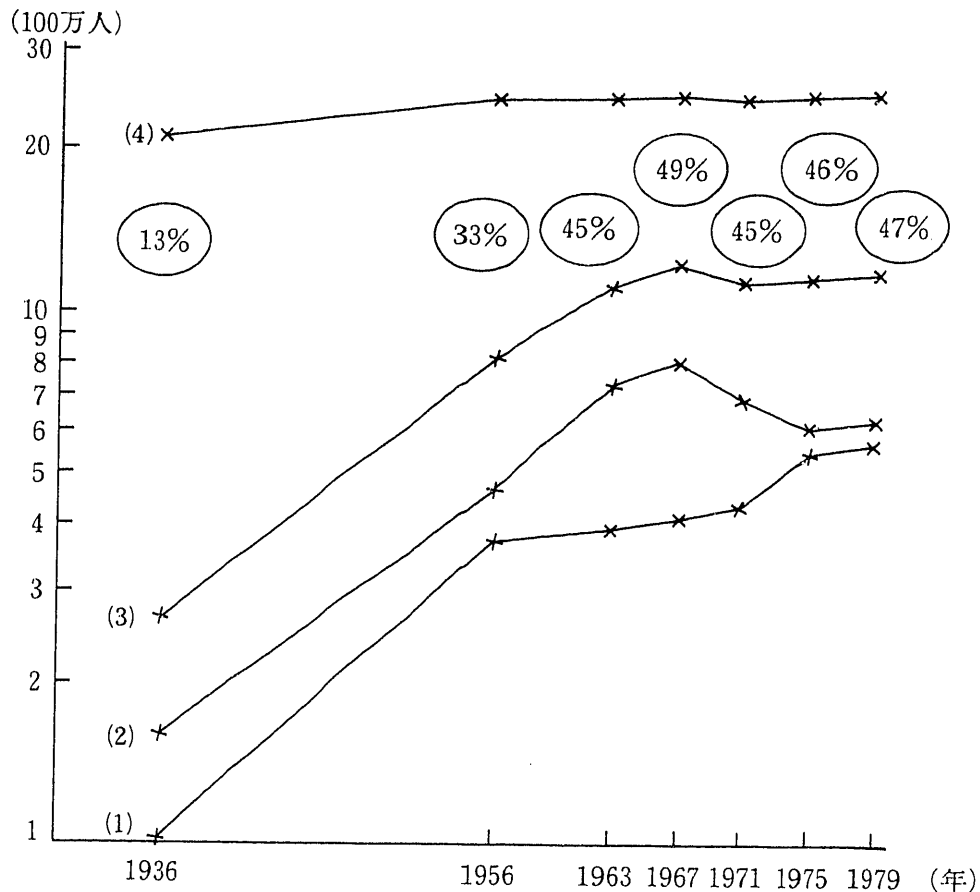
一方、民間部門においては18世紀中葉から後半にかけて、生命保険契約を利用した、信託基金方式の職域年金を採用する企業がみられはじめていたといわれているが、19世紀の中葉には当時の大企業において、具体的には、鉄道、ガ

ス、銀行、保険会社等において年金制度が確立した。しかし19世紀における職域年金の普及は限られたものであり、1900年においても公共および民間部門の労働者のうち5%程度がフォーマルな年金制度のメンバーであったにすぎなかったのであった。

20世紀に入ると1908年にまず、公的年金として無拠出老齢年金制度が創設された。これは資力調査に基づき70歳以上の貧困高齢者にたいし最高週5シリングの給付を行うというものであった。また、1925年にはイギリス史上初めての労働党政権の下で寡婦・孤児・老齢拠出年金法が成立し、65歳以上の老人に5年間の定額年金が支払われることとなった。

これらの公的年金制度は限界的なものであったが、20世紀において職域年金の加入率は高まることとなった。これは大企業化の進展とそこにおける現代的人事政策の発展が、定年退職制の定着をめざすこととなり、そのために年金制度が利用されることもあったことが影響している。1920年代には年金基金にたいする税制上の優遇措置が与えられることとなったのは、その普及がかなりのものとなったことの反映であろう。また、1920年代末以降においては、団体年金保険がイギリスにおいて開始されたこともあり、職域年金の加入率は1930年代以降急速に高まり、職域年金の加入率は1933年の13%から1956年には33%となった。1960年代には職域年金への加入率は40%を超えたが、その後はそれほど際立った増加をみせず今日に至っている（図1参照）。

一方、イギリスにおける公的年金は、1942年のベバリッジ報告の内容に基づき、1946年国民保険法が成立し、1948年7月から均一拠出・均一給付の原則により、老齢年金等が支給された。



- (1) 公共セクターの基金のメンバー
- (2) 民間セクターの基金のメンバー
- (3) 計. ((1)+(2))
- (4) 全労働力人口
- 内数字は年金制度への加入率

出所：Hannah, L., 1986, *Inventing Retirement*, Cambridge University Press, p. 67.

図1 職域年金制度への加入率

しかし、戦後のインフレーションは、このベバリッジ原則に基づく公的年金の矛盾を顕在化させた。すなわち、均一給付の老齢年金は、必要最低限度の所得をも保証しえず、高齢者の貧困が深刻化したのであった。このような情勢のもとで、公的年金における所得比例給付（および拠出）の必要であることが認識されるに至り、1959年国民保険法が成立した。

同法に基づく所得比例年金（graduated pensions：差等年金とも訳される）は、1961年4月から導入され、ここに均一拠出・均一給付のベ

バリッジ原則は崩されることとなった。そしてこの際に、この所得比例年金の最高額以上の年金を支給できる職域年金制度は、雇用者の選択によりこれを代行すなわち適用除外措置を受けることができることとされたのであった。このような公的年金と職域年金の調整措置は、世界的にみてかなりユニークなものではあるが、これはイギリスにおいては既に職域年金がかなり普及していたために国の年金の側（新たに導入される二階部分）において調整するという方法が採用されたものと思われる。

その後もイギリスの年金制度改革については多くの議論がなされたが、政権交替等もあり、本格的な改革がなされたのは1975年社会保障年金法によるものであった。この法律は、1978年4月から施行されたが、同法による新しい年金制度の内容は、基礎年金と所得比例年金(SERPS)からなる二階建のものであった。所得比例年金は、勤務(拠出)各年について再評価された所得から最終年の拠出下限額を引いた額の1.25%を算出し、それらを合計した額の年金が得られるというものであった。ただし、その加算年数の最高が20年(これは年金の早期成熟をめざした措置であった)であることから、従前所得の25%までの年金が給付されるというものであった。しかもこの20年は拠出者(被用者)の勤務期間の所得(再評価されたもの)のうちの「最良の20年」とするという規定となっていたが、これは就労期間に中断のある被用者には有利な規定であった。

職域年金との調整は、ここでも一定の要件をみたせば国の所得比例年金制度からは適用除外されるということによりなされた。その一定要件とは基本的には職域年金による給付の内容が国の所得比例年金による給付の内容を下回らないということであり、その条件をみたした職域年金は国の制度の適用除外となり、当該被用者に係る国民保険料は一部免除されることとなったのであった。

適用除外となるための具体的要件は複雑であるが、基本的なものは①最低必要給付(基準給与等についての規定)および②最低保証年金(GMP:年金額についての規定)であった。②の最低保証年金(GMP)とは、より具体的には適用除外期間を通じて国の年金制度に加入していた場合の所得比例年金に等しい額であり、そ

れを上回る額が本人および寡婦等に給付されなければならないという規定であった。ただし積立方式の職域年金はインフレーションへの対応が難しいことから、1975年法は、適用除外の職域年金の加入者についても年金額のインフレーションに対する調整については国がこれを引き受ける(最低保証年金部分について)という規定が盛り込まれた。ここに国の制度の適用除外となることにより有利な職域が国の制度から抜けることにより、国の制度が弱体化するということのほか、その部分についてもインフレーションの調整を国が引き受けることにより年金財政が悪化する要素が取り込まれることとなったのであった。

このほか、1975年法には、年金受給年齢以前に制度を脱退した適用除外の職域年金加入者(5年以上制度加入かつ26歳以上)の最低保証年金を年金受給年齢の直前までこれを法律の認める適当な方法で再評価しなければならないという規定が置かれた。職域年金は、企業における人事政策の一環として発展してきたわけであるから、雇用者側としては早期退職者の年金権の保全などには本来的に無関心であるといつてよい。しかしながら、国の制度と適用除外制度という形で職域年金が密接な関係を有する以上、国としては早期退職者の年金権の保全には無関心ではいられなくなる。この問題も含めて、適用除外の職域年金についての規制をあまり厳しくするなら、人事管理上のメリットよりもデメリットの方が大きいと雇用者側が認識するようになり職域年金の普及が進まなくなるということも考えられたわけであるが、1970年代における年金改革は、国の制度も含めて、とりあえずは被用者にとって有利な方向で推し進められたのであった。

II. 1980年代の年金改革と改革後の状況

1979年5月に政権の座についたサッチャー首相（保守党）は、周知のとおり小さな政府と市場原理の活用によりイギリス経済の再活性化を達成しようとし、種々の政策を実施した。そして、新自由主義イデオロギーに基づく改革の一環として年金制度についてもその改革がめざされた。財政赤字の圧縮による小さな政府の実現が同政権の目標である以上、社会保障費用の40%以上を占める年金制度の改革をめざすのは当然のことであるといえよう。労働党政権により1978年に導入された所得比例年金の将来の給付額は、財政上大きな問題となることは確実であると同政権は考えたのであった。

しかし、サッチャー政権が考えた年金制度の問題点は、こうした財政上の負担の問題にとどまらなかった。職域年金へ加入している被用者の割合は1960年代以降停滞している。これは、特に中小企業や近年の産業構造において大きな役割を果たすようになってきたサービス産業等の新興企業において国の所得比例年金からの適用除外要件が厳しいこと等から職域年金制度が設立されないことがひとつの理由であった。このことは、結果としてイギリス国民の間に老後において高水準の職域年金による給付を受けられる層とその恩恵にはあずかれない層という「二種類の国民」ができることになり、これは問題であるというのがサッチャー政権の考え方であった。この問題はたんなる不公平ということだけでなく、職域年金制度のために労働力の移動が阻害され、そのためにイギリス経済において必要な部門への労働力の供給が滞ることが

あってはならないとの考えによるものであった。

サッチャー政権のこのような問題意識をとりまとめ、年金制度を含めた社会保障制度全般の改革の提案を行ったのが1985年6月に公表された緑書『社会保障の改革』³⁾であった。この緑書は、公共支出削減のため、政府支出の約3分の1を占める社会保障関連支出の合理化をめざすという観点が色濃くでたものとなった。年金については、所得比例年金の将来の負担を問題視した。同年金制度の成熟に時間を要するため、その年金給付額は21世紀の初めまでは比較的少額にとどまるものの、その後は急速に拡大し、2033年には231億ポンドに達するというのが緑書における予測であり、これを最大の問題としたのであった。

ただし、サッチャー政権においても老後の最低生活の保障という理念は否定しなかった。受給者増、インフレに伴う（所得増に伴うものではない）基礎年金の負担増については受け入れる用意があることを緑書は表明したのであった。したがって年金給付額を削減しようとするならば、選択肢は所得比例年金を削減するかあるいは思い切って廃止する（その際にこれに代わるものを考えるのと考えないという二つの選択肢がある）かということとなる。緑書の選択は、所得比例年金についてはこれに代わるものを導入したうえで廃止するというものであった。たんなる削減では適用除外に関する複雑な仕組みが残存するうえに、これを補完する職域年金等の発達の助けとはならず、廃止する際にこれに代わるものを考えないというのは、個人がそれを自発的に用意するとは限らないことから「二種類の国民」の問題点は解決されないというのが、その理由であった。ここで所得比

例年金に代わるものというのが、職域年金および個人年金であり、緑書は新制度のもとではすべての国民はどちらかに加入することが義務づけられるとしたのであった。

この政府緑書は、各方面の大きな反響を呼び起こすこととなった。しかし、緑書の提案の多くは必ずしも多くの賛成を得られず、とりわけ所得比例年金の廃止に関しては反発が強かった。反対理由としては、緑書の提案する最低拠出保険料4%による積立方式の年金については、結果として不十分・不安定な給付となりかねないことや新制度の方が管理運営コストが多くかかる等が挙げられた。労働党や労働組合がこれに反対したのは当然であろうが、高齢者・婦人・消費者団体のほとんどが反対にまわった。さらには、職域年金に関係する保険業界等や財界までもが反対にまわり、所得比例年金の廃止は政治的に不可能となったのであった。

緑書が賛成を得られないことを知ったサッチャー政権は、その半年後の1985年12月に同じ『社会保障の改革』⁴⁾という題名の白書を公表したが、そこでは所得比例年金の廃止は諦めざるをえず、その縮小が提案されることとなったのであった。

白書で提案された所得比例年金の改革案の概要は以下のとおりである。

- ①年金額の計算の基礎を「最良の20年」の平均から生涯平均に改める。
- ②平均賃金の25%という年金の水準（満額）を20%に引き下げる。ただし、この引下げは2000年度に退職する者から1年について0.5%の割合で引き下げることをとする。
- ③寡婦（鰥夫）年金の所得比例部分は、死亡した者の受けられる年金額の半額とする（従前は全額）。これは最低保証年金につい

ても同様とする。

- ④適用除外される職域年金は年3%を限度に最低保証年金の物価スライドに責任を負うこととする（従前はすべて国がカバー）。

以上のような諸措置により、所得比例年金の給付額は削減されることとなり、制度が変更されない場合と比べて、その負担は2033年度で約半分となる（255→132億ポンド）というのが白書に示された見通しであった。

このような見通しのとおり運営されるのであれば年金財政はピンチには陥らないとのことであろうが、白書では年金改革の目標は所得比例年金制度の修正のみでは達成できないとした。その修正は職域年金および個人年金の現実的な促進策が伴わなければならないとしたのである。

まず職域年金の奨励策であるが、白書では適用除外の要件緩和を提言した。その方策とは、従来の基本的適用除外要件であった最低必要給付要件と最低保証年金要件のうち前者を不要とするものである。次に個人年金の奨励策としては、これについても所得比例年金の適用除外とすることを認め、所得比例年金からだけでなく職域年金からも自由に移ることを認め、個人の選択の幅を広げることを提言した。

この白書の内容を盛り込んだ1986年社会保障法は、1986年7月に成立し、年金関係の規定の多くは1988年4月より施行された（適用除外の個人年金については同年7月から）。

法改正後の変化で最も顕著なものは個人年金の加入者の急増であった。政府予想では加入者数は50万人程度とのことであったのにたいし、それが導入された1988年度中に加入者は300万人を超え、その後も増えていった（表1参照）。その多くは国の所得比例年金からの移動であ

表1 個人年金の加入者

(単位 千人)

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
総計	3,202	3,397	4,172	4,810	5,340	5,667	5,732	5,638
16-19歳	411	312	303	251	191	121	61	28
20-24	857	893	1,090	1,208	1,240	1,174	1,000	772
25-29	653	745	961	1,158	1,340	1,470	1,541	1,538
30-34	488	526	669	807	951	1,077	1,196	1,280
35-39	422	458	542	628	706	764	825	876
40-44	304	352	437	518	569	614	619	632
45-49	61	100	152	211	299	373	397	405
50-54	5	9	16	26	39	67	86	97
55-59	1	1	2	3	4	6	8	9
60-64	—	—	—	—	1	1	1	1
うち男性	2,150	2,268	2,725	3,086	3,378	3,553	3,605	3,565
16-19歳	229	173	169	135	101	63	34	16
20-24	506	514	616	672	675	634	534	419
25-29	448	500	617	713	803	849	873	858
30-34	343	367	457	543	627	704	771	809
35-39	305	325	372	420	465	498	541	585
40-44	258	288	340	389	409	427	433	445
45-49	56	93	138	188	257	313	332	336
50-54	5	9	14	23	35	61	79	88
55-59	1	1	1	3	3	5	7	8
60-64	—	—	—	—	1	1	1	1
うち女性	1,052	1,128	1,447	1,724	1,962	2,114	2,127	2,073
16-19歳	182	139	134	116	90	58	27	12
20-24	351	379	474	536	564	541	466	353
25-29	205	245	344	445	537	620	668	680
30-34	146	160	212	264	324	375	425	471
35-39	117	133	170	208	241	266	284	292
40-44	46	64	97	129	160	187	185	187
45-49	5	6	13	23	42	61	65	69
50-54	—	1	2	3	4	6	7	9
55-59	—	—	—	—	1	1	1	1

出所：Department of Social Security, 1996, *Social Security Statistics 1996*,
The Stationery Office, pp. 294-295.

り、若年層を中心としていた。その理由としては個人年金については1987年度から1992年度の6年間については免除保険料率（適用除外の際の国民保険料率の減免分）を通常よりもさらに

2%上乘せするという優遇策がとられた（それ以後は1%）ことが大きいといわれている。

予想よりもはるかに多くの人々が国の所得比例年金から個人年金へと移ったために2%の上

乗せ分を含めた免除保険料は、移動のために減少する国の年金の支払い額よりもはるかに多くなり、結果として年金財政には巨額の赤字が発生することとなった。年金改革の大きな目的のひとつが年金財政の健全化であったことを考えるならば、また赤字の発生が政府の個人年金奨励策の予想を上回る成功によりもたらされたものであることも同時に考えるならば、誠に皮肉な結果というしかない事態となったのであった。

さらに、個人年金については1990年代に入って別の問題が発生することとなった。個人年金への加入者は、その多くが国の所得比例年金から移行したか、若い世代で国の制度に加入できるにもかかわらず個人年金を選択した人々であったが、一部（100万人程度といわれている）には職域年金から移行した、ないしそれを選択せずに個人年金とした人々も存在した。職域年金は通常は給付建の制度であり、その計算基礎も最終給与が用いられている。そのほか、種々の規定は寛大なものとなっており、掛金建の個人年金よりも通常は有利な制度設計となっている。しかし、個人年金を取り扱うことが可能な業者、とりわけ保険会社（このほか、銀行、住宅金融組合、ユニット・トラスト等が取扱可能）は、このことを顧客によく説明せずに個人年金を販売したために、将来の年金給付が削減されるであろう人々が大量に発生し、これへの賠償が大きな問題となったのであった。

個人年金の加入者は、若い世代が中心となっているが（表1参照）、将来の給付よりも現在の負担を考えたり、転職を考えていた等の理由から、寛大な職域年金を選択せずに個人年金を選択したのであった。この件が問題であるのは、加入者にほとんど年金にたいする知識がなかつ

たことであり、販売する側もそれを承知しながら制度の相違や得失等についてほとんど説明しなかったという点にあった。

この問題等から近年は個人年金の加入者は伸び悩み傾向にあるが、500万人を超える加入者の存在は、その廃止も含めた制度改革を難しくしていることは間違いのないところである。また、この問題では保険会社の賠償関連の負担も大きなものとなる可能性があり、さらに保険会社への一般顧客の信頼感が低下した感もあり、この点の推移も注目されている。

III. マックスウェル・スキャンダルと 1995年年金法

職域年金は、イギリスの高齢者の所得保障にとり大きな意義を有しているが、1990年代には、その職域年金を大きなスキャンダルが襲うこととなった。1991年11月に大衆紙のデイリー・ミラー紙等で有名なミラー・グループの社主であったロバート・マックスウェル氏がカナリー諸島近辺で水死体で発見された（これには事故死説、自殺説、さらには他殺説もあり真相は藪の中といえる）後に、同グループの年金基金から巨額の資金が消失したことが明らかとなったからである。

マックスウェル事件はスキャンダラスであり、その報道はその経営のワンマンぶりや異常さ等が指摘されることも多かったが、同時に事件そのものよりもなぜそのような違法行為を誰もチェックできなかったのかという点にも疑問が向けられた。マックスウェル・グループの中核的な投資管理会社であり、詐欺事件に関与していたビショップスゲート・インベストメント・マネージメント（BIM）は、1986年金融サ

ービス法に規定された自主規制団体 (SRO) のひとつである投資管理規制団体 (IMRO) のメンバーであり、IMRO には会員の行為を監督する義務があるわけであり、マックスウェル氏が超ワンマン経営者であったとしても、不正をチェックできないのはおかしいとの非難が浴びせられたのであった。このほか、公認会計士 (年金基金の監査を担当) やマーチャントバンクや証券ブローカー、さらにはマックスウェル氏と巨額の取引を行っていた銀行にも非難が浴びせられた。

イギリス下院では早速特別委員会による調査を開始し、ミラー・グループの年金基金保有の有価証券等をマックスウェル氏が種々の方法を通じてその関連会社の運営資金としたことを明らかとした。そして1992年3月に社会保障特別委員会によりとりまとめられ公表された報告書⁵⁾においては、①投資に関するセーフガード対策、②ディスクロージャーの推進、③モニタリング (職域年金委員会による)、④受託者の権限の拡大等が提案された。これらのほかにも、各年金受給者がその年金権をほかの金融機関等へ移管することが可能か否かであるとか年金基金保証制度の設立等について至急に本格的な検討がなされるべきであるとした。

年金基金の管理と所有についての議論が沸騰するなか、政府は社会保障特別委員会報告の発表後それほど間を置かずに、1992年6月にロイ・グッド教授 (オックスフォード大学) を委員長とする職域年金の法的枠組の見直し等を検討する委員会を設立すると発表した。

グッド委員会は、1993年9月に報告書⁶⁾を公表したが、同報告書は、本文が索引を含めて696頁、付属資料が298頁の膨大なものであり、イギリスの年金制度全般を詳細に検討・分析したも

のであった。グッド委員会報告は、基本的にはマックスウェル事件を極めて特異なケースと認定し、現行制度をそれほど大きく変更する必要はないとの基本線によるものとなっている。ただし、新年金法を制定し、同法に基づく監督機関 (官) に監督に関する全般的権限を持たせるほか、基金の積立に関しては法令により最低積立基準を制定し、それを一定以上下回った基金については監督機関から基準までの積立が命じられるべきであるとした。

そのほかでは、年金基金の受託者の選定にあたっては、雇用者が任命権を独占してはならないとし、具体的には受託者委員会の3分の1 (最低2人) が制度のメンバーから選任されなければならないし、掛金建の制度においては3分の2 (最低2人) が同様に選任されなければならないとした。さらに年金制度の受益者を守るために、年金給付保証制度 (詐欺、窃盗、横領行為等による損失を保証) が設立されるべきとした。このほか、ディスクロージャーに関する規制の強化についても勧告した。

その後、1994年6月に政府は「安全性、公平性、選択一年金の将来」⁷⁾と題する年金制度改革に関する白書を公表した。この政府白書は基本的にグッド委員会報告による勧告を受け入れ、それに基づき年金制度改革を推し進めるという内容となっている。政府白書は本文および付属資料の2巻からなるが、付属資料においては、グッド委員会報告による勧告208項目のそれぞれについての採否を明らかにしている。このなかで明確に「不採用」とされたのは21項目にすぎず、ほとんどが「採用」、「基本的に採用」、「部分的に採用」となっていた。

ただし、受託者委員会におけるメンバー代表の比率については白書は給付建の制度において

も拠出建の制度についても3分の1が適当とした。これは拠出建の制度においてメンバー代表の受託者が過半数を占めることにたいする雇用者側の反発が強かったことに配慮したものと思われる。そのほかでは、新年金法に基づく監督機関の運営費については財政支出（グッド委員会報告）によらず年金基金から徴収すべきとしたほか、ディスクロージャーの規定についても緩やかなものとするとした。

政府白書は、マックスウェル事件をきっかけとして論議が活発化した年金基金の安全性に関する点だけでなく、職域年金における取扱いの公平性（男女間等）および年金の選択肢の拡大についてもとりあげている。前者は、年金支給年齢の男女差はECローマ条約違反であるとの判決（バーバー判決）が欧州裁判所により出されたことへの対応である。白書は、職域年金の支給年齢の男女差を解消させるために、国の所得比例年金の適用除外要件として、最低保証年金を求めるのをやめ、かつての必要給付要件に類似した質的テスト（基準年金給付）を求めるのみとした⁹⁾。一方、白書は従来適用除外の職域年金のみに求めていた年金給付額の物価スライド（上限3%）をすべての職域年金および適用除外の個人年金に求めるとし、その上限も5%とした。

後者の、年金の選択肢の拡大とは、具体的には年齢別の免除保険料率の導入である。従来の適用除外制度における免除保険料率は、同一の率が適用されていた。このため、個人年金の場合若年層にはメリットがあるが年齢が高くなるにつれて国の所得比例年金に残っているほうが得であることとなっていた。白書では、さらに個人年金を奨励し、年齢の高い層にも選択肢を拡大する観点から、適用除外の個人年金（およ

び掛金建の職域年金）について年齢別の免除保険料率を導入すべきとした。

結局、1995年7月に、この政府白書の内容を基にした1995年年金法が成立し、その規定の多くは1997年4月に施行されることとされたのであった。なお、新監督機関の名称は職域年金管理委員会(OPRA)、支払保証制度の名称は年金補償委員会(PCB)とされた。

おわりに

以上で、イギリス年金制度の歴史的展開および近年の状況について検討したわけであるが、1980年代以降のイギリスの年金制度には大きな流れがあることがわかる。

そのひとつは、財政支出削減の観点からの公的年金の支出削減およびその適用範囲の縮小である。基礎年金の代替率は低くするように方向づけられているし、就労歴の中断等から、その満額受給ができない層にたいしては、資力調査に基づく給付で救えばよいとの考え方がみとれるように思われるのである。さらに賦課方式の所得比例年金については、その給付の削減およびそれからの脱退が奨励されている。給付の削減ばかりではなく、インフレ調整についても積立方式の職域年金や個人年金に強制することにより、国の制度の負担減が図られているのである。一方、職域年金や個人年金は適用除外制度のもとで前者は設立の容易化、後者は免除保険料率の割増さらには若年層以外の加入の容易化が図られてきている。

このような流れは、公的年金については代替率の低い基礎年金のみとし、所得比例年金についてはできれば廃止したいという政策を保守党が捨て去ってはいないということであるように

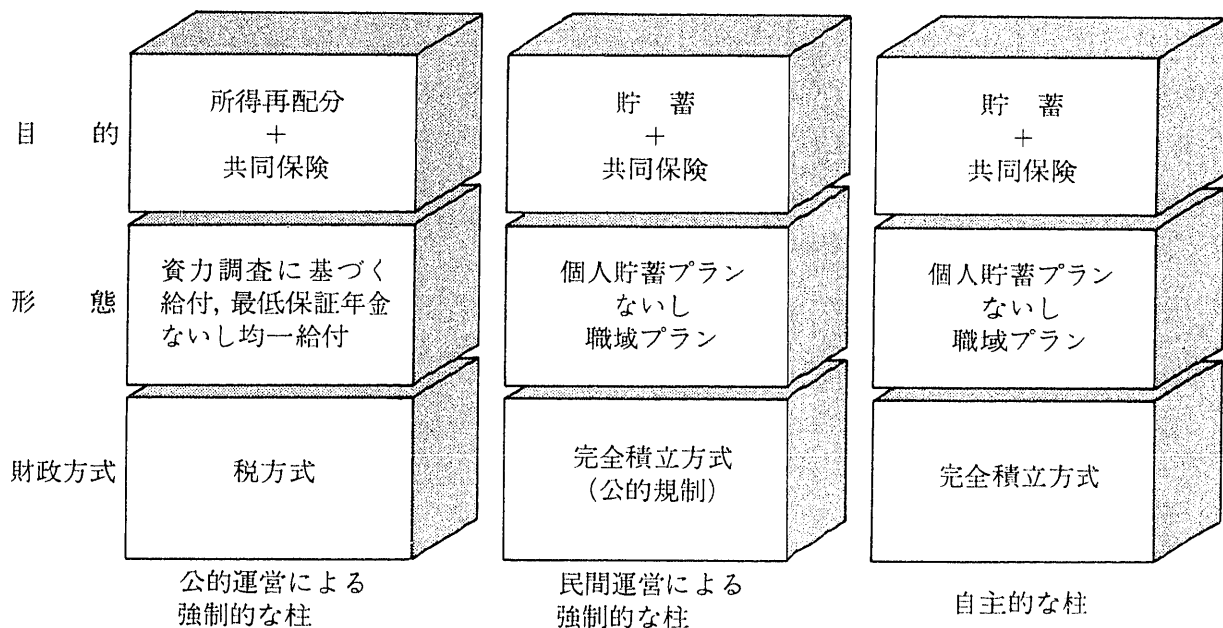
思われる。公的賦課方式の年金制度についてはできるかぎり削減の方向を推し進め、高齢者の所得保障に占める位置をマイナーなものにとどめるようにしたいということであろう。そして老後の備えについては、公的関与のもとに民間ベースの積立方式の職域年金および個人年金への加入を強制し、これについては職場の変更による不利益がでることを無くし、持ち運び可能な制度設計とするという方向がみてとれる。さらに老後の所得保障については保守党は常々自助努力を強調している。

このような新保守主義イデオロギーによる考え方は、1994年に発表された世界銀行の『高齢化危機を回避するために』⁹⁾という政策調査報告による年金制度に関する提言と通じるものがある。同報告において世界銀行は、高齢化に対応するためには公的賦課方式の年金制度は問題が大きいとし、①資力調査に基づく給付、最低保証年金ないし均一給付(低水準のもの)、②強制的な個人年金ないし職域年金(公的規制のも

とで民間が運営)および③自発的な個人貯蓄(年金)ないし職域年金の3本の柱からなる高齢者の所得保障のためのモデル(世銀モデル:図2参照)を提案した。この世銀モデルは、1981年のチリの年金制度改革に大きな影響を受けたといわれているが、1980年代における保守党の当初の年金制度改革案とも類似したものとなっている。

チリの年金制度改革については、これまでのところ一定程度の目的は達成し、資本市場の活性化にも寄与するなど、これを評価する声が一般的であるが、高齢者の所得保障の観点からは普遍的な年金となっていないことを問題視する見解もある¹⁰⁾。イギリスの個人年金と同様に年金制度は長期的な観察を行ってからでないと、その評価は難しいといえるであろう。

世界各国の年金制度をみるならば、公的賦課方式の年金が制度の中核である国が多く、高齢化による財政負担の増加が問題視されている国も多い。しかし、高齢化を問題とのみとらえる



出所: World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, p. 15.

図2 高齢者の所得保障のための3本の柱(世銀モデル)

見解に対立する見解も存在するし、ドイツのように、EU 通貨統合への基準において財政赤字が問題であるにもかかわらず、公的賦課方式の年金制度は維持し、年金の水準を勤労者のネット給与の一定率と定め、現役と年金生活者の手取り収入が一定のバランスを維持するように自動的に調整されるという方向で年金制度改革を行った国もある。日本においても1994年の財政再計算に際する年金制度の改正において、標準報酬の再評価を従前のグロスの変化率からネットのそれに改めたが、これはこのドイツの年金改革を参考にしたものである。

高齢化そして財政赤字への対応策としてイギリスの年金制度の改革の方向は、これまでのところひとつの極をなす存在であるといえてよい。そして、保守党は本年3月に年金制度の完全民営化案を発表したが、これは1980年代以降の改革の流れをみるならば、ある程度予想できたものである。しかしながら、5月1日の総選挙は労働党の圧勝に終わった。ブレア労働党政権の社会保障政策、とりわけ年金政策についてはまだその全貌が明らかとなっていないが、政権交替は、1980年代以降のイギリスの年金制度の流れを大きく変化させることも予想されている。

注

- 1) Department of Social Security, 1996, *Social Security Statistics 1996*, The Stationery Office.
- 2) 1996「英国の年金受給者の生活実態調査」『生命保険経営』第64巻1号, 227~228頁。
- 3) Department of Health and Social Security, 1985, *Reform of Social Security Cmnd. 9517-19*, H.M.S.O.
- 4) Department of Health and Social Security, 1985, *Reform of Social Security Cmnd. 9691*,

H.M.S.O.

- 5) House of Commons Social Security Committee, 1992, *The Operation of Pension Fund*, H.M.S.O.
- 6) Pension Law Review Committee (Chairman: Prof. Goode), 1993, *Pension Law Reform*, H.M.S.O.
- 7) 1993, *Security, Equality, Choice: The Future for Pensions*, Volume I-II (Cm2594-I-II), H.M.S.O.
- 8) 公的年金についても、2010年以降、女性の年金の支給開始年齢を段階的に引き上げ、男性と同年齢とすることとされた。このことの影響もあり、適用除外要件において最低保証年金が求められないこととなった。
- 9) World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.
- 10) Barrientos, A., 1996, 'Ageing and Personal Pensions in Chile', in Lloyd-Sherlock, P. and Johnson, P. (eds), *Ageing and Social Policy-Global Comparisons*, STICERD.

参考文献

- 北野浩一 1995「チリにおける年金制度民営化のマクロ経済効果」『ラテンアメリカ・レポート』第12巻3号
- 斉藤美彦 1992「イギリス職域年金の発展と証券市場」『証券研究』第101巻
- 斉藤美彦 1994a「イギリス年金制度の諸問題」『証券研究』第109巻
- 斉藤美彦 1994b「シンガポールの年金制度—住宅取得と証券投資—」『証券レビュー』第34巻7号
- 斉藤美彦 1994c「安全性、公平性、選択—イギリス年金改革についての政府白書について—」『証券レビュー』第34巻9号
- 斉藤美彦 1997「高齢化と社会政策」『証券レビュー』第37巻2号
- ポール・ジョンソン 1993「イギリスにおける年金改革:問題点と可能性」『社会科学研究』第45巻1号
- 代田純 1996「EU 統合下の財政赤字削減と高齢化・年金問題の矛盾」『立命館国際研究』第8巻4号

- 樋口正昇 1996「英国の年金改革」『年金運用』第3号
- 村上 清 1993『年金改革：21世紀への課題』東洋経済新報社
- Hannah, L., 1986, *Inventing Retirement*, Cambridge University Press.
- Hannah, L. (ed), 1988, *Pension Asset Management: An International Perspective*, Richard D. Irwin, Inc.
- Johnson, P. and Falkingham, J., 1992, *Ageing and Economic Welfare*, SAGE.
- Johnson, P., Conrad, C. and Thomson, D. (eds), 1989, *Workers versus Pensioners*, Manchester University Press.
- Lloyd-Sherlock, P. and Johnson, P. (eds), 1996, *Ageing and Social Policy-Global Comparisons*, STICERD.
- World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.
- (さいとう・よしひこ
日本証券経済研究所主任研究員)