

イギリス年金政策の「変容」 : 1959年国民
保険法の歴史的意義

NISHIDA, Yoji / ニシダ, ヨウジ / 西田, 洋二

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

42

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

130

(終了ページ / End Page)

109

(発行年 / Year)

1995-06

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00018761>

リング 1 ペンスの等差拠出を行うので、約 1 年余の拠出で (300 シリング ÷ 5 シリング 1 ペンス = 59.0) 付加部分の年金週 1 シリングが確保されることになる (*Government White Paper*, 1958, para, 62)。

34) *Ibid.*, paras. 18-9.

35) *Ibid.*, para. 40.

36) *Ibid.*, paras. 67-9.

37) *Report of the Ministry of Pensions and National Insurance for the year 1962*, Cmnd, 2069, 1963, para. 136.

38) *Occupational Pension Schemes; A New Survey by the Government Actuary*, 1966, para. 20.

39) R. M. Titmuss, *Essays on 'The Welfare State'*, 1958, p. 74.

付記 本稿は1993年度法政大学特別研究助成金による成果の一部である。

Phillips), Cmd. 9333, 1954 (以下 *Phillips Committee Report* と略す), para. 230 による。

- 10) *Report of the Committee on the Taxation of Provisions for Retirement* (Chairman James Millard Tucker), Cmd. 9063, 1954.
- 11) *Ibid.*, para. 139.
- 12) *Ibid.*, para. 140.
- 13) *Ibid.*, para. 141.
- 14) *Phillips Committee Report* (注9) 参照。
- 15) *Ibid.*, paras. 98-103.
- 16) *Ibid.*, paras. 163-4.
- 17) *Ibid.*, para. 191.
- 18) *Ibid.*, paras. 231-2.
- 19) *Ibid.*, paras. 239-40.
- 20) Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, *Final Report*, Cmd. 9474, 1955.
- 21) *Ibid.*, para. 72.
- 22) *Ibid.*, para. 73.
- 23) この構想の公表にいたる経緯及びその内容について詳しくは、山崎, 前掲論文, 檜原, 前掲論文, 参照。
- 24) Ministry of Pensions and National Insurance, *Provision for Old Age ; The Future Development of the National Insurance Scheme*, Cmnd, 538, 1958 (以下 *Government White Paper*, 1958 と略す)。
- 25) *Ibid.*, para. 2.
- 26) *Ibid.*, para. 45.
- 27) *Ibid.*, para. 14.
- 28) *Ibid.*, para. 26.
- 29) *Ibid.*, para. 30.
- 30) *Ibid.*, para. 28.
- 31) *Ibid.*, paras. 32-3.
- 32) B. R. Mitchell, *British Historical Statistics*, 1988, p. 176.
- 33) 年金の付加部分は次のようにして算出される。被用者によって支払われる, 週9~15ポンドの所得に対する等差拋出の1ポンドがひとつのユニットを構成する。男性の場合, そのユニット15 (=15ポンド=300シリングの等差拋出) が65歳時の年金週1シリング (=年2ポンド12シリング) を提供する。コンスタントに週15ポンド以上の所得がある男性は, 週5シ

ように設計されたかという、戦後イギリスの社会保障制度の評価の根幹にかかわる問題も関連してくる。だがいずれにせよ、本稿が検討してきた1950年代の年金政策、特に59年法体制と称する新たな年金システムの形成についていえば、任意保険の一種である職域年金制度を育成、奨励し、最低生活水準以上の保障は明らかにそれに依拠することを明確にした点で、上記のベヴァリッジ報告の基本的な考え方に背反するものではなく、むしろそれに適合する側面を色濃くもっていたといえるのである。

注

- 1) 従来の研究が、この点を全く等閑視してきたわけではない。本稿が対象とする1950年代の年金政策に関し、この点をふまえた先駆的な業績として、山崎泰彦「ベバリッジ体制の動揺と改革への道」(小山路男, 藤澤益夫編著『経済発展と福祉社会』社会保険法規研究会, 1972年, 第1章)がある。近年の研究としては、榎原朗「戦後イギリスの年金政策の変容(I)」(生命保険文化研究所『所報』Vol. 68, 1984年9月)がある。しかし、いずれにせよ、以下本文に述べる3つの理由が明確に意識されているわけではない。
- 2) *Occupational Pension Schemes; A Survey by the Government Actuary*, 1958.
- 3) *Ibid.*, para. 16.
- 4) *Ibid.*, para. 19.
- 5) Central Statistical Office, *Annual Abstract of Statistics No. 103 1966*, 1970, p. 51.
- 6) *Occupational Pension Schemes; A Survey by the Government Actuary*, 1958, para. 19.
- 7) *Occupational Pension Schemes 1987; Eighth Survey by the Government Actuary*, 1991, p. 28.
- 8) *Ibid.*, pp. 33, 35-8.
- 9) この点に関する叙述は、主として、B. Waine, *The Rhetoric of Independence*, 1991, pp. 23-4 及び *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age* (Chairman Sir Thomas

格が社会問題化すれば、新たな年金システムはその限界を露呈することになる。また、基本的に積立方式で運営される職域年金制度はインフレに弱い。激しいインフレに直面すれば、それは直ちに年金システム自体の問題としてはねかえってくる。このような意味で、新たな年金システムは新たな脆弱性を抱え込むことになった。ただ確認しておくべきは、1959年法体制ともいいうるこのシステムの基本的な骨格が変更されるのは、1970年代、特に75年社会保障年金法による国家所得比例年金制度(SERPS)の導入を待たねばならなかったことである。

最後に、1950年代の年金政策がベヴァリッジ報告とどのような関係があるのか、という論点が少なくとも残されている。この点について全面的に論じる準備は筆者にはないが、本稿の論旨との関連で重要だと思われるポイントに触れておきたい。

ベヴァリッジ報告は、その社会保障計画において、保障の方法として、社会保険、国民扶助とともに、任意保険のもつ独自の意義を指摘している。「高い支出水準に備えることは本来個人の役割であり、それは自由な選択の問題であり、また任意保険の問題である。ただ国は、その施策においてそのような任意保険の余地を残すようにし、むしろこれを奨励するように努めなければならない」(パラグラフ302)。こうした一般論に加えて、3つの特殊問題のひとつとして高齢者問題を論じている箇所では、将来の保障の方式は、「生活最低限以上の生活水準を維持するために、自発的貯蓄をできるだけ奨励し助長させるようなものでなければならず、「社会全体にとって耐えがたい財政負担になるような巨額の支出は、どうしても回避しなければならない」(同238)とし、「異常なニードに備えたり、最低生活水準をこえる快適な生活を維持するための任意保険や貯蓄を直接助長し奨励することも、本報告書が提案する社会保障計画にとって不可欠の分野である」(同239)と論じている。

ここから直ちに、同報告における職域年金制度の位置づけを断定するのは困難であり、戦後の公的年金が、高齢者の最低生活水準を保障する

ることになった。すでに、少なくとも平均レベルでいえば、等差年金の水準よりも高い給付水準を確立していた職域年金制度の多くが、適用除外を選択することはごくリーズナブルであった。実際に、1962年度末までに、約4万の民間部門の制度が適用除外となり、この制度でカバーされる被用者数は約450万人に達した³⁷⁾。63年末現在の民間部門の制度のメンバー数は720万人である³⁸⁾から、6割強のメンバーが適用除外の対象となった。これらの被用者は、公的年金制度からは標準年金だけを受給し、それを上回る保障については、所得比例制への方向性を明確にしつつあった職域年金制度から獲得する途へと促されたのであった。

こうした事実は、この改革のもついまひとつの大きなねらいを物語っている。すなわち、本格的な所得比例部分の年金給付を、基本的に職域年金制度に委ねることを明確化し、国家の直接の責任範囲の拡張を最小化することである。このような政策は、すでに指摘されていた、高齢者の間の「2つの国民」³⁹⁾という現状を追認し、その格差拡大をも容認するものであったといえてよい。

むすびにかえて

1950年代のイギリスの年金政策の特徴を概括的にいえば、税制上の優遇措置の拡充によって、戦後普及しつつあった職域年金制度の更なる発展にインセンティブを与え、その職域年金制度を年金システムのなかに組み込むことによって、公的年金制度の責任範囲の拡張を明確に限定しようとしたことである。その詳細については、各節、特に3.において論じたところである。

こうして、1959年国民保険法によって形成された年金システムは、職域年金制度に大きく依拠することになった。だが、職域年金制度は自ずからそのカヴァレッジの拡大には限界があり、普遍性をもちえない。したがって、3.の末尾で指摘した、「2つの国民」を容認するという性

が必要である³⁶⁾。

こうして、基本的には、職域年金制度が、公的年金における等差部分に相当する年金権を最低限保障することによって、その適用除外が認可されることとなるのである。

以上明らかにしてきた新たな年金プランは、1959年の国民保険法改正によって具体化され、61年度から実施に移されるのであるが、どのような意味合いをもっているのか、この点が最後に検討されねばならない。

まず、すでに示唆したように、白書が掲げた改革の3つの目的をそのまま文字どおり受け取るわけにはいかない。というのは、その第二の目的、すなわち、職域年金制度によってカバーされていない被用者に対する年金給付の改善は、さほど重視されたとは考えられないからである。これは、白書が提示する改革の論理の叙述において副次的な地位しか与えられていないというだけでなく、実際に提示された等差年金の給付水準の低さ、それと対照的に、普及しつつあるとはいえ一部の選別された被用者に対して年金の保障を行っている職域年金制度に対する高い評価といった諸点から確認できる。

そして、これらの諸点は密接に結びついている。等差年金の給付水準が低く設定されざるをえなかったのは、いかなる理由によってであったか。そもそもの出発点は、国民保険制度の財政的基盤を強化するための拠出における等差制の導入であった。しかし、その適用範囲はごく限定されざるをえなかった。それは、個人の責任の強調とともに、高い評価を与えた職域年金制度の発展に対する配慮が働いたからであった。その結果、拠出への等差制の導入に対応した給付への等差制も大きな限界をもつことになったのであった。要するに、職域年金制度の発展を阻害しない範囲内で、国民保険制度の財政的基盤を確立することが、この改革のひとつの主眼だったのである。

と同時に、その高い評価に基づいて、職域年金制度は、適用除外制度の導入という形で、年金システムのなかに明確にビルト・インさせられ

応した保障を提供している。第二に、人口のより増加するセクション、すなわち高齢者に対して、より改善された生活水準を提供している。第三に、その基金は、投資のための国民の貯蓄の主要な部分を形成し、高齢者の将来の生活水準が依拠することになる、実体のある資産を創造するのに役立っている。かくして、職域年金制度は、今や経済及び高齢者の保障双方の肝要な部分である³⁴⁾。

このように、白書は、職域年金制度が高齢者の保障という点からも、またその基盤となる経済発展という観点からも、公的な年金システムでは代替しえない、独自の重要な意義をもっていることを強調する。そして、国家の制度との関係のあり方について次のように述べる。

現行の国民保険の均一給付に対しては、普遍性の原理が受け入れられている。しかし、これを越えて、一連の等差拠出・年金給付を導入するにあたって、職域での十分な保障がすでになされている場合には、この種の国家の保障を強制することは、政府の意向ではない³⁵⁾。

ここに、新たに構想している公的年金システムにおける等差部分に関して、一定の条件のもとで職域年金制度を適用除外とする制度を導入する方向性が示されている。では、その一定の条件とは何か。

白書は、適用除外を認可する際の主要な条件として3点を挙げる。第一に、当該制度が、定款、信託あるいは譲渡できない保険証書に基づいて設置され、その保障する年金給付が、新たな国家の制度の最大限の等差年金権と同程度に条件がよいことである。第二に、この年金権が、雇用の変化や年金制度の停止によって失われないことを保証するために、適用除外となった被用者の雇主は更なる要請に従わねばならない。この点は、被用者が適用除外でなくなった時に、適用除外の期間中、もし国家の制度のもとで最大限レートの拠出を行っていたら得られたであろう付加的な等差年金権と、少なくとも同等の年金権が、年金受給資格を得る時点で十分に保障されることが示されるならば、クリアーされる。第三に、制度の財政上の健全性と、その諸条件の持続的な達成を示す証拠

その具体例を示したのが表9である。たとえば、男性が50歳時にこの等差年金制度に加入して、一貫して週15ポンド以上の所得があった場合、15年後の65歳の支給開始年齢から、標準年金に加えて、週13シリングが付加部分として支給され³³⁾、単身者であれば週63シリング、既婚者であれば週93シリングが受給できることになる。とはいえ、15年後の付加部分の13シリングは年額にしてわずか33.8ポンドであり、先にみた、1956年時点での職域年金の給付水準の平均（非保険型－190ポンド、保険型－100ポンド）に比べると著しく低い水準といわざるをえない。拠出における所得比例部分の導入の範囲が、極めて限定されたものであったことが、こうした水準に反映しているのである。

表9 年金額提案例（男性）

（シリング）

週 所得	制 度 加 入 時 年 齢								
	18			30			50		
	等差	年金総額		等差	年金総額		等差	年金総額	
	付加額	単身者	既婚者	付加額	単身者	既婚者	付加額	単身者	既婚者
9ポンド以下	—	50	80	—	50	80	—	50	80
10ポンド	6	56	86	5	55	85	2	52	82
11ポンド	13	63	93	10	60	90	4	54	84
12ポンド	20	70	100	15	65	95	6	56	86
13ポンド	27	77	107	20	70	100	8	58	88
14ポンド	34	84	114	25	75	105	11	61	91
15ポンド以上	41	91	121	30	80	110	13	63	93

出所) *Ibid.*, p. 21 より作成。

(2) 職域年金制度に対する評価と適用除外制度の導入

では、当時普及しつつあった職域年金制度はどのように評価されていたのであろうか。

白書は、その普及を戦後の産業社会の主要な特徴のひとつとし、様々なタイプがありながらも、3つの共通の特徴がみられる。第一に、どのような普遍的な制度でも実現しえない、個人とその雇用により密接に適

が11ポンド以上になると、それを上回ることになる。こうして、拠出金収入の増加が図られるのである。

これに見合った形で、年金給付に対して等差付加部分が導入される。

表8 被用者拠出額提案例（男性）

（シリング・ペンス）

週 所得	週 拠 出 額						
	現 行				提 案		
	総額	被用者	雇 主		総額	被用者	雇 主
9ポンド 以下	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	15 4	8 4	7 0
					— —	— —	— —
					15 4	8 4	7 0
					17 0	9 2	7 10
10ポンド	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	15 4	8 4	7 0
					1 8	0 10	0 10
					17 0	9 2	7 10
					18 8	10 0	8 8
11ポンド	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	15 4	8 4	7 0
					3 4	1 8	1 8
					18 8	10 0	8 8
					15 4	8 4	7 0
12ポンド	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	5 0	2 6	2 6
					20 4	10 10	9 6
13ポンド	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	15 4	8 4	7 0
					6 10	3 5	3 5
					22 2	11 9	10 5
					15 4	8 4	7 0
14ポンド	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	8 6	4 3	4 3
					23 10	12 7	11 3
15ポンド 以上	18 2	9 11	8 3	最低限 等差部分	15 4	8 4	7 0
					10 2	5 1	5 1
					25 6	13 5	12 1

出所) Ministry of Pensions and National Insurance, *Provision for Old Age ; The Future Development of the National Insurance Scheme*, Cmnd. 538, 1958, p. 19 より作成。

い²⁸⁾。そこで、拠出と年金給付における、ある程度の等差制 (graduation) の導入が必要である²⁹⁾。これは、現在の社会問題、すなわち職域年金制度による保障が得られない者の問題の解決にも寄与する³⁰⁾。ここからある程度うかがえるように、上記の3つの目的のうち、第二の目的は、付随的な位置づけしか与えられていない。だが、この点については、等差年金制度の内容、職域年金制度に対する評価の内容を検討したのちに、またあらためて立ち戻ることになろう。

等差年金制度は、拠出において、部分的な所得比例制を導入し、それに見合った形で年金給付にも差を設けようとするものであるが、どの程度の所得の範囲にその所得比例制を適用するのか。白書は述べる。政府は、高齢者に対する合理的な保障のために必要である以上の拠出を、国家の制度を通じて、すべての者に強いることは正しくないと考える。そうした行為は、自らの所得を自らが正しいと考える方法で処分する個人の権利を不当に奪い取り、自らの事柄に対する個人の責任の意識を侵害する。また、等差制による国家の年金制度の過度の拡張は、現行の職域年金制度と、この分野における将来の発展に大きなダメージを与える³¹⁾。

こうして、あらためて「個人の権利」「個人の責任」が強調され、同時に職域年金制度に対する配慮がうたわれるのだが、このような考えからすれば、所得比例制が導入される範囲は必然的にごく限定的とならざるをえない。白書が示したプランはどのようなものであったか。

表8は、男性被用者の拠出例を表したものである。拠出総額は、雇主分あわせて所得の8.5%であるが、これが適用されるのは、週9～15ポンドの所得帯である。ちなみに、1957年の男子フルタイム労働者の平均賃金は週12.58ポンドである³²⁾から、所得比例の拠出が適用されるのは、たかだか平均賃金の上下およそ2～3ポンドの所得帯だけである。ただし、表8から明らかなように、この提案によって、被用者の拠出金は、週給が10ポンド以下の場合には、当時の均一レベルより下回るが、週給

た²³⁾。これから内容を吟味する保守党政府の白書は、これに対する対応という側面をもっているが、ここで留意すべきは、労働党の構想において、被用者本人の選択によるものとはいえ、職域年金の適用除外の提案がなされていたことである。すなわち、その意図は必ずしも明らかではないが、年金の所得比例部分については、公的年金システムから離脱し、職域年金に依存するという選択肢が開かれていた。少なくとも形式的に言えば、この点においては、保守党政府と共通する発想がみられたということである。

さて、1958年、保守党政府は白書『老齡者の保障；国民保険制度の将来の発展』を公表した²⁴⁾。ここに、年金制度の改変を主たる内容とし、61年度から施行された、59年の国民保険法改正の論理が端的に表れているので、以下、その内容を検討することとしたい。

白書はまずはじめに、「この主題に関する公共政策を考察するにあたって、国家の行動が、我々各々が自らの老齡化のためにできる保障を行う個人の責任を侵害しないことを、保証することも、また肝要である」と述べ²⁵⁾、「国家の行動」を「個人の責任」に対置させ、後者の重要性を強調し、その意味で国家の役割を限定しようとしているが、これは改革の全体のトーンを示唆している。

そして、提案の目的として次の3点を挙げる。第一に、国民保険制度を健全な財政的基盤の上におく。第二に、適切な職域年金制度によってカバーされえない被用者が、その所得に関連したある程度の年金を得るような保障を設ける。第三に、職域年金制度の最善の発展を維持し、促進する²⁶⁾。

この提案の背景には次のような認識がある。現行ベースでの拠出、給付を前提にした将来推計からみれば、国民保険制度がより健全な財政基盤におかれねばならないことは明らかである²⁷⁾。これは均一拠出システムの限界を示すものであるが、だからといって、政府は、年金給付が主として税収からファイナンスされるシステムを認めるわけにはいかな

の中で、王立委員会はタッカー委員会の提案の一部に次のように疑問を呈する。退職時の一時金に対する措置についてであるが、そうした支払いを非課税にすることは、報告自らが依拠している原則に矛盾する²¹⁾。納税者にとって非常に寛大な控除の継続を承認、勧告し、さらに、こうした控除のかなりの部分が非課税の形態で利用されることを許容するような制度の設立を認可することは、我々にとっては不可能のように思われる²²⁾。

確かに、タッカー委員会報告が採用するとした、積み立て段階非課税、給付段階課税という原則からみれば、この一時金非課税という提案は矛盾をはらむものであった。たとえ、既存の優遇措置の縮小という方向での制度間のアンバランスの是正が、政治的に困難であるという判断があったにせよ、特定の納税者に対する、原則的に首肯しえない優遇措置の拡充は容易には容認されえないものであった。タッカー委員会の提案を全面的に実施に移すことは困難な状況となった。

実際に、1956年歳入法では、退職一時金に関する措置の変更は盛り込まれず、民間部門の保険型の制度に対する提案、すなわち、被用者の拠出金の所得控除、投資所得に対する非課税の2つの措置が導入されることになった。ともあれ、この優遇措置の拡充が、保険型の制度の発展に対して、より大きなインセンティブを与えることになったことは疑いえないのである。

3. 1959年の国民保険法改正——政府『白書』の論理

(1) 改革の目的と等差 (graduated) 年金制度の導入

先に触れたように、フィリップス委員会報告もひとつの契機となって、公的年金のあり方は1950年代の政治的争点のひとつとなった。そうしたなかで、労働党は57年、その改革構想『国民退職年金 (*National Superannuation—Labour's Policy for Security in Old Age*)』を公表し

最も顕著な矛盾は、保険会社を通じて運営されている制度に比べて、公務員の年金制度に与えられている特権である。この矛盾を解消するために、被用者の拠出金はすべて控除されること、投資所得はすべて非課税とすること、1921年歳入法によって認可された基金の一時金の支払い不可能という特異な制約を除去することを提案する¹³⁾。これは要するに、税制上の扱いにおける制度間のアンバランスという問題を、すべて優遇措置拡充の方向で解決しようとするものであった。

こうした提案は、一方で歓迎される素地があった。1953年に設置された、高齢者に対する保障の経済的・財政的諸問題に関する委員会、通称フィリップス委員会はタッカー委員会報告と同じ54年に報告書を提出した¹⁴⁾。この報告書は、25年ほど先までのイギリスの人口の年齢構成の変化を検討し、その高齢化傾向を指摘した¹⁵⁾上で、現行の年金システムのもとでは不可避的により大きな赤字が生みだされるとし、一般財源の過度の負担への危惧を表明した¹⁶⁾。そしてそれを抑制するために、具体的な方策として年金の受給年齢を現行の男性65歳、女性60歳からそれぞれ68歳、63歳に引き上げることを勧告した¹⁷⁾。こうして公的年金の適用範囲をより限定すべきだとするかたわら、職域年金制度を次のように高く評価した。職域年金制度の発展は社会政策の見地からみて好ましいし、結局国民保険制度のもとでの国家の債務を制限するのに役立つ¹⁸⁾。したがって、一定の条件を満たした制度がより一層発展することが望ましい¹⁹⁾。

このフィリップス委員会報告は、その後の年金政策の論争に大きな影響を及ぼしたといわれるが、このような立場からは、タッカー委員会報告の提案は十分好意的に迎えられるものであったといえよう。

しかし他方で、部分的ながらタッカー委員会報告に対する明確な批判も投げかけられた。タッカー自身もそのメンバーであり、1951年に設置されて以来所得税及び法人税の検討を重ねてきた、利潤及び所得に対する課税に関する王立委員会は55年にその最終報告書を提出した²⁰⁾。そ

これは、公共部門及び民間部門いずれの制度においても、経費として所得控除の対象となった。

③退職一時金

公共部門の制度と民間部門の保険型においては、その額が給付総額の一定割合以下という条件のもとで非課税となっていた。しかし、自己管理型においては、課税の対象となった。というのも、1921年歳入法においては、当局による基金の認可が税制上の優遇措置が適用される前提とされていたが、その認可の条件の中に、基金は唯一の目的として年金の保障をしなければならない、すなわち一時金の支払いは不可という規定があったのである。

④投資所得

公共部門の制度では、給付が一般政府の支出から行われることになってきたため、形式的には拠出金を積み立てる基金は存在せず、この投資所得の税制上の扱いは問題にならなかった。民間部門の自己管理型においては、基金の投資所得は非課税であった。これに対し、保険型の場合は、生命保険会社が通常職域年金のための基金を設置していたが、この基金の投資所得は生命保険会社の利潤の一部とみなされ、その意味で課税の対象となっていた。

(2) タッカー委員会報告と1956年歳入法

こうした当時の現状に対し、1950年に設置された、退職に対する保障の税制上の措置に関する委員会、委員長の名稱をとった通称タッカー委員会は54年に報告書を提出し¹⁰⁾、次のような認識及び方策を示した。

まず課税の一般的な原則として、積み立て段階での非課税、給付段階での課税というプランを採用する¹¹⁾。その上で、制度間の相違は、いかなる論理あるいは原理を採用しても正当化しえない¹²⁾。現行制度の

今日の職域年金制度はほぼすべて拠出制で、しかも被用者の拠出金は給与の一定割合であり⁷⁾、年金給付額の算定基礎は退職前の平均給与の一部⁸⁾という点でいわゆる所得比例制に収斂しているが、この被用者の拠出と給付という2点に着目するならば、当時の公共部門の制度はいうまでもなく、民間部門の制度においても、被用者の拠出金や年金給付額の算定におけるより緩やかな給与（ないしは賃金）とのリンクというタイプも含めて考えれば、所得比例制への方向性が明確に見い出せるというよいのである。

2. 職域年金制度に対する税制上の優遇措置の拡充

(1) 1956年度以前の税制上の優遇措置

職域年金制度に対する税制上の優遇措置は、1956年歳入法によって拡充されるが、その意義を明らかにするために、まずそれ以前の優遇措置がどのようになっていたかを確認する必要がある。公共部門の制度と民間部門の制度では扱いが異なっていたが、民間部門の制度の中でも、種類によって税制上の措置は同様ではなかった。その種類とは、先に述べた非保険型に分類される自己管理型と保険型の2つである。前者は、1921年歳入法によって、その税制上の措置を含む当局の認可の条件が定められていた。ここでは、これらの異同を、優遇措置が適用される主たるポイントごとに明らかにしておく⁹⁾。

①被用者の拠出金

公共部門の制度と民間部門の自己管理型においては、所得控除の対象となった。しかし、保険型においては、通常生命保険料控除が適用されるのみで、控除の上限がかなり厳格に制限されていた。

②雇主の拠出金

表7 年金給付額の算定基礎（制度種類別，1956年）

（％）

	民間部門		公共部門
	非保険型	保険型	
ア. 勤務中の各年の給与 または賃金の一部	41	6	74
イ. 定額	10	7	—
ウ. 最終給与または賃金 の一定割合	8	1	—
エ. 勤務中の給与または 賃金に応じた額	2	44	—
オ. 拠出によって確保さ れた額	8	9	—
カ. その他	18	25	26
キ. 年金なし	13	8	—
計	100	100	100
ア. の場合の一部：			
60分の1	28	30	12
80分の1	33	16	86
100分の1	2	15	—
その他	37	39	2
計	100	100	100
ア. の場合の最も普及し ている平均期間 (退職前)	5年	3年	3年

出所) *Ibid.*, p. 20 より作成。

以上4点にわたって、当時の職域年金制度の計画と設計の特徴をみてきたが、全体としていえることは、制度として未成熟であるがゆえに種々のタイプが存在しているということである。そしてそれは、たとえば非拠出制の制度の多さにみられるように、民間部門の制度により顕著に現れているといえる。しかし同時に、次の点も確認しておかねばならない。

金だけではまかなえないコストを拠出するケースが4割強、給与ないしは賃金の一定割合を拠出するケースが4割近くとあまり変わらない。これに対し、民間部門の制度では、ウエイトの差はあるものの、非保険型、保険型両者とも被用者の拠出金だけではまかなえないコストを拠出するケースが圧倒的に多く、それぞれ全体の6割台、8割台を占めている。

表6 雇主拠出（制度種類別，1956年）

(%)

	民間部門		公共部門
	非保険型	保険型	
給与または賃金の一定割合	17	5	39
定額	9	2	17
被用者でまかなえないコストの残額	64	86	44
その他	10	7	—
計	100	100	100

出所) *Ibid.*, p. 19 より作成。

④年金給付額の算定基礎（表7）

公共部門の制度では、勤務中の各年の給与ないしは賃金（実際には退職前の数年間の平均，表7最下欄参照，以下同様）の一部というケースが約4分の3と格段に多く，しかもそのうち，「一部」が80分の1と規定されている制度が9割近くを占め，ほぼ定式化されている。すなわち，退職前の3年間の平均給与ないしは賃金の80分の1に勤続年数を乗じた額が年金給付額となるケースが最もポピュラーということである。

これに対し，民間部門の制度ではかなりばらつきがみられる。とはいえ，非保険型では，勤務中の各年の給与ないしは賃金の一部というケースが約4割と最も多く，公共部門の制度と類似した傾向がみられる。保険型では，勤務期間を通じて得た給与ないしは賃金に応じた額という，給与や賃金の額とのリンクがより緩やかなケースが4割強と最も多い。

くのに対し、保険型においては、ホワイトカラーのみをカバーしている制度が4割近くで最も多く、すべての被用者をカバーしている制度(32%)よりも多いという特徴がみられる。企業規模の大小を反映したカヴァレッジの性格の差異が示唆されているとあってよい。

②被用者の拠出 (表5)

公共部門の制度では、給与ないしは賃金の一定割合を拠出するケースが半分を占め、次いで均一額を拠出する制度が約4分の1となっている。民間部門の制度では、やはりかなりばらつきがみられる。非保険型では、非拠出制の制度が4割以上あって拠出制の制度と拮抗しているが、拠出制の中では、給与ないしは賃金の一定割合を拠出するケースが全体の約4分の1と最も多い。保険型の場合は、拠出制の方が多く、給与や賃金との連関が、その一定割合というケースよりも緩やかな、それに「応じた額」を拠出する制度が全体の4割強と最も多い。

表5 被用者拠出 (制度種類別, 1956年)

(%)

	民間部門		公共部門
	非保険型	保険型	
非拠出	44	30	21
均一額	9	13	26
給与または賃金の一定割合	23	9	50
加入年齢に応じた給与または賃金の一部	10	—	3
給与または賃金の等級に応じた額	2	43	—
未回答	12	5	—
計	100	100	100

出所) *Ibid.*, p. 18 より作成。

③雇主の拠出金 (表6)

この点では、公共部門の制度の方がばらつきが大きい。被用者の拠出

の標準的な年金給付額は、単身者の場合週40シリング、既婚者の場合週65シリングだから⁵⁾、年額にしてそれぞれ104ポンド、169ポンドとなり、職域年金の受給者は、通常公的年金に加えて、それに匹敵するないしはそれを上回る水準の年金を受け取っていたことになる。

ただし、職域年金の給付水準が一様でないことは、上記の数値からも明らかで、企業規模による格差が決して小さくないといえよう。また、政府アクチュアリー局の報告書では、ホワイトカラーの受給額はブルーカラーのその2倍強という指摘があり⁶⁾、カヴァリッジのみならず、年金の給付水準においてさらに両者の格差が大きいことが示されている。

(3) 制度の規定——計画と設計（以下に述べる比率はメンバー数の割合である。）

①カヴァーされている被用者のタイプ（表4）

公共部門の制度では、すべての被用者をカヴァーしているものが6割に上り、次いでブルーカラーだけをカヴァーしている制度が約3割となっている。民間部門の制度では、かなりばらつきがみられる。とはいうものの、非保険型においては、すべての被用者をカヴァーしているのが4割強と最も多く、次いでホワイトカラーのみという制度（27%）が続

表4 職域年金制度加入者職種（制度種類別，1956年）

(%)

	民間部門		公共部門
	非保険型	保険型	
ホワイトカラーのみ	27	37	9
ブルーカラーのみ	14	7	31
すべての被用者	42	32	60
特別な職種のみ	17	24	—
計	100	100	100

出所) *Ibid.*, p. 17 より作成。

のカヴァレッジを示している。トータルで4割強がカヴァーされているが、性別にみると、男性はほぼ半数、女性は3割未満というカヴァレッジになっており、大きな格差がみられる。さらに、男性の中では、ホワイトカラーが7割以上カヴァーされているのに対し、ブルーカラーは4割未満とここに非常に顕著な格差が見い出せる。女性の場合も、前者が3分の1以上、後者が4分の1以下というカヴァレッジで、男性の場合ほどではないものの、両者の間には10ポイント以上の開きがある。

表3は、職域年金制度の規模別に、制度種類間の加入者の構成比をみようとしたものである。大手の雇主（メンバー500人以上）は、その保有する制度のメンバーの4分の3以上が加入していることからわかるように、概して非保険型の制度を採用している。非保険型というのは通常、自己の管理下に基金を形成し、それが制度を運営していくものをさす。これに対し、中小の雇主は、メンバーの約3分の2が加入しているところから明らかなように、概して保険型の制度を採用している。保険型とは、雇主が保険会社にその運営を委託するような制度をさしている。すなわち、大まかな傾向として、大企業＝自己管理型、中小企業＝保険型という特徴が見い出されるのである。

表3 雇主規模別、制度種類別民間部門職域年金制度加入者構成比（1956年）
(%)

	非保険型	保険型	総計
大手雇主 ¹⁾	76	24	100
その他	34	66	100
総計	47	53	100

注1) 「大手の雇主」とは、加入者500人以上の者をさす。

出所) *Ibid.*, p. 5より作成。

(2) 年金の受給

当時の受給者数は約30万人である³⁾。年金の給付水準は、平均して非保険型の場合年間190ポンド、保険型では年間100ポンドとなっている⁴⁾。当時の公的年金の給付水準についていえば、1956年時点で国民保険制度

(1) カヴァリッジ

総数では表1にみられるように、1936年には被用者全体の10%強であったものが、56年には3分の1以上をカバーするに至っている。ここに、第2次大戦後の急速な普及の様子が端的に示されている。

表1 職域年金制度のカヴァリッジ

(百万人, %)

	1936	1956
民間部門の制度のメンバー	1.6	4.3
公共部門の制度のメンバー	1.0	3.7
メンバー合計	2.6	8.0
被用者総数	20.7	22.7
カヴァリッジ	13	35

出所) Hannah, L., *Inventing Retirement*, 1986, p. 40 及び *Occupational Pension Schemes 1987; Eighth Survey by the Government Actuary*, 1991, p. 4 より作成。

民間部門でのカヴァリッジの状況を表したのが表2であるが、その一番右の列の数値は、職域年金制度をもっている企業の被用者総数の中で

表2 性別、職種別職域年金制度カヴァリッジ (1956年)

(千人, %)

		職域年金制度を保有している企業の被用者総数	職域年金制度に加入している被用者総数	カヴァリッジ
男性	ホワイトカラー	2,220	1,580	71
	ブルーカラー	4,910	1,890	38
	計	7,130	3,470	49
女性	ホワイトカラー	1,100	370	34
	ブルーカラー	1,970	460	23
	計	3,070	830	27
	総数	10,200	4,300	42

出所) *Occupational Pension Schemes; A Survey by the Government Actuary*, 1958, p. 4 より作成。

イギリス年金政策の「変容」

——1959年国民保険法の歴史的意義——

西 田 洋 二

はじめに

イギリスの年金政策，特に第2次大戦後のそれを考察するにあたっては，企業年金の一種である職域年金がどのように位置づけられてきたかという点を決して無視することができない¹⁾。その理由は，第一に，職域年金は第2次大戦後急速に普及し，公的年金を補完する重要な役割を果たすようになったことである。第二に，通常職域年金制度に対しては，税制上の優遇措置が適用され，換言すれば，実質的に政府から補助金が支払われ，職域年金は単に企業内での老後の保障というだけでなく，公的な性格もあわせもっており，国家による高齢者の所得保障政策の一環を形成している。第三に，1959年国民保険法において，適用除外制度の導入という形で，職域年金は公的年金制度とリンクさせられることによって，明白に年金システムの一部を担うことになったことである。本稿が最終的に同法の歴史的意義を問う所以である。

1. 職域年金制度の発展とその特質

職域年金制度の実態については，政府アクチュアリー局が1957年に戦後初の公的なサーヴェイを実施し，報告書を提出した²⁾。それは，1956年末時点での実態調査であるが，ここではその報告書から見い出せる点を中心に，当時の職域年金制度の諸特徴を明らかにしていこう。