

1960年代のイギリス年金政策

British Pension Policy in the 1960s

福島 勝彦

Katsuhiko Fukushima

- | | |
|---------------------|-----------------|
| 1. はじめに | (2) 国民退職年金と職域年金 |
| 2. 1960年代の年金政策の展開 | (3) 労働党年金政策の本質 |
| 3. 労働党の年金白書 (1969年) | 4. むすび |
| (1) 国民退職年金と所得再分配 | |

の時期におけるイギリス年金政策の本質と特長を明らかにしたい。

1. はじめに

1951年から政権を担当していたイギリス保守党は、1959年の国民保険法改正で段階的年金制度 (the graduated pension scheme) を導入し、これを1961年より実施した¹⁾。すなわち、1960年代のイギリス年金政策は、所得比例年金の導入から始まった。この制度は、そのあとの労働党政府 (1964~1970年) にはほぼそのままのかたちでひきつがれたが、改革の必要性を感じていた労働党はようやく1969年に白書『国民退職年金と社会保険²⁾』をあらわし、そのプランを提示した。

1960年代は、したがって、保守党が導入した所得比例年金を政策の軸としつつ推移したわけで、本稿はまずこれについて分析し、ついで労働党の白書を評価することにより、こ

2. 1960年代の年金政策の展開

1961年に実施された段階的年金制度は、その基本構造が、均一制による基本的部分の上に所得比例年金を積み重ねるというものであったが、これは基本的には1974年にいたるまで変わることがなかった。1975年に、この構造は変更をよぎなくされ、さらに1978年からはあらたな制度が実施されている。表1は、このような公的年金制度 (以下、これを国民保険年金制度, National Insurance Retirement Pension と同義に用いる) の構造の推移を示したものである。

段階的年金制度は、1948年らしいの均一制 (定額の保険料および給付からなる) と所得比例制 (所得に比例した保険料および給付からなる) をくみあわせたものであるが、まず均一部分については1961年以降、表2および表3に示すとおり数度にわたって改定されている。当初のベヴァリッジ体制のもとでは、

1) 拙稿「イギリス二大政党の社会保障政策 (その1)」(「創価経済論集」7巻2号, 1977年9月)はこの経過について言及した。

2) U. K.: Department of Health and Social Security, National Superannuation and Social Insurance: Proposals for Earnings-Related Social Security, Cmnd. 3883, HMSO, 1969.

表1 イギリス公的年金制度における
均一制と所得比例制

年次	基本構造		給付面	
	均一部分	比例部分	均一部分	比例部分
1946年～1960年	○	*	○	*
1961年～1974年	○	○	○	○
1975年～1977年	*	○	○	*
1978年～	*	○	○	○

表2 均一保険料の推移 (1961—69年)

——男子被用者のばあい——

改定年次	均一額保険料 (週)	
	シリング	ペンス
1961	7	3½
1963	8	3½
1965	10	2½
1967	12	1½
1968	12	8
1969	13	7

資料: Annual Report of the Department of Health and Social Security, 1969

表3 均一年金額の推移 (1961—69年)

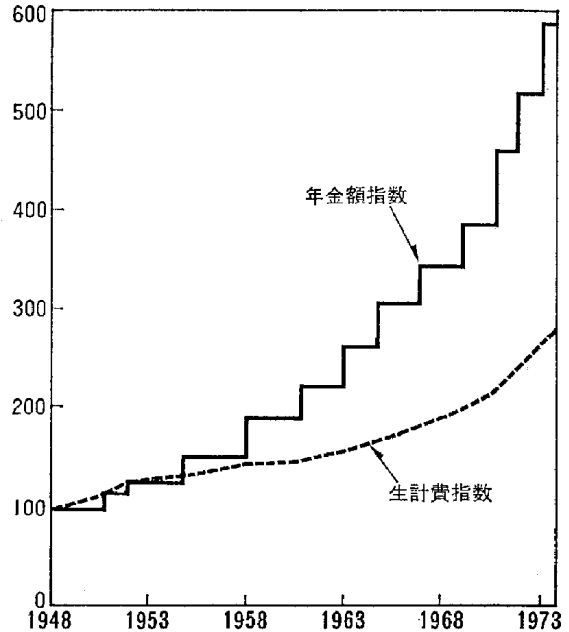
改定年次	单身者に対する年金額 (週)			夫婦に対する年金額 (週)		
	ポンド	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス
1961	2	17	6	4	12	6
1963	3	7	6	5	9	0
1965	4	0	0	6	10	0
1967	4	10	0	7	6	0
1969	5	0	0	8	2	0

資料: Pilch, M. and Wood, V., Managing Pension Schemes, Gower Press, 1974, p. 36

均一年金額は国民扶助基準を下回る結果となり、その低水準が問題とされたが、1960年代には図1に示すようにそれは生計費上昇率を着実に上回って増加した。

所得比例部分についても、保険料と給付額は数年おきに改定されてきた。保険料率は、1961年の発足当初には、週所得9～15ポンドのあいだで、9ポンドをこえる部分に対し4.25パーセント（事業主も同率）であった。週所得が9ポンドおよびそれ以下である被用

図1 均一年金額(单身者)と生計費指数の上昇率の比較 (1948年=100)



資料: Pilch, M. and Wood, V., op.cit., p. 37, Fig. 4: 2

者は所得比例部分とは無縁であり、均一部分にのみ拠出し、それに対応する給付をかくとくする。1963年には、保険料算定の基礎となる所得範囲の上限は15ポンドから18ポンドへ引き上げられた。所得比例年金における拠出と給付の対応のしかたを示したのが表4である。男子被用者のばあい、年額7ポンド10シリング（週にして2シリング11ペンス）の保険料を払いこむことによって、65歳からは年1ポンド6シリング（週あたり6ペンス）の比例年金額をかくとくすることになる。女子被用者のばあいは、年金支給開始年齢が60歳と若く、このため保険料は男子よりもいくぶん高くなっていて、上記の年金額をえるためには年額9ポンド（週額で3シリング8ペンス）の保険料を支払わなくてはならない。表5は、上限所得以上を稼得する男子被用者が65歳から受けとることになる年金額を示したものである。

保守党が導入した以上のような所得比例年

表4 所得比例年金の保険料と年金給付額

週所得	週保険料 (被用者本人)		1年間の保険料拠出額に対応する給付額(年)					
	ポンド	シリング	男 子			女 子		
ポンド 9以下	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス
10	—	11	—	7	8	—	6	5
11	1	10	—	15	4	—	12	10
12	2	8	1	3	0	—	19	3
13	3	6	1	10	10	1	5	8
14	4	4	1	18	6	1	12	1
15	5	2	2	6	2	1	18	6
16	6	1	2	14	0	2	5	0
17	6	11	3	1	9	2	11	6
18	7	8	3	9	7	2	18	0

資料：Gilling-Smith, G. D., *The Complete Guide to Pensions and Superannuation*, Penguin Books, 1967, p. 46

表5 所得比例年金の最高給付額
——単身者(男子)のばあい——

1961年 当時の 年 齢	退職予定 年 次	1961.4~1963.5の あいだでかくとく する比例年金額 (週所得15ポンドのばあい)			1963.6以降にかく とくする比例年金額 (週所得18ポンドのばあい)			所得比例年金の合計						
		ポンド	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス	週 額			年 額			
55 歳	1971	5	0	5	27	16	8	—	12	6	—	32	10	0
45	1981	5	0	5	62	12	6	1	6	0	—	67	12	0
35	1991	5	0	5	97	8	4	1	19	6	—	102	14	0
25	2001	5	0	5	132	4	2	2	13	0	—	137	16	0

資料：Gilling-Smith, G. D., *op. cit.*, p. 47

金は、所得再分配機能をどのように果たしたであろうか。社会保険の所得再分配機能としてあげられるのは、所得階層間における垂直的再分配と、保険集団内における水平的再分配である。(しかしながら、年金保険のように所与の要件さえみたせばほとんどすべての加入者が給付をかくとくするばあいは、水平的再分配はあまりいみをなさないであろう。)年金給付費に対する国庫負担の存在は、累進税率制のもとでは高所得階層から低所得階層への所得の再分配を可能にする。したがって、国庫負担比率が高いほど、垂直的再分配効果は大きくなるはずである。また、保険料拠出と給付との対応のしかたによって再分配

効果の程度がきまるであろう。たとえば、将来うけることになる年金額に対して、高所得者は比較的高い保険料を拠出し、反対に低所得者はより低い保険料を支払うというしくみにすれば、そのような年金保険制度は再分配機能を果たすと考えられる。ここでは、社会保険制度をつうじての垂直的再分配がより強度に実現されるほど、社会的平等(social equality)は高まるものとみなすでしょう。労働党の社会保障政策のねらいは、ほんらいそこにおかれていたのである³⁾。

3) Kaim-Caudle, P.R., *Comparative Social Policy and Social Security: A Ten Country Study*, Martin Robertson, 1973, pp. 170-3.

このような観点から、1961年の所得比例年金をながめてみると、まず第一に、その年金給付額があまりに低い水準にあることがわかる。表5に示されるように、1961年に加入した被用者が40年後の2001年にかくとくすることになる給付額は、保険料を最高額で支払ったばあいでも週2ポンド13シリングにすぎない。1961年における均一額給付がすでに週2ポンド17シリング（表3参照）であることを考えると、均一額部分に上積みされる所得比例部分がいかにわずかなものでしかないかということが明らかである。しかも、この所得比例年金は、インフレーションによる実質価値の低下を防止する措置がとられていないために、40年後の2ポンド13シリングはまことに微々たる価値しかもたないのである。

つぎに、保険料の算定の対象となる所得範囲（wage-band）は、1961年に9ポンドから15ポンドに定められたが、1959年の国民保険法で保守党がなぜこのような範囲を設定したかについては、つぎの二つの理由が考えられる。第一に、政府は所得範囲を上方に拡大すれば、加入者に対してより多くの保険料拠出を強制することになり、これは公的年金制度が適切な給付を保障している以上ゆきすぎであるとみなした。（実際には所得比例年金が保障する水準はけっして十分なものではなかった。）第二には、所得比例部分を厚くすることにより、公的年金制度を過度に拡張すれば、既存の私的職域年金制度に多大な打撃をあたえることになり、ひいてはその将来の発展を阻むことになるという保守党政府の判断があったことである⁴⁾。

このような所得範囲の設定がもたらす効果は明らかである。1959年において全国の平均賃金は週12ポンド13シリング2ペンスであったが、9ポンドから15ポンドという所得範囲は平均賃金の被用者、とくに筋肉労働者の賃金所得の幅とほぼ重なった。上限の15ポンドを上回る所得をえていたのは非筋肉労働者や管理職にある被用者たちであったが、かれらの所得比例保険料は賃金所得に対して低い割合となるので、筋肉労働者よりも有利であった。

こうした保守党政府の政策に対して、労働党の側からは特定階層への優遇策であるとの批判が投げかけられた。たしかに、給付額は極端に低いうえ、とくに1960年代とか70年代に退職する人びとには實際上ほとんど無意味な給付内容でしかない（表5参照）。当時、労働党の政策立案を担当していたT・リンズ（Tony Lynes）は、保守党の所得比例年金は国民保険制度の収支をバランスさせるために導入されたのであり、年金費用をおもに週所得15ポンド以下の労働者に負担させ、基本的には逆進的な課税を実施したにひとしいと批判した。リンズはさらに、所得比例拠出が開始した1961年4月に、大蔵省が累進付加税（surtax）の課税最低限を年額2,000ポンドから5,000ポンドにひき上げたのは、たんなる偶然ではなく、これにより見込まれる年間8,300万ポンドの租税減収分は、所得比例拠出からのあらたな歳入により相殺されることになったのに違いないとのべている⁵⁾。

保守常は当初から、所得比例年金を導入することによって国民保険制度を健全な財政基

4) George, V., *Social Security: Beveridge and After*, Routledge, 1968, p. 54 を参照。

5) Lynes, T., *Pension Rights and Wrongs*, Fabian Society, 1963, p. 11

盤におくこと、すなわちインフレーションによって増大しつつあった均一年金部分の赤字を解消することを目的としていたことはたしかである。赤字解消を「均一保険料のひき上げという不人気な手段⁶⁾」によって図ることは、政府としてとうていできなかったのである。この健全な財政ということは、保守党の年金政策を説明した1958年の白書『老齢者の保障』⁷⁾のなかで大きな位置を占めていた。

1963年に、保険料算定のための所得範囲は9ポンドから18ポンドまでとなった。これは、賃金水準の上昇に見あうもので、1963年には産業の平均賃金は週17ポンドであった。と同時に、総選挙が間近になったため、保守常政府はすべての国民保険給付をひき上げたが、そのための追加的費用として計上された2億ポンドの4分の1を保険料収入で埋めあわさなければならなかった⁸⁾。保険料率のひき上げは当然不利な政策となるので見送られ、そのかわりに上限所得がひき上げられたのである。この結果、1963年における所得比例部分の保険料収入は1億7,700万ポンドに達し、これにより均一額給付の費用のほぼ3分の1がまかなわれたのであった⁹⁾。

1964年10月、労働党が政権につき、第1次ウィルソン内閣が発足した。労働党はそれまで野党の側から保守党の年金政策を批判してきたが、それにもかかわらずこの時以後1970年にいたるまで、保守党の段階的年金制度を

そのままの形で踏襲して実施したのであった。労働党政府は、1964年の時点では年金政策にかんして改定・改革を一切行わなかったが、1966年に一つの部分的改革をほどこした。すなわち、国民保険における短期給付（失業給付、疾病給付、業務上災害給付、寡婦給付）についても、所得比例制を導入した。失業、疾病、業務上災害にかんしては最初の半年間にかぎり、通常の均一額給付に加えて所得比例給付が支給されることになった。このばあいの費用は、国庫負担はなく、所得比例拠出によってのみまかなわれた。この短期給付における所得化例制のしくみはやや複雑である。さきの公的退職年金の所得比例部分については適用除外（contracting out）が認められ、該当する被用者はこれには拠出を行わないことになるが（自営業者や無業者は最初から所得比例部分には適用されなかった）、短期給付の所得比例部分については適用除外は認められず、したがってすべての被用者は

表6 補足的所得比例年金の保険料と年金給付額

週所得	週あたり 比例拠出 (0.5%)	1年間の保険料拠出額 に対応する給付額(年)	
		男子被用者	女子被用者
ポンド 9以下	—	—	—
10	1	9	8
11	2	1 6	1 3
12	4	3 0	2 6
13	5	3 9	3 2
14	6	4 6	3 9
15	7	5 3	4 5
16	8	6 0	5 0
17	10	7 6	6 3
18	11	8 3	6 11
21	1 2	10 7	8 10
24	1 6	13 7	11 4
27	1 10	16 7	13 10
30	2 1	18 10	15 8

資料：Gilling-Smith, G. D., op. cit., p. 57

6) Calvert, H., Social Security Law, Sweet and Maxwell, 1974, p. 218.

7) White Paper, Provision for Old Age: The Future Development of the National Insurance Scheme, 1958, Cmnd. 538.

8) Kincaid, J. C., Poverty and Equality in Britain: A Study of Social Security and Taxation, Penguin Books, 1975, p. 86.

9) ibid., p. 84.

表 7 所得比例年金の保険料総額と年金給付総額

週所得	週あたり比例拠出 (4.75%)		1年間の保険料拠出額に対応する給付額(年)					
			男子被用者			女子被用者		
ポンド	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス
9以下	—			—			—	
10	1	0		8	5		7	1
11	2	0		16	10		14	1
12	3	0	1	6	0	1	1	9
13	3	11	1	14	7	1	8	10
14	4	10	2	3	0	1	15	10
15	5	9	2	11	5	2	2	11
16	6	9	3	0	0	2	10	0
17	7	9	3	9	3	2	17	9
18	8	7	3	17	10	3	4	11
21	8	10	4	0	2	3	6	10
24	9	2	4	3	2	3	9	4
27	9	6	4	6	2	3	11	10
30	9	9	4	8	5	3	13	8

資料：Gilling-Smith, G. D., op. cit., p. 58

表 8 所得比例年金の最高給付額(週)

退職予定 年次	週所得18ポンドの被用者					週所得30ポンドの被用者				
	適用除外		適用			適用除外		適用		
	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス	シリング	ペンス	ポンド	シリング	ペンス
1971	1	0		13	6	2	0		14	6
1981	2	6	1	8	6	5	6	1	11	6
1991	4	0	2	3	6	9	0	2	8	6
2001	5	6	2	18	6	12	6	3	5	6

資料：Gilling-Smith, G. D., op. cit., p. 59

これに拠出しなければならない。保険料は9ポンド～30ポンドの週所得に対し、9ポンドとの差額の0.5パーセントである。注意しなければならないことは0.5パーセントの保険料率(事業主も同一)は短期比例給付ばかりでなく、年金給付とも結びついていて、いわゆる適用除外対象者もこの部分に対応する所得比例年金を受給することになるという点である。この関連を表6に示そう。

適用除外とならない被用者(所得比例年金の加入者)は、したがって、退職年金に関しては、保険料は9ポンド～18ポンドの範囲で

4.75パーセント(それまでは4.25パーセント)、そして18ポンド～30ポンドの範囲で0.5パーセントの割合で支払わなくてはならないことになった。前出の表4と表6をあわせると、このばあいの拠出と給付の対応関係が表7のようにえられる。さらにここでは、所得比例年金の最高給付額をもとめてみよう。表8で明らかのように、最高額で保険料を支払った「適用」の被用者のばあい、2001年には3ポンド5シリング6ペンス(週)をかくとくするにすぎず、表5のモデル年金と比較してもあまり大差ないことがわかる。ここで

もまた、年金給付額の低さが目立つのである。しかも、「適用除外」の被用者となると、この補足的な所得比例年金からは2001年にわずか12シリング6ペンスが支払われるにすぎない。

1969年、労働党は所得比例年金の給付面を改善することなく、拠出面の改定を行なった。1966年いらい18ポンドから30ポンドまでの所得にかけられていた0.5パーセントの保険料率は、この年3.25パーセントに引き上げられた。これにより保険料収入は2億6,000万ポンド追加され（1969年の筋肉労働者の平均賃金は24.35ポンドであった）、この結果1970年には所得比例保険料の総収入額は7億ポンドにのぼった。労働党は、まさに保守党が行なったように、均一額年金給付の増額の費用をまかなうためにもっぱら所得比例拠出にたよったのであった。

以上のべたごとく、1960年代のイギリスの年金政策は、保守党政権下であると労働党政権下であることを問わず、一貫した傾向性を示してきた。第一に、年金給付費に占める国庫負担の比率が低下し続けてきた。それが可能となったのは、1960年代をつうじ保険料をつねに給付の増加率を上回る率で上昇させたからである。ことに1969年の労働党の政策は顕著であった。こうして、1959年から61年にかけて、国民保険給付の18パーセントを占めていた国庫負担は、1970年には15パーセントを占めるにすぎなくなった¹⁰⁾。公的退職年金ばかりでなく、国民保険制度全般において所得再分配機能を縮小する政策がとられたといえるだろう。キンケイドは、つぎのようにのべている。

10) *ibid.*, p. 88.

「所得比例原則の導入は、たんに国民保険の費用を中間所得階層や比較的所得の高い筋肉労働者、そして比較的低い所得のホワイト・カラーといった階層に最も重く負担させたにすぎない。所得比例制は、社会保険が一つの所得階層から他の所得階層へ所得を移転する度あいをつよめたが、それは高所得者から低所得者への所得移転ではなかった。むしろ、最も貧しい人びとが社会保障をつうじて援助をうけたかぎりでも、その援助のために最も重く負担をしたのは平均賃金水準あるいはそれより少し上にいる所得階層である¹¹⁾。」このような結果にいたったことの責は、むしろ1960年代後半の政策を担当した労働党に帰せられるであろう。というのは、保守党はともかくとして、所得再分配政策をつうじて社会的平等を実現することを強調してきたのは労働党であり、その労働党が実際の政策においてはむしろ逆の方向をたどったといえるからである。

つぎに、職域年金制度の状況をながめておこう。19世紀の半ば頃から発達し、第2次大戦以後急速に拡大してきた職域年金制度は、国民保険年金制度とならんでイギリスの退職年金保障の枠組において重要な位置を占めるようになった。1950年代後半からこの両者の関係はさかんに論議されるようになり、1959年の国民保険法にいたり、一つの基本的パターンができあがった。それまでは、私的職域年金制度を廃止して公的年金制度だけで年金保障を行なうか、そうでなければすべての被用者を公的年金制度から排除するかといった二者択一的選択が論議されたが、ここにおいて両者のパートナーシップこそ望ましいと結

11) *ibid.*, p. 94.

論されたのである。その具体的な方策が適用除外規定の設定であった。

適用除外という方式を生み出したのは保守党政府でもなく、また労働党でもなかった。それは民間保険会社の利益を代表する人びとによってもたらされたのであって、ロンドン・アクチュアリーの情報網をつうじ徐々に専門家のあいだに広まっていった。職域年金の最も長い歴史をもつ公務員のグループは、この新しい方法こそ公的年金と私的年金のあいだにあるジレンマを解決するものとして高く評価し、こうした公務員側からの働きかけによって関係利益団体もしだいに適用除外方式になじむようになっていった。労働党政府が『国民退職年金』(National Superannuation, 1957)を公表したころには、LOA (the Life Offices Association, 生命保険協会)は傘下の保険会社の利益は所得比例年金をそなえた公的年金制度と私的年金制度のパートナーシップによって報いられると確信していた¹²⁾。

保守党は職域年金制度の発展を重視し、それを阻害しないかぎりにおいて段階的年金制度を確立しようとしていたので、この適用除外という方式を積極的に導入した。一方、労働党は、あくまで公的年金制度を重視し、それによって十分な年金を支給することを政策目標に掲げていたので、適用除外を導入するにしても被用者の選択にゆだねることを主張した。職域年金の加入者は1958年の875万人から1965年の1,050万人(全被用者のほぼ2分の1)へと増加し、なかでも企業年金の加

入者ののびが目立ったが、労働党は、こうした状況は保守党の私的年金に対する租税優遇策によってもたらされたものであり、保守党はその一方で所得比例年金の給付額を低水準に維持したため、年金にめぐまれた階層とそうでない階層をつくりだしてしまったと批判した¹³⁾。

3. 労働党の年金白書 (1969年)

労働党政権下の1967年に平価切下げが行なわれると、イギリス経済の回復が見込まれるようになったが、それに呼応してようやく退職年金問題に政治の焦点が当てられるようになった。その頃、長年労働党にあって社会保障政策を担当してきたクロスマン(R. Crossman)が1968年初頭社会保障大臣に就任し、それを機に再び年金制度の改革が構想されるようになった。構想のポイントは所得比例年金制度にあったが、従来の労働党案とは別個に、あらたにつくり直されたといつてよい。労働党政府はこれを1969年1月、『国民退職年金と社会保険』(以下でこれをNSSIと略称する)という白書に示した。この白書は、もともと労働党政府が関係諸機関(労使の代表や民間保険会社など)と退職年金に関する協議をかさねるさいの素材として作成されたものであるが、実際にはこれより1年も前からこうした協議は続けられていた。白書は、公的年金制度と私的年金制度とのパートナーシップを強調していたので、政府と民間との長い時間にわたる協議が必要だったのである。政府の努力は結果的に実ることとな

12) Hecllo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974, p. 276.

13) Labour Party, *New Frontiers for Social Security*, 1963.

り、諸利益団体は労働党政府の改革案に好ましい反応をみせたのであった。

1969年の白書NSSIは冒頭、「この提案は、現行国民保険制度が実施されていらいの最も根本的な改革である」と自讃しているのだが、以下ではその内容を所得再分配機能の面、および職域年金制度との関連という二つの観点から眺め、評価を行なってみたい¹⁴⁾。

その前に、NSSIが現行(1960年代における)年金制度をどのように評価しているのかについてふれておきたい¹⁵⁾。1961年の段階的年金制度を労働党がそのままひきついだことにかんしては「自己批判」はなされていないが、現行制度は明らかに不十分 (clearly inadequate) であるとしている。その理由の一つは、現行制度はかつての均一制と同じく、ベヴァリッジ計画の目標の一つであった適切な保障水準(すなわち公的年金受給者が国民扶助制度に依存しないで暮らせるような給付水準)を実現することができなかったことである¹⁶⁾。第二には、現行の段階的年金制度には、インフレーションによる年金実質価値の低落を防ぐならぬの方策も構じられていないこと、まして給付水準が経済成長および実質

賃金所得の上昇を反映するようにならなっていないことがあげられよう。これは、もともとインフレーションが予想されていなかったことによるのではなく、適用除外規定が存在したため、もし公的年金をインフレーションから守ろうとすれば職域年金においてもそうしなくてはならなくなると、結局職域年金制度を苦境におちいらせることになるという考慮による。したがって、このことは段階的年金制度の欠陥というよりも、いわゆる調整年金におけるあらたな課題の発生をいみした。

以上のような労働党の現行制度に対する批判を背景に、NSSIの内容をながめてみよう。

(1) 国民退職年金と所得再分配

労働党がこの白書で提示した退職年金制度は、均一制の部分を含まないいわば「全面的」な所得比例制である。これによって、他の資産なしで生活する低所得者にとっても十分な年金が支給されるとした。労働党の従来からの目標はここでも掲げられたわけである。

現行制度下では被用者が拠出する保険料は、均一額、所得比例額そして短期給付のための所得比例額の三つの部分からなっていた。新しい制度のもとではこうした保険料体系はとり払われ、すべての被用者は単一の所得比例額を支払うことになる。そのさい、保険料算定の基礎となる賃金所得の上限は、その年次の全国平均賃金(製造業部門における男子筋肉労働者の平均賃金にほぼひとしい)の約1.5倍と定められている。1968年にはこの上限所得は週33ポンドとなる。平均賃金の上

14) NSSIはつぎのような構成になっている。(第Ⅰ部)第1章 改革の必要性、(第Ⅱ部)第2章 基本的目標、第3章 政府の主要提案、第4章 選択可能な手段、(第Ⅲ部)第5章 新しい公的年金制度と職域年金制度、第6章 職域年金制度における年金権の推移および移転可能性、(第Ⅳ部)第7章 新しい制度の財政的・経済的意義、(付録)1 新制度の補足説明、2 本提案の財政にかんする政府アクチュアリーの見え書き。

15) NSSI, Para, 9-23.

16) これについてNSSIは「職域年金制度もしくは私的財産に無縁な人びとにとっては、老齢保障は国民保険制度をつうじてではなく、補足給付制度によって与えられる」(para. 22)と述べている。

表9 国民保険拠出額*の比較 (男子被用者：週額)

週 所 得 額	現行制度の保険料**		新制度の保険料		保 険 料 の 差	
	ポンド	シリング	ポンド	シリング	ポンド	シリング
11 (平均賃金の1½)	17	10	14	10	- 3	0
16 (平均賃金の¾)	23	0	22	3	- 1	9
22 (平均賃金)	24	8	29	8	+ 5	0
27 (平均賃金の1¼)	25	3	37	1	+11	10
33 (平均賃金の1½)	25	5	44	7	+19	2

資料：NSSI, p. 21 (para. 57)

* 退職年金以外の社会保険（業務上災害、国民保健サービス）に対する拠出を含む。

** 均一拠出と比例拠出の合計である。

表10 完全年金額 (単身者)

——新制度と現行制度の比較——

平均賃金所得に対する 本人の平均生涯所得の比率	1968年4月の 賃金水準によ る(1)の再評価		1968年4月の 賃金水準のも との完全年金額		1968年4月における現行制度の年金額 均一額 + (所得) = 合計				
	(1)	(2)	(3)	(4)					
	ポンド	シリング	ポンド	シリング	ポンド	シリング	シリング	ポンド	シリング
½ (年金算定方式における境界線)	11	0	6	12	4	10	+ 1	= 4	11
¾	16	10	8	0	4	10	+ 5	= 4	15
1 (平均賃金)	22	0	9	7	4	10	+ 8	= 4	18
1¼	27	10	10	15	4	10	+ 9	= 4	19
1½ (新制度の上限)	33	0	12	2	4	10	+ 9	= 4	19

資料：NSSI, p. 25 (para. 71)

昇とともに上限は引き上げられていき、1970年には週36ポンドになる計算である。保険料の算定のしかたは従来と異なり、被用者と事業主とは拠出に若干相違がある。被用者は総計で6.75パーセントを支払うことになるが、このうち4.75パーセントは国民退職年金のための拠出であり、残りの2パーセントは他の国民保険給付のための拠出である。事業主に関しては上限所得を設定せず、支払給与総額に対して料率6.75パーセントをかけて保険料を算出する。このうち4.5パーセントが退職年金に対応する部分であり、2.25パーセントはその他の社会保険給付のための拠出である。このように、新しい制度では、拠出総額については厳密な労使折半方式はとられず、いくぶん事業主の負担を重くしている。

この新しい体系のもとで被用者が支払うこ

とになる保険料を、従来のもとの拠出と比較したのが表9である。この表の数字は、新制度が1968年に発足したと仮定したうえでのものである。新旧制度について保険料の差をとってみると、新制度は低所得者の保険料負担を従来より軽減させ、逆に高所得者に関してはより重く負担させていることがわかる（この表の数字は他の社会保険料も含めているので、前出の表とは異なる）。

新制度の年金給付額の算定方式も現行のそれとは異なっている。これは二つの部分からなる。すなわち、全国平均賃金所得の2分の1までの所得についてはその60パーセントを給付とし、さらに、その所得から上限所得までの部分についてはその25パーセントとし、この両方を合計したものが新しい所得比例給付となる。1968年の水準でいうと、二つの部

分の境界線は約11ポンド（週）であり上限所得は33ポンド（週）である。これらのいずれも賃金水準の上昇ともなって増加することはいうまでもない¹⁷⁾。白書は、年金給付についても新制度が支給する完全年金を試算し、これを現行制度の給付水準と比較している。表10がそれである。新制度は加入期間20年で完全年金を支給することになっているので（支給開始年齢は男子65歳、女子60歳で、従来どおり）、これが1948年に発足したものとして、1968年における年金支給額が計算されている。(1)欄は被保険者の生涯稼得平均所得を示し、(2)欄はそれらに対する1968年当時の実質所得額である。(3)欄は上の年金算定方式にもとづいてそれぞれの所得水準に対応する年金額を計算した結果であり、(4)欄は現行制度の給付水準を示している。(3)、(4)欄を比較すると、新制度はすべての所得水準においてより多くの年金を支給する予定であることがわかる。

表9と表10より、単純な計算を行なって新制度における拠出と給付の対応のしかたをながめてみると、つぎのようになる。週所得が11ポンドのばあい、現行では週18シリングの拠出に対し、給付は91シリングという関係になっているが、新制度では18シリングの拠出は158シリングの給付を約束している。一方、週所得が33ポンドのばあいには、現行では週18シリングの保険料に対して年金額は69シリングという関係であるが、新制度では同額の拠出は140シリングの給付に結びつくことになっている。こうしてみると、一定の保険料拠出が約束する給付額は、所得が11ポンドのばあいも、33ポンドのばあいも、現行制

度から新制度に移行するにしたがい増大することは明らかであり、給付額の上昇率は、11ポンドのばあいは約1.7倍、33ポンドのばあいは約1.4倍である。

以上から、新しい制度はつぎのような原則にもとづいていることが明らかである。すなわち、低所得者はその拠出水準に見あう以上の年金給付額を受けとることになり、一方高所得者はその拠出が保険数理的に約束する水準よりも低い年金額を受けとることである。上にのべた新しい年金算定方式からも、平均賃金所得の4分の3をえている被用者に対する給付は、その所得の49パーセント、平均所得をかくとくする人にはその42.5パーセント、平均所得の1.5倍を稼得する人のばあいはその37パーセントであることが導かれる。このかぎりでは、高所得階層から低所得階層への垂直的な再分配機能がくみこまれているといえよう。なお、国庫負担率については現行どおり、労使の拠出合計の18パーセントとしている。国庫負担率をひき上げて、それにより再分配効果を高めるという意図は見出されない。

新しい制度が年金給付額の算定ならびに既裁定年金の支給にあたって、物価水準と一般生活水準の変動を考慮に入れるべきであるとしたのは当然であろう。いわゆる dynamic pension の導入が提示されている。これは、年金の算定の基礎となる平均生涯所得の再評価と、既裁定年金額の2年ごとの調整を含んでいる¹⁸⁾。

(2) 国民退職年金と職域年金

NSSIは、職域年金をあつかった章の冒頭

17) NSSI, para. 64

18) NSSI, para. 33, 34, 68

で近年における発展をかえりみながら、この拡大は望ましいものであるとし、職域年金が投資のための貯蓄の大きな源泉たりうるとしてその役割を積極的に評価している。そして、職域年金制度に、公的年金制度を補完する (complement な) 役割と、上積みの給付 (supplement) としての機能をもたせることによって、公的年金制度とのパートナーシップを一層緊密なものにすることをねらいとしている。公的年金制度は全国民に対し、私的年金制度では困難な包括的給付を提供することができるが、一方私的年金制度は個々の産業もしくは企業の被用者の特定の要請に応じることができるので、よりのぞましい老齢保障を確立するうえで両者のパートナーシップは不可欠であるとみなされた。

全面的な所得比例年金を実施するさいに問題となるのは、適用除外規定をどのように改めるかということであろう。適用除外が実施された1961年にはすでに430万人の被用者がその対象となっており、1963年には450万人に達している。これは保守党政府の当初の見込み (政府アクチュアリーは適用除外の被用者数を250万人と見積っていた) を大幅に上回るものであった¹⁹⁾。適用除外が認められると、被用者、事業主とも所得比例年金には拠出をせず、したがって比例年金は支給されないが、事業主はそのばあい免除された比例年

金額に相当する額、もしくはそれを上回る給付額を職域年金をつうじて用意しなければならない。ところが、職域年金は通常積立方式をとる保険型制度 (insured schemes) や自家基金 (private fund) のもとで運営されるので、賦課方式をとる国民保険年金制度と違って、投資収益が見込まれる²⁰⁾。したがって、同一水準の年金を支給するコストは、公的年金制度よりも職域年金制度のほうが低いということができる。(ピルチおよびウッドが指摘しているように、被用者の平均賃金が極端に低い企業や、その平均年齢が非常に高い企業のばあいは、事業主にとって必要な年金を支給するコストは高くなるであろう²¹⁾。)

新しい制度では、保険料算定のための所得範囲は従来とくらべて拡大することになるから、もはや事業主にとってそれまでの年金算定方式を採用しつづけることは困難となってくる。そこでNSSIは、現行の所得比例部分にかんする全面的適用除外に対して、あらたに部分的適用除外 (partial contracting out あるいは abatement) という方策を提唱した。しかし、そのばあいの適用除外の具体的な割合についてはのべていない。NSSIの刊行ののち、10カ月間にわたって政府は関係利益団体とこの率についての協議を行なったが、問題は、国民保険年金への拠出の減額に対して、どれだけ給付を減額させることが適当であるかという点にあった。1961年11月

19) 1961年当時、被用者の所得が週12ポンド以上であれば、事業主は適用除外を申請することが割に合うということを理解していた。その後、平均所得の上昇とともに適用除外のケースも増加した。くわしくはつぎを参照。

Pilch, M. and Wood, V., *Managing Pension Schemes: A Guide to Company Pension Plans and the Social Security Act*, Gower Press, 1974, pp. 43-5.

20) 1963年の調査によると、企業年金制度を有する企業の61パーセントが適用除外を採用したが、このうち68パーセントは保険型制度、32パーセントは自家基金という割合であった。Wiseman, J., "Occupational Pension Schemes" in *Fringe Benefits, Labour Costs and Social Security*, edited by Reid, G. L. and Robertson, D. J., Allen and Unwin, 1965, p. 184.

21) Pilch, M. and Wood, V., *op. cit.*, p. 44.

に、労働党はその比率として、抛出 1.3 パーセントの減額に対して、1 パーセントの年金額の減額という内容を提示したが、LOA や事業主側はこれを拒否し、かわりに 1.5 パーセントの抛出の減額に対して 1 パーセントの給付の減額という比率を主張した²²⁾。

職域年金制度にかんするもう一つの提案は、年金権の維持および移転 (preservation and transferability of occupational pension rights) である。現行制度では、転職などで被用者が一つの制度から別の制度へ移行するさいに、ごくわずかな例をのぞいて年金権を移転させるという措置はとられていない。NSSI があげているように、1963年においてこうした年金権を賦与している制度は、公務員年金のばあいでは 5 パーセント、企業年金ではわずか 1 パーセントであった。労働党政府は、完全に普遍的な年金権移転の措置を実現することは困難だとしながらも、ある一定の要件をみたす職域年金加入者に対しては年金権が退職年齢まで維持されるよう立法化する用意があるとしている。

以上のごとく、職域年金にかんしても、労働党は前向きな改善策を提示したといえるだろう。一部の労働組合、とくに地方公務員や鉄道関係の、比較的条件のよい職域年金に関連する労働組合は、NSSI は自分たちの権利を侵害するものだと批判したが、最終的には法案化されたのであった。

(3) 労働党年金政策の本質

NSSI における「全面的」所得比例制は、1961年体制の代替案として、より大きな所得再分配効果をもち、さらには職域年金制度へ

22) Hecló, H., op. cit., p. 278.

の積極的な対応を示していることは以上のべてきたとおりである。しかしながら、労働党がもともとめざしていた社会的平等の実現という観点からすると、この新しい提案のなかにも問題がないわけではない。キンケイドは、NSSI を 1957年の労働党の政策案『国民退職年金²³⁾』(以下、これを NS と略す) と比較しつつ、つぎのような点を指摘する²⁴⁾。第一に、NSSI における退職年金は dynamic pension であり、被用者の生活水準の向上は給付額に反映される。ところが、NS においては年金額は却売物価の変動にあわせて改定されるにすぎない。つまり、年金受給者の実質的な生活水準を維持するのではない。この相違点だけからみれば、明らかに NSSI は NS にまさっているけれども、これらが計画する最終的な年金額が人びとの従前の生活水準とくらべてどのていどの比率になるかをみると、両者のあいだには目立った相違はない。NS においては、平均的賃金所得をかくとくする者は、従前所得の 50 パーセントが保障されると謳っているが、これは加入期間が 40年のばあいであって、かりにこれを 20年加入として計算すると 42 パーセントに低下する。これは、NSSI における 20年加入のケースとほぼ同じ規模である。

第二に、所得再分配効果についてであるが、まず保険料算定のさいの上限所得はすでにのべたように、NSSI のばあい全国平均賃金の 1.5 倍であり、1970年ではこれは週 36 ポンドに相当するが、NS のばあいは、上限は平均賃金の 4 倍とされていて、1970年では週

23) Labour Party, National Superannuation, Transport House, 1957.

24) Kincaid, J. C., op. cit., pp. 115-126.

100ポンドに相当する。上限所得はこのようにNSSIのほうがはるかに低い。また、1970年の貨幣価値であらわすと、平均生涯所得が週15ポンドの被用者に支給される年金額は週8ポンド（単身者のばあい）である。これはNS、NSSIの両方に共通している給付内容である。しかし、それをかくとくするのに要する保険料は、NSのばあい週16ペンスであるのに対し、NSSIでは週1ポンドである。拠出は長いあいだにわたって行なわれるので、両者の差は、とくに低賃金所得者にとってはなほ大きいといえよう。さらに、国庫負担比率を両者について比較すると、NSではそれは被用者・事業主の拠出合計の24パーセントに相当したが、NSSIは18パーセントにすぎない。こうした点で、NSSIはNSより再分配効果をかなり縮小させた計画である。

キンケイドは、以上の観点から、労働党がNSからNSSIに移行する過程で、社会的平等をめざす政策が大きく後退したと指摘し、NSにもりこまれた所得再分配機能は労働党のイデオロギーのなかでまったく時代おくれの要素になってしまったとのべている。これは、労働党が1960年代において政策目標として社会的平等よりも経済成長を優先した結果であるとみるのは、あながち間違いではないだろう。1964年に政権を奪取した労働党に経済不況がまぢかまえていたことも事実であった。

4. む す び

NSSIは、1970年1月に法案化され、下院の通過をまづばかりとなった。ところが、全文129条からなる法案が最終読会に移されようとしたやさき、ウィルソン首相は議会の解

散を宣し、総選挙へ突入することになった。総選挙は同年6月に行なわれたが、その際、退職年金はほとんど問題とされなかった。この時保守党が勝利することになったが、保守党は年金政策について明確な考えをもっていなかった。『年金戦略』(Strategy for Pension)という白書をあらわしたのはその翌年のことであった。

1960年代におけるイギリスの年金政策は、ベヴァリッジ原則からの乖離をいみした所得比例制にはじまったが、公的年金制度をめぐって新しい問題が続出し、そのいみで退職年金制度はいまだ安定するにはいたらなかった。そして、その責の一半は労働党に帰せられるべきであろう。労働党は、すでにのべたように1960年代後半の政策を担当するにあたり、そのかなめともいうべき再分配的年金政策（ヘクロはこれを社会主義的年金政策とよんだ²⁵⁾）の実施を怠ったこと、そしてその反省から生まれたNSSIを途中で放棄したことなどからそれは明らかである。NSSIが具体的政策として実現する直前に労働党みずから議会を解散させたということは、再分配的政策による貧困解消や社会的平等の実現に対する意欲を労働党の指導者たちが失いつつあったことをものごとっている。

20世紀後半の最大の社会問題といわれる高齢者の貧困を解消するための戦略は、十分に展開されないまま1970年代に持ちこされたのである²⁶⁾。

(昭和53年7月13日受付 創価大学助教授)

25) Hecló., op. cit., p. 280.

26) Maynard, A. K., "Social Security" in Social Policy: A Survey of Recent Developments, edited by Cooper, M.H., Basil Blackwell, 1973, pp. 186-190.