

## ニュージーランドの年金改革と高齢者生活

武田 真理子

### ■ 要約

ニュージーランドの公的年金制度は、1938年社会保障法を基礎とする高度福祉国家体制の下で、税を財源とし、ミーンズ・テストを行わず、居住要件に基づき、均一給付を支給するという普遍的な性格をその特徴としてきた。しかし、70年代以降、経済・財政の状況の悪化や人口の高齢化の進展とともに高度福祉国家の見直しがなされ、行財政改革の中で、年金も繰り返し改革が行われるようになる。抛出原理に基づく強制貯蓄方式の導入、所得調査制に等しい高所得者特別付加税制度の導入など、旧来の伝統的な原理に反する内容の変革が国民党、労働党の両政権により試みられる。しかし、試行錯誤の結果、最終的にはほとんどの改革は廃止されるに至り、結局のところ税方式による普遍的な年金制度に戻る事となった。年金給付は高齢者の収入に占める割合も高く、高い住宅保有率、無料に近い医療保障などとともに、老後の生活保障に対し、重要な位置を占めている。

### ■ キーワード

税方式（均一給付）、行財政改革、強制貯蓄方式、高所得者特別付加税、世代間の公平性

### はじめに

ニュージーランドは、1938年に、世界で最初に体系や内容の整備された包括的な社会保障法を制定した国である。イギリスが植民地化し、本格的に資本主義化に取り組んだ初期から、経済および社会のあらゆる領域において国家が積極的な役割を果たしてきた。特に社会的施策の領域においては、1893年の女性参政権、1894年の労使紛争仲裁法、1898年の老齢年金法など、世界に先駆けた法制を多く制定してきた。38年社会保障法は、M. サヴェージ率いる労働党政権により制定され、あらゆるリスクに対応するべく、11種類の所得保障給付と全国民に無料の医療サービスが用意された。この法はアメリカに次ぎ、二番目に制定された社会保障法であったが、その総合的な内容は世界の社会

保障の歴史において画期的なものであった。

公的年金制度は、38年法による包括的な社会保障体制の下でその中核に位置付けられ、70年代前半までは一貫して税方式による、普遍的な均一給付を保障し続けた。「揺りかごから墓場まで」の公的保障を実現し、世界の先端を行くニュージーランド福祉国家を支えてきたのが普遍的な公的年金制度と国民医療制度であった。

しかし、70年代以降、イギリスのEC加盟や石油危機が引き金となり、ニュージーランド経済と国家財政が悪化するようになると、それまでの高度福祉国家としての社会・経済システムそのもの見直しがなされるようになる。80年代以降には、国民党、労働党の両政権下において、行財政改革および政府活動の縮小が繰り返し行われる。大きな財政支出項目である社会保障関係費も当然その過程

に組み込まれ、国民の痛みを伴うかたちで削減がなされる。

その中で年金制度はどのような推移をたどり、どのような位置付けができるのであろうか。本稿では、ニュージーランドの伝統的な、税方式により全国民に均一給付を行うという年金制度が、行財政改革を背景とする75年以降の時期にどのように捉えられ、どのような改革がなされていったのか、まずその変遷を明らかにする。その上で、ニュージーランドの社会保障改革における年金の内容・位置、高齢者の生活と年金の関係、そしてニュージーランドにおける年金と世代間の公平性について考察を行うことにしたい。

## I ニュージーランドの高齢者

### 1. 人口の高齢化

ニュージーランドは1996年時点で総人口がおよそ370万人と人口規模の小さい国であるが、他の先進諸国と同様に、平均寿命の上昇と出生率の低下により人口の高齢化が進行している。65歳以上人口は1951年から1996年の間に2倍に増加し、全人口に占める65歳以上人口比率は96年時点で11.7%に達した。今後の予測では、2010年以降に高齢化が加速し、2051年にそのピークを迎え、65歳以上人口の割合が25%に上るとされている。

高齢者の中でも特に75歳以上の高齢者数の増加が顕著である。51年から96年の間に、75歳以上人口は3倍、85歳以上人口は5倍に増えており、今後この傾向が加速すると予測されている。

60歳以上人口の15-59歳人口に対する従属率は、51年に23%、96年に25%と推移してきたが、2051年には59%に上昇すると予測されている。

ニュージーランドは先住民族マオリとパケハ(イギリス人を中心にした白人)の二文化・二言語共存を図ってきた国であり、マオリ以外にも多様な民族が共存している国である。1996年統計によると、全人口に占めるマオリ人口(マオリに属する者、およびその子孫を含む自己申告制)の割合は15.1%、太平洋島嶼民は5.0%、中国系人口は2.3%、インド系人口は1.2%となっている。これらの民族間では、高齢者比率が大きく異なっている。マオリは、伝統的に平均寿命がそれ以外の国民に比して短い。近年その差は縮小してきたが、それでも1990-1992年の統計によると、マオリの男性はマオリ以外の男性の平均よりも5.4年短く、女性は6.2年短い。一方で、太平洋島嶼民はその人口の大部分が60年代以降に移住してきた人々であり、アジア系も近年の難民、さらには就労目的の移住が人口の大きな部分を占めるため、人口に占める高齢者の割合は低くなっている(表1参照)。このようなエスニシティー間の違いは、公的年金の受給率に大きく影響する要素となっている。

表1 エスニシティー別の人口構成比

(%, 1996年)

	0-64歳	65-74歳	85歳以上	計
ヨーロッパ系	72.4	91.7	96.5	74.8
マオリ	16.6	4.9	1.9	15.1
太平洋島嶼民	5.5	1.7	0.7	5.0
アジア系・その他	5.5	1.6	0.9	5.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings.

## 2. 高齢者の住宅と世帯構成

住宅の所有や住環境は、老後生活を考える上で重要な点であるが、ニュージーランドの高齢者は、その大半が老後を迎えるにあたり、自ら住宅を保有している。1996年の国勢調査によると、就労年齢人口の住宅保有率が33.7%であるのに比べ、65歳以上人口の保有率は83.5%であった(表2参照)。これは、現在の高齢者世代に対し、戦前・戦後の労働党政権による住宅供給政策、そして同じく労働党政権による1958年の住宅所有促進制度(ミーンズ・テストを要件としない普遍的な家族給付を一括受給して住宅所有のための頭金などに充てることを認める制度)が実施されたことが大きく影響している。

高齢者が保有している住宅の大半は一戸建てであり、高齢者の2割はフラットに住んでいる。フラットに住む高齢者は一戸建てに住む高齢者よりも平均年齢が高く、夫を亡くした女性が一戸建てから移り住む傾向が強い。

そして、その居住の形態は、一人住まいの高齢者の割合がおよそ3割、夫婦二人住まいが44%、夫婦以外の家族・親類と同居している割合が9.8%となっている。近年、夫婦以外の家族と同居する比率が低下し、一人住まいの割合が増加する傾向にあるが、最も多いのは夫婦二人で、独立した住居で老後を過ごすという形態である(表3参照)。

高齢者ホームや施設に入居している人の割合は、65歳以上人口のおよそ5%であり、病院に滞在している人の割合は1.9%である。病院滞在者は近年減少しており、一方でホームや施設の入居者は、66年から96年の間に2.5倍に増えている。

## 3. 高齢者の就労と退職

これまでのニュージーランドの高齢者は、その大半が65歳までには住宅を保有するので、公的年金の支給と無料の医療サービスである程度安定した生活保障が実現されてきた。そのため、65歳

表2 65歳以上人口の住宅保有形態

(%, 1996年)

	65-79歳	80歳以上
持ち家	84.3	79.5
ローンあり	8.0	5.2
ローンなし	73.4	69.5
不明	2.9	4.8
借家	9.8	11.8
その他	5.9	8.8

出所: Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings.

表3 65歳以上人口の居住形態

(%)

	1966	1976	1986	1996
家族・親類と同居	72.4	66.0	62.1	53.8
夫婦のみ	—	—	43.0	44.0
その他の家族・親類	—	—	19.1	9.8
一人住まい	19.1	24.7	29.0	30.4
施設・ホーム	1.9	2.6	3.7	4.8
病院	4.3	4.0	2.2	1.9
不明	2.3	2.7	3.0	9.1

出所: Statistics New Zealand, Census of Population and Dwellings.

以降の労働力率は全般的に低いが、近年の推移では若干の変化がみられる(表4参照)。

まず、男性のフルタイムの労働力率は、1981年には9.1%であったが、91年には失業率の上昇を背景に6.3%に下がった。しかし、96年には7.2%と若干増加している。一方で女性のフルタイムの労働力率は、96年に1.7%と低い値であるが、81年以降、失業率の上昇にかかわらず増加してきた。パートタイムの労働力率は、男女とも近年増加しており、96年では男性は7.2%、女性は3.5%となっている。

高齢者の従業上の地位は、フルタイム雇用の場合、およそ半数が自営業者であり、被用者が四分の一、そして家族従業者が2割弱である。パートタイムの場合は、被用者が4割を占めており、家族

表4 55歳以上人口の労働力率

(%)

	フルタイム			パートタイム			計		
	55-59歳	60-64歳	65歳以上	55-59歳	60-64歳	65歳以上	55-59歳	60-64歳	65歳以上
男性									
1981	87.5	43.4	9.1	2.3	6.4	4.9	89.8	49.8	14.0
1986	82.3	34.7	7.1	4.8	7.7	4.2	87.1	42.4	11.2
1991	70.3	27.7	6.3	6.1	8.0	4.1	76.5	35.8	10.3
1996	72.0	39.8	7.2	8.0	10.4	7.2	80.0	50.2	14.4
女性									
1981	25.3	9.3	1.4	13.8	7.3	1.8	39.2	16.5	3.2
1986	27.5	8.8	1.3	15.7	7.3	1.6	43.2	16.0	2.9
1991	28.0	8.3	1.1	17.0	8.3	1.6	45.0	16.6	2.8
1996	35.7	15.3	1.7	20.8	13.0	3.5	56.4	28.3	5.2

出所：Statistics New Zealand, *Census of Population and Dwellings*.

従業者が25%、自営業者が35%となっている。職業は、全般的には65歳未満の就業人口と大きな違いはないが、高齢者の場合、農業・漁業従事者の割合が65歳未満の就業人口の3倍以上を占めており、一方で、サービス・販売業従事者の割合がおおよそ半分となっている。

エスニシティー別にみると、65歳未満では、マオリや太平洋島嶼民の労働力率が低く、大きな差が存する。しかし、65歳以上の高齢者においては、全体の労働力率が低下するのにつれ、その差は大幅に縮小し、太平洋島嶼民の男性が若干低い率となっている以外はほとんど同率を示している。

ニュージーランドでは、1993年の人権法の制定により、退職の概念が新しい局面を迎えようとしている。同法により、性別、エスニシティー、信仰、障害や政治的信条などと同じように、年齢によって就労機会を剥奪することが禁じられた。つまり、「退職 (retirement)」という概念が事実上なくなることが決定されたのである (Human Rights Commission, 1996)。施行は1999年2月からであるが、この法により、65歳以上人口の労働力率が増加することも予想される。

ニュージーランドの高齢者は、これまで慎ましやかながらも、ほとんどの者が有給の労働に従事することもなく、ボランティア活動を行うなど、ゆとりを持った生活を送ってきた。その背景には、高い住宅保有率、無料に近い医療保障、長い歴史と経験を有する高齢者福祉サービスなどの生活基盤の整備、そして老後の金銭的な保障としての公的年金の存在がある。しかし、人口の高齢化の進展とともに、退職概念の変化など高齢者の生活に様々な変化が起こりつつある。その中で、高齢者の生活を支えてきた公的年金は、この20年間にその理念および制度の内容に関して、多くの改革がなされてきた。次に、1975年以降のニュージーランドの年金改革の内容を明らかにする。

## II 行財政改革期の年金改革

### 1. 公的年金制度の歩み

ニュージーランドでは、高齢者に対する公的年金は長い歴史を有している。植民地時代の初期から公務員年金法 (1858年) などの個別的・限定的な年金が設けられていたが、全国民を対象とした

最初の老齢年金法 (Old Age Pensions Act) が制定されたのは、今からおよそ一世紀前の 1898 年であった。この法により、ニュージーランドに少なくとも 25 年居住している 65 歳以上の人が、ミンズ・テストを行った上で年金を受給することが可能となった。費用は一般税収からまかなわれ、全対象者に均一の給付がなされた。20 世紀に入ってからニュージーランドの公的年金制度に比較すれば、当時の老齢年金制度は犯罪者やアジア系住民を対象から除外するなど制限的な性質も強く、導入から 5 年後の 1904 年の年金受給者数は 65 歳以上人口の 25% 弱に止まった。しかしながら、性別や職業による区別を行わず、税を財源とする老齢年金制度は、当時の世界に先駆けた内容であり、後のニュージーランド独自の普遍的な公的年金制度構築の基礎となるものであった。

1938 年には、新たな社会保障体系の構築を試みるべく、包括的で総合的な社会保障法が制定され、その中軸として、国民老齢年金 (Universal Superannuation) が導入された。この年金はそれまでの老齢年金と異なり、一切の資産調査を必要とせず、一定の居住条件を満たしている 65 歳以上の全ての人を受給の対象とした (1938 年 3 月 15 日にニュージーランドに在住しているものはそれ以前に少なくとも 10 年居住していること、38 年 3 月 15 日以降にニュージーランドに在住する者は 20 年以上居住していることが必要条件と規定された)。財源は 38 年法により導入された社会保障税 (目的税) であり<sup>1)</sup>、拠出原理に基づかずに、均一給付を行うものであった。

また、新しい年金の導入とともに、従来の老齢年金制度を引き継ぐ形の老齢給付 (Age Benefit) も用意された。老齢給付は、資産調査および国民老齢年金と同様の居住要件を必要とするものの、受給開始年齢を 60 歳とし、普遍的な国民老齢年金よりも給付水準が高く設定されたため、国民はいずれかの年金を選択することができた。退職後の

収入が少なく、より高い保障を必要とする高齢者が老齢給付制度の対象となった。政府はこの二つの制度を徐々に統一することを目標とし、国民老齢年金の給付水準を年々引き上げ、受給資格年齢の 60 歳への引き下げも徐々に進んでいった。

以上の国民老齢年金、老齢給付の二つの制度は、公的年金制度ひいてはニュージーランドの社会保障制度全般が見直されるようになる 70 年代に至るまで、変わることなくニュージーランドの高齢者の生活保障を担い続けた。

## 2. 年金制度改革

### (1) 強制貯蓄方式の挫折と国民老齢年金制度の拡大

国民老齢年金と老齢給付の両制度の下、ニュージーランドの高齢者のほぼ全員が公的年金により退職後所得を保障された。1940 年代以降、年金給付額は年々改定され、人口変動と共に受給者数が増加したため、年金のコストは上昇し続けた。70 年代に入ると、石油危機、イギリスの EC 加盟に伴う経済・財政状況の悪化、そして将来の高齢化への懸念を背景に、年金支出に対する関心が高まった。

72 年に政権を獲得した労働党は、年金給付支出の財政・経済への負担を回避するべく、従来のニュージーランドの公的年金制度や労働党の理念とは大きく異なる、強制貯蓄方式の年金制度の導入を考案した。労働党の新案は、17 歳から 65 歳までの就労者およびその雇用者に対して各々就労者の賃金の 4% の拠出を強制し (自営業者は任意)、各個人の積み立てられた貯蓄により退職後の年金をまかなうという内容であった。この新しい年金は New Zealand Superannuation と名付けられ、75 年 4 月 1 日より実施された。

この強制貯蓄方式による年金制度では、拠出金は政府運用の中央蓄積基金あるいは政府により承認された民間の基金へ集められた。各個人の積

立金は転職によって影響されることはなく、ポータビリティが保証された。60歳以上で退職した時点で、各個人は各々の積立金から自分に適した生涯年金を購入する。政府はこの制度の導入により、ニュージーランド国民の自助を促すと共に、政府に集められた資金を生産部門への投資に充て、経済の活性化を促進することを目的としていた。

しかし、労働党政権内外における強制貯蓄方式への抵抗や、女性を中心とした非拠出者の処遇の問題、将来の給付水準への不安など多くの課題が存し、同年12月の選挙戦において、同制度は対抗する国民党党首マルドーンの攻撃戦略的とされた。国民党が政権を獲得すると同時に、強制貯蓄年金制度は、その是非を国会において問われ、実施から22カ月後の77年2月に廃止された。ニュージーランドの歴史上、強制貯蓄あるいは社会保険方式による公的年金制度の導入は何回か試みられたが、唯一実現したのはこのNew Zealand Superannuationのみであった。

R. マルドーン新首相率いる国民党政権は、旧制度の廃止と同時に、新しく国民老齢年金(National Superannuation)制度を導入した。マルドーン政権は、労働党政権の強制貯蓄方式を強く批判することにより国民の支持を得たため、ニュージーランドの経済・財政の状況には配慮せず、それまでになかった寛大な内容の年金制度を設けた。その内容は、既存の国民老齢年金と老齢給付を統合・廃止し、一般税を財源とし、60歳以上の全高齢者に対して均一の給付を行うというものであった。ニュージーランドに少なくとも10年間在住していることという居住制限は設けられたが、ミーンズ・テストは一切必要とされず、年金の給付水準も夫婦で税引き前平均賃金の80%、独身者で48%(78年9月以降)と高水準の保障を約束するものであった。年金給付は課税対象所得として扱われ、年に2回賃金スライドによる給付額の改定が行われた。

国民党政権はこの新年金制度の構築にあたり、

社会福祉省との調整をほとんど行わなかった。特に社会福祉省が75年に行った高齢者生活実態調査の活用もされず(Department of Social Welfare, 1975)、また人口動学的な検証やコストに対する配慮が十分に行われないうまま、あくまでも政治主導で内容が決定された。その結果、年金給付費は急増し、その総額はGDPの8%、政府支出の17.3%にまで上昇した。

さらに、膨大なコストをかけて寛大な給付を提供したにもかかわらず、ニュージーランドは二度のオイルショックを経験した70年代後半に18%にも上る急激なインフレに見舞われた。そのため、年金給付以外の収入のない高齢者は、マルドーンの高齢者年金改革が意図したほどの保障水準の上昇を実感することはできなかった。社会福祉省は繰り返し制度内容の批判と改善要求を行い、その結果、国民党政権は79年に給付水準を税引き後の平均賃金額に調整する改正を行った。また、82年には給付額を引き下げる案が出されたが、高齢者の強い批判を受け、マルドーンは同案を棄却せざるを得なかった。

83年の年金給付総額は、同制度導入前年度の給付総額の5倍に上った。また、83年の社会保障支出総額(医療費は除く)に占める割合は65.4%に達し、高齢者と高齢者以外の人口との間の社会保障資源の配分のバランスが大幅に崩れることとなった。

## (2) 1980年代の行財政改革と年金制度改革

国家主導の経済政策を推進してきたマルドーン国民党政権に代わり、1984年には非核政策と経済状況の改善を掲げた労働党が再び政権を獲得する。D. ロンギ首相、R. ダグラス蔵相率いる第四次労働党政権下では、名目GDPの9%にも及ぶ財政収支の赤字や名目GDPの40%規模の対外債務などの指標に代表される経済・財政状況の打破を目指し、財政・経済改革が断行される。とりわけ国家

の役割の大きかった経済の領域に市場原理を浸透させるべく、金融・資本市場の自由化、貿易の自由化、国営事業の公社化・民営化が次々と実行され、大型消費税の導入（10%）、直接税の累進税率の見直し<sup>2)</sup>、財政支出の削減も行われる。

ロンギ労働党政権は選挙公約においては国民老齢年金制度の変更は行わないとしていたが、財政支出の中でもますます大きな支出項目となった国民老齢年金は、政権獲得直後から改革の対象とされた。まず、85年に高所得者特別付加税（Superannuation surcharge, surtax）が導入された。これは国民老齢年金給付と同額以上の所得のある年金受給者に対し、上回っている分の所得に対して20%の付加税を課す制度であった。付加税の導入は、それまでのニュージーランドの普遍性を重視した公的年金制度に、選別主義に基づく所得調査制の導入を意味していた（太谷、1996）。ただし、付加税対象所得額の算出にあたり一定水準の所得控除が行われたため、制度改正後の一年間において、年金受給者の77%は年金受給額に影響がなかった。また、民間保険や個人年金による収入はその半額分までが非課税扱いとされた。

労働党政権は、大規模な税制改革の一貫として86年に10%の一般消費税を導入したが、この消費税導入の家計への効果を緩和させるため、年金給付額は5%引き上げられた。

次に、労働党政権は年金給付額の水準の決定方法に着手した。89年には、年金給付額の自動賃金スライド制を廃止し、以降、賃金上昇率あるいは消費者物価上昇率のいずれかのうち、率の低い指標とスライドさせていくことを決定した。年金給付額の目標水準は、夫婦で税引き後平均賃金の65%から72.5%の間に定められた。

90年には年金給付費のさらなる削減を計画し、国民老齢年金の名称を新たに退職保障所得（Guaranteed Retirement Income）に変更した。その計画案の一つとして、労働党政権は2006年から

2026年にかけて年金の受給資格年齢を60歳から65歳に引き上げていくことを発表した。しかし、財政・経済改革の方向性に対する労働組合を含む国民の批判や党内の意見の分裂が起因となり、労働党政権は90年10月の選挙に敗退し、そのため、それらの年金制度改革案は後任の国民党政権に引き継がれることとなった。

### (3) 1991年社会保障改革における年金制度改革

90年10月の選挙に大勝したJ. ボルジャー国民党政権は、翌月、財政の危機的状況を発表し、12月には労働市場改革と社会福祉・社会保障改革の意志の表明、具体的には社会福祉・社会保障関係費用の年間10億ドル以上の削減<sup>3)</sup>を骨子とする特別声明を発表した。

91年には雇用契約法が制定された。従来のアワード制の廃止、個人契約制の導入、労働組合への加入の強制の廃止、労働組合の税制優遇措置の廃止などにより、労働市場の弾力化・自由化を図るものであった。そして、同年7月には社会保障改革が開始された。普遍的な家族給付（児童手当）制度の廃止、若年失業者に対する失業給付水準の削減、寡婦給付や一人親世帯を支援する家庭支援給付水準の削減などが実施された。いずれも財政改善をめざして、国民の国家への依存を減らし、就労機会を積極的に獲得することにより自ら生活を切り開いていくよう、自助を促進することを目的とした改革であった。

年金も例外としては扱われず、国民党政権のR. リチャードソン蔵相、J. シップリー社会福祉相らは、高齢者もほかの就労世代と同様に自助へと方向付けられなければならないことを主張した。リチャードソン蔵相は、公的年金の機能は他の社会保障給付と同様に貧困の除去を目的とする最低保障の性質を持つものであるべきであるとし、退職後の高齢者の最低基準以上の生活に対する備えは国家

ではなく、個人や家族の責任に属するところであると、ニュージーランドの公的年金の歴史においては大きな転換を意味する考えを公にした(McClure, 1998)。これらの見解に基づき、年金給付は他の社会保障給付との一貫性を実現するために改革が必須であった。

まず、労働党政権下、退職保障所得と改称された年金制度の名称が、再び国民老齢年金(National Superannuation)とされた。そして、受給資格開始年齢の65歳への引き上げを92年度から開始し、2001年までの10年間で達成することを決定した。

91年11月には、労働党政権により導入された高所得者特別付加税制度を廃止し、その代わりにより厳格な所得調査を導入する改正案が出されたが、高齢者団体の圧力により、同案は撤回された。その付加税は翌月に制定された所得税改正法により税率が25%に引き上げられ、また、課税最低限所得が大幅に引き下げられた。

#### (4) 1997年国民投票と年金制度改革 終結への動向

以上のように年金制度は選挙の道具とされ、政権が交代する度にその内容が変更されてきた。そのような状況を打破し、公的年金に対する国民の信頼を回復・維持するために、1991年にボルジャー首相は労働党・連合党と、公的年金に対する国民的な合意を求める会合を開始した。その他の手段として、政府は「退職への私的準備」に関する特別委員会(Task Force on Private Provision for Retirement)を設置し、高齢者の生活保障に対する将来の姿を探求するための調査を行った。93年にこの特別委員会の最終報告が出された。その内容は、高所得者特別付加税制度や受給資格開始年齢の引き上げにより国民老齢年金のコストの上昇は緩和されつつあり、その結果、社会保険方式や強制貯蓄による公的年金制度を導入する必要は

なく、一部所得調査が適用されてはいるものの、年金給付が全国民の権利として保障される現行の国民老齢年金制度を維持するべきであるというものであった。

この最終報告の内容を基に、93年にはボルジャー首相の主導により、国民党、労働党そして連合党の三党間の超党派的な退職所得政策協定が締結された。この協定の締結に伴い、その普遍性を意図し、国民老齢年金の名称がNew Zealand Superannuationに改変・統一されることが決定された。また、94年4月より、61歳を超え、引退はしたものの、受給資格年齢が徐々に引き上げられている国民老齢年金の対象年齢に満たない者に対し、退職一時給付(Transitional Retirement Income)制度が導入されることが決定された。

96年10月より、国民党とニュージーランド・ファースト党による連立政権が誕生した。ボルジャーが再び首相の座に就き、ニュージーランド・ファースト党の党首、W. ピーターズが福祉相兼蔵相に就任した。この連立政権の樹立に際しては、ピーターズの提案により、強制貯蓄方式による年金制度案とその実現のための国民投票が政策協定に含まれていた。

この年金制度案は、各個人の所得から強制的に一定率の貯蓄(98年度の3%から徐々に引き上げられ、2003年に達成される8%を上限とする)を義務付け、その貯蓄により各自の老後保障を実現するというものであった。拠出金は各自の選択する登録貯蓄基金に積み立てられ、運用され、65歳に達するか、あるいは貯蓄額が12万ドルを超えるかしたら貯蓄から年金給付が支給される。65歳までに貯蓄額が目標に達しない場合には政府が給付の補給を行うが、あくまでも市場原理にのっとり、自己責任により退職後生活の保障を図る方法である(小松、1998)。

この新年金制度案に関する国民投票は、97年9月に郵送により実施され、多大な費用を伴ったに



もかわらず、その勝敗は明らかなものであり、91.8%の人が強制貯蓄方式による年金制度を否決するという結果であった<sup>4)</sup>。国民投票の決定的な敗北は、7年間首相の座を維持し、社会保障改革を断行してきたボルジャーの退陣を促すことになった。ニュージーランドの国民は、20年以上に及ぶ年金制度改革を経験した結論として、国家による、一般税収によりまかなわれる普遍的な国民老齢年金制度の維持を選択した、と理解することができる。

98年4月1日より、新シップリー連立政権下において高所得者特別付加税の廃止が実施された。国民投票の結果と相まって、13年間続いた付加税の廃止は、20年以上にわたる年金制度改革の終結を意味している。ニュージーランドの公的年金制度は最終的には税方式により、全国民を対象とし、ミーンズ・テストを必要とせずに均一給付を支給する普遍的な年金制度に落ち着いた。

しかし、今後の高齢化の進展に対する年金給付費用の増大の問題、若年世代との公平性の問題、それらを踏まえた老後の生活水準の設定の問題など多くの課題が残されている。現在の連立政権下では、年金制度に関して二つの新しい動きがみられる。一つは、年金制度の安定性と継続性の実現に向けて、93年の超党派的な退職所得政策協定に代わり、新しく老齢年金特別委員会(Superannuation 2000 Taskforce)が11月に設置されたことである。この委員会は、各界の代表や各政党の議員から構成され、2000年11月に公的年金の長期的なヴィジョンを報告することを目的としている。そして、公的年金の公平性と財政面からの継続性の実現に向けて、年金給付額の代替率の改定を行うことが考案されている。現在、年金給付水準は税引き後平均賃金に対し、65%から72.5%の間という一定の幅の間に調整されているが<sup>5)</sup>、この幅の最低率(65%)を引き下げることが提案されている。ただし具体的な下げ幅は明確に

されておらず、今後6年間は実際の給付額への影響は及ばないとしている。将来的にも、物価スライド・賃金スライドのいずれも行われる方針である。

残された課題に対し、今後どのような対応がなされていくのか注目される。

### III 年金改革の結果と高齢者生活

#### 1. 社会保障改革と年金

以上の年金改革期における、国民老齢年金受給者数と年金給付総額の推移は、表5に示されている。労働党による強制貯蓄方式の年金制度を廃止し、その反動で60歳以上の高齢者に代替率80%という寛容な年金給付を用意した国民党マルドーン政権により、1980年代には年金受給者数、給付総額はともに大幅に増加した。社会保障関係費総額に占める年金給付総額の割合は、83年に最大65.4%を占めるにまで至っている。

85年以降、ロンギ労働党政権下で行われた高所得者特別付加税の導入は、受給者数と支給額の削減に十分に貢献せず、高齢者人口の伸びに相殺されてしまった。年金受給者数の削減に最も貢献したのは、年金受給資格年齢の60歳から65歳への引き上げであった。実施の92年以降、受給者数の減少により、社会保障支出総額に占める年金給付総額の割合も減少し、96年以降には50%以下となっている。

91年のボルジャー国民党政権の社会保障改革では、多くの社会保障給付がその給付水準を削減された。給付改定前と92年4月時点の給付額の比較を行うと、失業給付は18-19歳および25歳以上の子供のいない独身者に対する給付水準はおよそ5%削減され、20-24歳の子供のいない独身者の水準は23.9%削減された。疾病給付は、子供のいない夫婦に対する給付水準はおよそ8%削減され、18-24歳の独身者に対しては19.2%の削減が行われた。寡婦給付および家庭支援給付は、子

供のいない(独身)女性に対する給付水準がおおよそ16%削減された。

このような若年者および子供のいない独身者を主な対象として断行された大幅な給付水準の削減と同時に、高齢者に対しても自助努力が掲げられ、受給開始年齢の引き上げなどの改革が行われた。しかし、年金の給付水準の変化をみても、同時期に、夫婦二人とも受給資格者である場合は17.63%、独身者で一人住まいの場合は31.36%の増加がみられた。その結果、表5にみられるように、社会保障改革が行われた91年から92年の年金受給者数は前述した通り、若干減少したものの、年金給付総額は増加し、全社会保障関係費に占める

表5 国民老齢年金受給者数および年金給付総額

年度	年金受給者数 (人)	年金給付総額 (千\$)	社会保障関係費総額 に占める年金給付 総額の割合(%)
1970	241,772	155,822	51.8
1975	289,348	365,803	51.5
1980	405,834	1,334,115	63.2
1981	418,901	1,556,818	61.3
1982	430,175	1,895,845	63.4
1983	441,789	2,418,930	65.4
1984	451,128	2,526,031	63.1
1985	459,813	2,743,512	62.5
1986	465,079	3,341,211	62.5
1987	473,401	3,650,165	59.1
1988	479,985	3,986,544	55.4
1989	485,962	4,314,259	52.4
1990	495,500	4,774,676	50.3
1991	506,047	5,173,859	52.2
1992	504,561	5,514,482	55.1
1993	488,893	5,315,899	52.7
1994	477,400	5,102,551	51.1
1995	469,239	5,083,119	50.1
1996	459,901	5,170,506	49.4
1997	452,759	5,239,129	49.6

資料：Appendices to the Journal of the House of Representatives of New Zealand, Department of Social Welfare, 1973-1998.

割合も一時的に上昇した。国民の自助努力と自己責任を促す社会保障改革を断行し、高齢者もはやその例外とはならないと明確に示していた第四次国民党政権にとっても、高齢者の生活保障の要である公的年金には、若年者の給付ほど大胆に手を加えられなかったことが明らかである。

## 2. 高齢者の収入と年金

年金改革を通じて、年金給付額は、伸び率に差はあるものの一貫して引き上げられてきた。1980年代半ば以降、マルドーンによる寛容な年金制度の見直しが行われた後も、年金給付は税引き後平均賃金の6割から7割という水準が維持されてきた。その年金給付は、高齢者の収入に対してどのような位置を占めているのであろうか。

表6は、96年度の65歳以上人口の収入に占める国民老齢年金給付の割合を示している。65歳以降における就労率の相違も要因となり、国民老齢年金給付の収入に占める割合は、女性の方が男性よりも高い。男性においても、国民老齢年金が全収入の9割以上を占めているグループの割合

表6 65歳以上人口の収入に占める国民老齢年金給付の割合(1995/96年度)

	人数	%
男性		
25%以下	10,600	7.4
25-49%	25,300	17.6
50-74%	29,500	20.5
75-89%	22,400	15.6
90%以上	55,700	38.8
女性		
25%以下	4,600	2.4
25-49%	14,200	7.3
50-74%	35,800	18.6
75-89%	34,800	18.0
90%以上	103,600	53.7

出所：Statistics New Zealand, Household Economic Survey.

表7 性別・エスニシティ別の65歳以上人口の収入源

(1996年, %)

	賃金・サラリー等	自営業収入	利子・投資	国民老齢年金 以外の年金	国民老齢年金(うち収入 源が国民老齢年金のみ)
男性					
ヨーロッパ系	7.8	10.2	48.3	23.2	90.9 (31.0)
NZマオリ	8.8	6.7	17.2	21.4	78.6 (47.7)
太平洋島嶼民	5.2	2.9	6.0	25.7	48.3 (32.7)
その他	6.5	8.8	30.5	13.3	41.5 (16.1)
計	7.5	9.6	44.3	22.1	85.8 (30.5)
女性					
ヨーロッパ系	3.1	2.6	43.7	14.1	90.8 (41.5)
NZマオリ	5.8	2.1	16.3	18.3	78.3 (52.9)
太平洋島嶼民	3.1	1.3	5.1	23.1	42.2 (30.6)
その他	2.2	2.2	24.1	11.8	37.8 (18.7)
計	3.1	2.4	40.2	13.9	86.0 (40.3)

注：複数回答制

出所：Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings. Statistics New Zealand, Ageing & Retirement in New Zealand, 1997.

が最も高くなっている。女性では、国民老齢年金給付が収入の9割以上を占めている人が、半数以上となっている。

これらを、エスニシティ別にみていくと、ニュージーランドの年金の状況がより明らかになる。表7にみられるように、国民老齢年金の受給率は、ヨーロッパ系では男女ともに90%以上となっている。しかし、マオリや太平洋島嶼民、アジア系を含むそのほかの人々はより低い受給率となっている。特に、新しく移住してきた太平洋島嶼民やアジア系住民は、資格要件である居住年数が足りずに受給できない者もいるため、受給率は半分以下となっている。マオリは、男女ともに、収入源が国民老齢年金のみであると回答した率が高く、その受給率の低さがマオリの生活保障にとって問題である。

性別、エスニシティ間で違いはあるにせよ、65歳以上人口の85%以上が国民老齢年金受給者である。また、65歳以上の高齢者世帯の収入に対し、国民老齢年金給付は56%の割合を占めている<sup>6)</sup>。多くの高齢者が有給の仕事に就いていない

ことから、公的年金がニュージーランド国民の老後の収入にとって重要な位置を占めていることが明らかであろう。

### 3. 年金と世代間の公平性

1975年以降、ニュージーランドの公的年金はその改善に向けて試行錯誤されてきたが、一貫して変わらなかった点が三点ある。一点目は、財源方式として強制貯蓄方式の導入が労働党政権および連立政権により試みられたが、いずれも失敗に終わり、一般税収によりまかなわれる制度が維持されたことである。二点目は、高額所得者特別付加税制度の導入はあったが、本格的なミーンズ・テストは行われず、支給される給付額が均一であったことである。そして三点目は、二点目と同様に付加税の導入はあったが、それも最終的には廃止に至り、年金を基本的に全国民に普遍的に支給しようという姿勢が維持されてきた点である。いずれも、38年社会保障法以来の国民老齢年金制度の原則である。

ニュージーランドの公的年金が税方式により、普遍的な均一給付を提供する制度を採り続けてきたということは、人々の高齢期の生活保障が主に世代間の所得移転により行われてきたことを意味する。このような制度では、費用負担者である就労世代が、年金制度の継続性や公平性に対する信頼感を有することが不可欠である。そして、老齢年金と、就労世代のニーズに応じた老齢年金以外の社会保障給付とのバランスを保つことが重要である。

ニュージーランドでは、80年代後半から90年代にかけてのD. トムソンの主張を中心に、福祉国家における高齢世代と就労世代の関係に関心が持たれるようになり、その関係の悪化が指摘されてきた。トムソンは、20年から50年までに生まれた高齢世代は、第二次大戦後の子育て期においては寛容な家族給付や住宅取得支援を受け、高齢期になってからは年々改善される公的年金を受給する福祉世代であるとし、その一方で50年以降に生まれた若年世代に対してはこれらの保障がいずれも縮小されていると分析している。そして、高齢世代が一方向的にニュージーランドの福祉の恩恵を授かってきたという状況から、福祉に対する世代間の契約は破られてきており、この世代間の亀裂がニュージーランド福祉国家の崩壊を導く大きな要因であると指摘した(Thomson, 1991)。世代間における不公平感の存在は、若年層の国家に対する信頼を喪失させ、その結果、当然今まで循環していた世代間扶養による生活保障システムが滞る要因となるだけでなく、社会保障を後退させる要因にもなる。

97年の年金制度に対する国民投票は、以上の認識を背景とするものであった。公的年金を強制貯蓄方式へ移行するという案は、老後の生活保障に対する自助努力と自己責任の追求と同時に、世代間扶養の機能の後退を試みるものであった。しかし、国民投票の結果、拠出原理に基づく積立方式の年金制度案は圧倒的多数により否決された。

世代間扶養を原則とする、従来の税方式による年金制度が選択されたのである。

税方式による年金制度は、一般的にいわれるように、経済、国家財政の状況や政治により変更されやすく、安定性を保つことが困難である。ニュージーランドの75年以降の改革はまさにその危険性を明示するものであったといえるであろう。しかしその一方で、ニュージーランドでは、年金制度が政党間の競争によって取り上げられることにより、ある程度の水準が維持されてきたということもできる。

ニュージーランドの年金制度は、その大きな特徴である税方式が今後も採られ続けるのであれば、制度の維持のためには、生活保障全体のバランスを保ち、世代間の契約をいかに構築していくかという点が重要となる。そして、世代間の公平性に対する各世代の評価、特に現行制度においては制度の負担者である若年世代の評価が、今後の年金制度の方向付けの決定に重要な位置を占めることとなるであろう。

#### IV まとめ

ニュージーランドの社会保障は、1938年を転換期として、人々のあらゆるリスクに対応する包括的な所得保障・医療保障体制を築いてきた。税を財源とし、特定のニーズを有する人々に対し、適切で確実な保障を行うことを目的とした。それ故に、所得保障給付はミーンズ・テストを要件とすることを原則とした。その中で、年金は1938年社会保障法の国民老齢年金制度の創設以来、ミーンズ・テストを必要としない、普遍的な給付として特別な位置を占めてきた。46年以降、同じく普遍的な給付として多くの世帯に支給されてきた家族給付(児童手当)は、91年に社会保障改革の一環として廃止された。また、現在、国民老齢年金以外に唯一ミーンズ・テストを必要としない障害給付の一部も、近年の自立・自助努力を前提とした社会保障改革の

流れにより変わろうとしている。

そしてその年金でさえも、75年以降、強制貯蓄方式の導入や高所得者特別付加税の導入など、従来の制度内容からの様々な変革が試みられてきた。その過程はかつての「高度の」福祉国家から「普通の」福祉国家への移行過程でもあった(小松、1996)。しかし、以上でみてきたように、変革を試みた制度はほとんどが廃止され、結局のところ38年法以来の、税によりまかなわれる、普遍的な均一給付を実現する制度に落ち着いている。試行錯誤しながらも、旧来の原則に戻ったのである。

その主な要因としては、既存の制度下での、高齢者生活における公的年金の重要性があげられる。従来の年金制度においては、受給条件や給付水準などの内容が手厚いものであったため、高齢者の収入に占める年金給付の割合が大きい。特に、マオリや女性など、比較的所得の低いグループは、老後の生活収入に占める公的年金の割合が高く、その状態を後退させることが政治的に困難であった。

マルドーン政権下では、高く設定しすぎた給付水準の引き下げが提案されたが、高齢者の圧力により実現に至らなかった。91年の国民党政権下の社会保障改革においては、若年者同様に、高齢者の自助努力が理念として掲げられたが、人口の高齢化への対応としては当然の受給開始年齢の引き上げが行われただけで、実際の給付水準は引き上げられることになった。そして、97年の国民投票では、マオリや女性など拠出原理に基づく制度において不利な状態におかれるであろう人々の反対と共に、既存の制度における年金給付水準を維持してほしいと願う高齢者層による反対が、提案の否決という結果をもたらした。

財源などの問題への対応に振り回されるだけでなく、国民の声が反映されながら、年金の原理的要素が尊重されてきたことは、ニュージーランドの年金改革の大きな特徴であり、社会保障の動向に

おいて注目されるべき点であろう。

その一方で、現在の就労世代は、度重なる年金の制度改革、経済・財政の状況を背景とした将来の給付水準への不安などから、公的年金に対し、高齢世代とは異なった認識を有している。民間の個人年金への加入率をみても、65歳以上人口では1%に満たない率となっているが、男性の場合、15歳以上の全人口の平均加入率は17.4%であり、45-54歳層が最も高く、35.8%となっている(Statistics New Zealand, 1997)。また、現在では廃止されたものの、高所得者特別付加税制度の対象範囲とされてきた者の個人年金への加入も増えてきた。

高齢化に伴う財源問題と共に、老後の生活に対して多様性やゆとりを求める若年世代のニーズへの対応、マオリや女性など就業率が低く、所得も低い人に対する保障の在り方が、ニュージーランドの公的年金制度のこれからの課題となるであろう。強い平等観念の下、普遍的な年金制度を維持してきたニュージーランドにおいて、高齢者・高齢者生活がどのように認識され、その中で公的年金がいかなる役割を果たしていくのか、その内容いかなが、ニュージーランド福祉国家の将来を導く鍵となる。この点で今後もなお、ニュージーランドから目を離すことができないのである。

#### 注

- 1) 1938年社会保障法の実施にあたり、社会保障基金が国庫勘定の中に独立会計として設けられた。基金の財源は、16歳以上の登録された男女による拠出金、企業による拠出金、および一般税収からの補助金とされた。個人登録者および企業は、各々のサラリー、賃金やその他の収入の5%を基金へ拠出することが要求された。社会保障基金は1964年に廃止され、社会保障税は68年に廃止された。
- 2) 所得税は旧制度では20%から60%の6段階の累進課税制であったが、高インフレにより多くの国民が最高税率を適用されていたことや、個人・法人間の税制上の不公平が存したため、24%と33%の2段階に

簡素化し、法人所得税は個人の最高税率の33%と同率とされた。

- 3) 1990年度の社会福祉省の支出は93.6億ドルであり、およそ1割弱の削減が提案された。
- 4) 投票期間には1997年9月5日から9月26日までの3週間が設けられ、投票率は80.3%であった。
- 5) 1998年度においては、国民老齢年金給付額(夫婦二人とも受給資格者の場合)の税引き後平均賃金額に対する割合(代替率)は66.5%となっている。
- 6) 1997/1998年度のHousehold Economic Surveyによると、65歳以上の高齢者世帯の1週間ごとの収入の内訳(平均)は、賃金・サラリーが9.4%、自営業収入が3.0%、国民老齢年金給付が55.9%、その他の社会保障給付が3.3%、投資による収入が17.0%、その他11.4%であった。

#### 参考文献

- Ashton, T. and S. St. John, 1988. *Superannuation in New Zealand: Averting the Crisis*. Institute of Policy Studies.
- Department of Social Welfare. 1975. *Survey of Persons Aged 65 Years and Over*. Wellington.
- Department of Social Welfare. *Report of the Department of Social Welfare 1973-1997*. Wellington.
- Human Rights Commission. 1995. *Superannuation Guidelines: Based on the Human Rights Act 1993*. Auckland.
- Inland Revenue. 1991. *Guaranteed Retirement Income and Earner's Surcharge*. Wellington.
- 小松隆二 1996『ニュージーランド社会誌』論創社.
- 小松隆二 1998「ニュージーランドにおける年金改革と国民投票—老齢年金法100周年・社会保障法60周年を迎えて—」『海外社会保障情報』第124号.
- McClure, M. 1998. *A Civilised Community: A History of Social Security in New Zealand 1898-1998*. Auckland University Press.
- 太谷亜由美 1996「ニュージーランドの公的年金」『日本年金学会誌』16号.
- Prime Ministerial Task Force on Positive Ageing. 1997. *Facing the Future: A Strategic Plan*. Wellington.
- Statistics New Zealand. *New Zealand Official Yearbook 1970-1998*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1997. *Ageing & Retirement in New Zealand*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *Census of Population and Dwellings 1996, Incomes*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *Household Economic Survey*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *New Zealand Now: 65 Plus*. Wellington.
- 武田真理子 1998「ニュージーランド1938年社会保障法と日本における受容過程—研究動向を中心として—」『日本ニュージーランド学会誌』第4巻
- Thomson, D. 1991. *Selfish Generations?: The Ageing of New Zealand's Welfare State*. Bridget Williams Books.
- (たけだ・まりこ 慶応義塾大学大学院博士課程・横浜国際福祉専門学校非常勤講師)