

ニュージーランドにおける年金改革と国民投票

—老齡年金法100周年・社会保障法60周年を迎えて—

小 松 隆 二

序 福祉国家の危機を象徴する新年金計画

ニュージーランドで最初の年金法が、1898年に老齡年金法として成立してから、本年はちょうど100年目にあたる。その後40年経過した1938年には、この老齡年金など既存の諸制度を土台として社会保障法が成立する。

その社会保障法は、アメリカ合衆国の同名の法律より3年遅れの世界で2番目の成立であった。しかし、成立時点でも内容や体系の総合性や思想性からみればアメリカのものより優れ、世界で初めて整備された総合的な社会保障法といえるものであった。

その社会保障法は、これまで60年の歴史を刻んできた。まず世界恐慌に続く第二次世界大戦、さらに戦後にかけて、同法を基軸にニュージーランドは高度福祉国家を成立させた。国民の生活と福祉が、社会保障体制の下で〈揺籠から墓場まで〉公的に保障される、豊かで安定したものになったのである。教育は初等教育から高等教育まで無料、病気・怪我などで医師にかかっても無料、高齢になり、引退すれば、生活を保障する年金が支給されるといった安定した生活の一般化・日常化であった。

ところが、1950年代から60年代にかけて経済

不況がしばしば席卷する。とくに1950年代末には不況が深刻になり、それに続く1960年代前半には社会保障給付・サービスの後退を余儀なくされた。さらに1966、67年になると、またも深刻な経済不況が襲来し、完全雇用も崩れはじめた。

それでも、1970年代に入る頃までは、社会保障体制に支えられた高度福祉国家の維持には、表面的にはなお余裕が感じられた。誰もが現に存在する生活・労働・福祉をめぐる体制・システムが動揺し、崩壊の危機にさらされるとまでは考えなかった。しかし、高度福祉国家の土台が徐々に揺るぎつつあったので、1973年に始まるオイル・ショックの勃発は状況を大きく変化させるのである。

オイル・ショック後の混乱の処理にあたり、社会保障体制を後退させ、それを崩していく役割を演じたのは、まずロバート・マルドーン国民党内閣、続いてデイヴィッド・ロンギに始まる労働党内閣であり、さらに最後の仕上げのように決定的に後退させたのが、ジム・ボルジャー国民党内閣であった。その長い後退の流れを象徴する「最後」ともいえる施策が、昨年（1997年）の連立政権による新年金計画の提案とその是非をかけた国民投票の実施であった。

発足早々のボルジャー内閣は、1991年にほぼ全所得保障を大幅に後退させた。その際には、

年金に関しては例外的に削減せず、1993年まで現状のまま凍結する姿勢を打ち出した。その凍結する間に全面的に再検討する方針であった。

その検討の当初から強制的貯蓄方式は一つの方法として視界の中に入っており、種々議論された。ただ、その頃は強制的貯蓄方式は一つの方法としては可能性がありうるという程度の取り上げ方で、大きな関心や支持を集めるというものではなかった。

ところが、1996年の連立政権の成立に際して、ニュージーランド・ファースト党より改めて強制的貯蓄方式の年金制度が提案された。それに対して労働党は同意しなかったものの、ボルジャーら国民党首脳は連立内閣を樹立させ、三たび政権の座を確保するためにも、一步踏み出してその提案を受け入れる決断をした。

周知のように、この提案は、その全貌が具体的に示されるとともに、野党の労働党や連合党のみか、ジュニー・シップリー運輸大臣ら閣僚の一部や与党国民党の内部からも反対されるようになっていく。結局国民投票に持ち込まれるが、圧倒的多数の国民から拒絶され、幻の年金案として終わってしまうのである。

ニュージーランドを普通のレベルであれ、福祉国家の地位にとどまらせるかどうかの最後の砦であった年金制度は、国民投票による国民自身の判断で従来のまま、つまり保険方式によらず租税方式によって国民に公平に開かれた制度として維持されることになった。しかし国民投票をめぐる動きは、年金制度を含め、ニュージーランドにおける社会保障に関する対応・政策全体が安定や確定したものではなく、なお流動的であることを教えてくれた。

こういった諸対応・諸行動は、高度福祉国家をめざす国にとっては看過できない動きであ

る。にもかかわらず、昨年の国民投票時にも、またその後も、日本には情報が正確に伝えられることがなかった。そこで、以下に新年金制度の提案と国民投票をめぐる動きについて理解を深める素材として、その大筋を整理し、報告することにしたい。

1. ニュージーランドの年金制度

ニュージーランドは、社会保障に関しては、その全体系をみても、また個々の領域、政策、活動をみても、古くから優れた足跡を標してきた。年金もその一つで、社会保障体系の柱になってきた。全国民を対象にする公的年金の出発は、1898年の老齢年金法 (Old Age Pensions Act) に求めることができる。ただ同法はニュージーランドでは最初で初期のものであっただけに、内容的には決して十分なものではなかった。

その最初の老齢年金法は、ドイツの年金制度に10年近く遅れての出発ではあったが、世界的にはデンマークなどと並んで最先端を行く初期の実施であった。この2年後 (1900年) に、保健省が創設されるなど、自由党による社会改革が大きな流れとしてなお継続されているときであった。1870年代から90年代にかけて欧米資本主義国を巻き込む大不況が襲来し、続いて20世紀初頭に向けて社会主義運動・労働運動の発展、そして最低賃金制、老齢年金制度など労働者生活の向上に結び付く社会政策の拡大がみられる。その過程でニュージーランドでは、自由党が長期政権を樹立し、労働領域のみか、生活領域にも及ぶ社会政策の全面化に打ち込んでいたのである。

1898年法は、内容的には、早くも保険制度によらない方式をとったことでは画期的なもので

あった。ただ初期の施策でもあり、受給資格が65歳以上で、25年以上ニュージーランドに居住するものと限定されていた。しかも所得調査による所得制限を前提としていた。そのため、主として対象となったのは、貧民層・低所得階層であった。1938年以降にみられる全国民に広く適用されたような普遍的性格をもつものではなかった。そのような制限的条件があるため、アジア人は排除されたし、マオリ人も犯罪・非行歴などの欠格事由によって排除されるものが少なくなかった。

それでも、同法はニュージーランドにとってのみでなく、世界史的にも大きな一歩を踏み出す政策であった。それを出発点に、その後、ニュージーランドの年金制度は徐々に改善されていく。年譜的にたどってみると、以下のような展開がみられる。

1911年	遺族（残された未亡人や子供）に 対象が拡大
1912年	マオリ年金法の成立
1915年	鉱夫に対象が拡大
1919年	戦争犠牲者に対象が拡大
1924年	視覚障害者に対象が拡大
1930年	障害者に対象が拡大
1932年	世界恐慌下に高齢者、未亡人、視 覚障害者、退役軍人などの年金給 付が削減
1938年	社会保障法が成立、普遍的な一般 老齢年金が出発。これに老齢給付 が付加
1960年代	しばしば社会保障の所得給付の減 額の検討や実行
1972年	社会保障制度が全面的に検証さ れ、報告書が公表

1974年	ニュージーランド老齢年金法が成 立
1977年	国民老齢年金に改称・一本化
1979年	年金給付の減額

1980年代以降の退職保障所得(GRI)やニュージーランド老齢年金(New Zealand Superannuation)などに改められる推移は、拙著(『ニュージーランド社会誌』論創社、1996年)に譲るが、老齢年金は社会保障体系の柱の一つであり、現役引退後の生活の支えになることで、きわめて重要な位置にある。その老齢年金にあっては、一般的にはいったん成立し、定着した支給条件や原則を大きく後退させたり、変更させたりすることは難しい。それでも小修正程度はしばしば行われる。

ニュージーランドの場合は、この20年ほどの間にも、名称変更を含む修正・変更はしばしば行われている。原則変更の試みもみられた。1985年に、労働党政権が導入した高所得者給付減額措置である高所得者特別付加税(Surcharge, Surtax)もその一つである。ただ、結果としては、いずれも内容を大きく後退させたり、原則を根底から変えるというものにはならなかった。

ところが、1996年の総選挙の結果は、ニュージーランドにおける公的年金の伝統からは予想もされなかった新しい年金改革案を浮上させることになった。それも原則まで根本から変える性格の計画案であった。

その総選挙では、120人の国会議員の新定員に対して、34.1%の得票率を得た国民党が44名の議席を得たのが最高であった。その結果、単独ではどの政党も政権を掌握できず、結局連立政権にならざるをえなかった。各党間で時間をか

けた話し合いが行われた後、ようやく確定した連立政権は、ジム・ボルジャーの率いる国民党とウィンストン・ピーターズの率いるニュージーランド・ファースト党を軸とするものであった。ニュージーランド・ファースト党は労働党との連立には応じなかったのである。首相には3期目のボルジャー、副首相兼大蔵大臣にはピーターズが就任した。

その連立政権の樹立に際して二党間で合意された政策協定に、強制的貯蓄方式による年金制度案とそのための国民投票が盛り込まれることになったのである。

2. 新年金制度の提案と国民投票の背景

1980年代の進行とともに本格化した行財政改革の流れの中で、生活と福祉に対する公的保障を基本とする社会保障体制は、徐々に後退し、自助の思想と施策によって浸食されはじめていた。

そのような国民生活の不安に対して、底辺にあって最も犠牲を強いられる立場にあったマオリ人らの認識・不満を投影するように、拡大する社会不安・経済不安の一因を、自由化による外資や外国人労働者の流入に求める主張が頭を上げてくる。それは、失業など社会・雇用不安が増大する一因をアジア人の流入と就労などの社会進出の拡大に求め、かつ貿易赤字が容易に減少せず、自国経済が自立性や安定性を喪失し沈滞する一因を、外資の流入や支配に求める理解であった。当時の状況を考えれば、そのような理解が頭を上げるのは、ある程度納得できる状況ではあった。

たしかに1980年前後に、まずベトナム人を中

心にしたインドシナ難民が大量に受け入れられるが、国際的責任を果たす伝統的な人道主義・社会連帯の姿勢を実行に移したということで、当時はそのことがことさら社会的反発を招くことはなかった。

しかし、それを追いかけるようにアジア人移民が増大した。ことに1990年前後以降は、ニュージーランド人に比べて高額な学費を収めるアジア人留学生が大学当局からは歓迎されて、急増し、同時にアジア人移民もさらに目だってきた。その頃は経営権や不動産の取得などに向かう外国資本の大量流入と重なり、不況と失業(率)がなお衰えない時期であった。

そういったときだけに、外国人労働者の増大や外資の参入拡大に懸念を示し、抑制を主張する意見が頭を上げ、受容されることにもなった。その中に強制貯蓄方式の年金制度の採用によって国民の貯蓄を拡大し、それを投資資金として活用すれば、外資に依存することもなくなるという排外的思想の一面をもつ主張や提案がなされるのである。

そのようなアジア人排除、外資流入の阻止、財政負担の軽減を、国民に年金貯蓄を強制することによって実現しようとする思想の代表者がニュージーランド・ファースト党のピーターズ党首であった。1996年の総選挙では、同党は従前からの福祉重視の方針に加え、「アジア人移民」と「外国資本」の規制を大きく押し出した。そのため、わずか4名の国会議員しかいない同党の支持率は急上昇した。選挙前の世論調査では、既成政党を抜いて第一位を記録したことさえあった。

しかも選挙制度の改革により、小選挙区制度に比例代表制が併用されたため、少数党にも国会進出の機会が開かれることになった。選挙前

から、従来の国民党と労働党の二大政党方式が崩れる可能性が予測されていた。

そういった状況の中では、全国的に支持を集めつつあったニュージーランド・ファースト党が次期政権のキャスティング・ボートを握ることが予想された。実際に、選挙の結果でも、ニュージーランド・ファースト党は多数党にはなれなかったものの、4名から17名に躍進して、予想通り政権成立の鍵を握ることになった。議席は、国民党が44名で第一党、それ以外では労働党が37名、ニュージーランド・ファースト党が17名、連合党が13名、アクト（消費者納税者連盟・ACT）が8名、独立ニュージーランド党が1名の配分となった。

その結果、ニュージーランド・ファースト党の支持・協力を国民党と労働党が競いあう形になり、広範な問題・政策に関して協議に入った。結局ピーターズ党首らのニュージーランド・ファースト党は国民党を連立政権の相手方として選択することになった。その際2党間で協定された合意政策事項の中に、ピーターズ党首らの主張する強制貯蓄方式による新しい退職年金改革案と国民投票の項目が含まれていた。その結果、その計画案の是非をめぐる国民投票が実施されることになるのである。

それに応じて国民投票が準備され、1997年9月に実施、最終決着をみたのであった。政府案、つまりボルジャー・ピーターズ連合案は大敗する結果になったのは、周知のことである。その結果、税金による伝統的な原資調達方式をとる既存の年金制度が維持されることになった。

新年金制度は、無残な形で葬りさらされたものの、国民投票にまで持ち込まれたことにより、多くの国民の関心と呼ぶことになった。そして年金制度に新しい空気を吹き込むことになり、

制度としては不変・固定のものとしてほぼ安定したかにみえた年金を含む社会保障制度への国民の関心、とりわけ新年金方式では不利とされた女性の関心を再び高めることになった。

3. 新年金制度の提案の内容

(1) 連立協定と新年金計画

強制的貯蓄方式による年金案は、1996年末に忽然と登場したのではない。国民党が久方振りに総選挙に勝利した1990年末直後から少しずつ話題になりだしていた。

ボルジャー国民党内閣は、1991年に発足するや、社会保障全般に大幅な後退策を打ち出した。しかし、年金については現状を1993年まで維持し、一定所得水準を超える年金取得者に対する課税（高所得者特別付加税）を強化した。その点では、年金に関しては給付・サービスの目だった削減・後退は行わなかったものの、明らかに抑制姿勢を覗かせていたのである。

実はそれ以前にも、1975年に、マルドーン国民党内閣は、年金の再検討と新計画の策定を打ち出して、強制的課税部分の導入を提案したことがある。オイルショックに続く厳しい経済・財政状況の下で、政権を掌握したばかりの同党は、既存の財源方式にもう一つ新しい課税方式を加える2層の課税計画を打ち出した。各人の所得に新たに年金税を強制的に課す案であった。しかし、支持は少なく翌年にはその計画は断念された。

幾多の変遷を経た公的年金であるが、名称だけでも戦後50年を通じて何度か変更されている。ボルジャー政権以後だけでも、1992年には、国民老齢年金（National Superannuation）に、さらに翌93年には、国民党、労働党、連合党が

超党派でニュージーランド老齡年金 (New Zealand Superannuation) に名称を変更した。この間、年金など退職のための個人的準備の問題を検討する諮問委員会が年金の再検証を行っており、強制的貯蓄方式も俎上にのせられていた。しかし1992年に、同委員会は強制的貯蓄方式を採択しない結論を出している。

1996年に、連立政権の合意と成立とともに、いったん消えたはずの強制的貯蓄方式による新年金制度が蘇ることになった。キャスティング・ボートを握ったニュージーランド・ファースト党が同方式を主張する以上、政権掌握を計りたい政党は、それに応じざるをえなかったのである。

その結果、同方式による年金計画、つまり退職貯蓄計画 (RSS) が国民投票にかけられることになった。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のための連立協定 (The Coalition Agreement) には、年金について次のような内容で合意がなされていた。

ニュージーランド・ファースト党によって提起された強制的貯蓄年金制度をニュージーランドに相応しい内容に整える計画に着手すること、国民投票を実施すること、それで問題がなくなった場合には1998年7月1日より実行に移すこと、細部にわたって両党が相互に合意すること、内閣は最善の計画を練るが、一人一人の議員は国民投票に際して賛否自由に見解を表明するのを妨げないことなどである。

あわせて所得税の減税の実施も合意されていたし、また強制的に貯蓄を義務づける際の積立率は次のように2003年に向けて3%から8%まで引き上げることも確認されていた。

1998/99年	3%
1999/2000年	5%

2000/01年	6%
2001/02年	7%
2002/03年	8%

かくして政府は1997年に強制的退職貯蓄方式をめぐる白書を発表し、国民投票に臨むことになったのである。

(2) 新年金計画の内容

新年金計画の内容は、大筋は上記の連立協定に盛り込まれた通りである。ここでその点をもう少し詳しくみてみよう。

ニュージーランドの既存の制度は、伝統的に保険料方式ではなく、一般租税を財源にする方式であった。この方式は基本的には1898年の最初の年金制度以来のものである。ニュージーランド・ファースト党は底辺層の支持も受けていたように、社会福祉・社会保障には熱心であり、積極的であった。国民党の社会福祉・保障の抑制策にはむしろ批判的であった。ただ既存の方式・制度のままでは、財政的に困難に陥り、年金給付額の切り下げ、受給年齢の切り上げなど大幅な後退が避けえなくなるという判断であった。

それに代るピーターズ党首らの新しい年金計画が、既存の財源方式を根本から変えて、自らの将来の年金のために一人一人に強制的に貯蓄積立てを義務づける方式であった。その運用も、基本的には自己責任に基づく市場原理ののっとるものであった。自分の年金を自分で用意・貯蓄するだけでなく、その運用先を登録されたいくつかの基金の中から自分の判断で選び、運用を任せる。それによって直接または間接的に貯蓄から運用まで年金に対して自分で責任を果たすことになるのである。

そのように自身で年金の原資を積み立て、運

用先も自分で選ぶ点では、日本の財形貯蓄年金に似ている一面を持っている。

具体的には、もし国民投票の結果、実施が決まった場合、前記の通り1998年7月1日からの施行を予定した。その初年度には、週96ドルを超える所得部分の3%を貯蓄するところから始める。ただし、それに先立ち3%の所得税の減税も実行される。国民の大方にとっては、新年金案にともなう強制貯蓄の負担額は、この3%の減税額の範囲内にとどまるという説明が政府によってなされていた。

その年金貯蓄率は2003年まで毎年引き上げられるが、率としては8%を上限とする。その率に沿って決定される年金貯蓄の納入などは、所得税と同じように処理されるが、自ら選ぶ登録貯蓄基金 (the registered savings fund) に積み立て・運用される。65歳に達するか、貯蓄額が12万ドルを超えるかしたら、年金貯蓄の積み立ては必要なくなり、後はその積み立てられた年金貯蓄から給付返還される形で生活に利用することになる。

新制度であるだけに、しばらくは年齢により年金の貯蓄目標は異なる。25歳以下は12万ドル (1ドル75円として、約850万円) が目標となる。その目標に達するまで積み立てをする。25歳以上のものは、もし12万ドルに達しなくても、既存の制度で保証された年金給付額は支給される。ただし貯蓄基金による新制度と現在までの旧年金制度の併用はしばらく続くが、給付に際しての原資部分の配分比率は年齢により異なる。

65歳までに貯蓄額が目標に達しないときは、政府が給付の際に補給する。万一給付を受ける以前に死亡したら、当人の遺産になり、遺族が引き継ぐことになる。各年度の給付額は原則と

して年齢に関係なく同一になるよう目標設定されるが、実際の給付額は、年々の生活費の変化に合わせて、変更される。

年金支給は、65歳になると、週ごと、ないしは2週ごとに一定の額を給付される。その給付される年金は免税扱いである。

しばらくは新旧折衷方式で進み、徐々に既存の制度から新制度に代えるが、20年で最終的に新制度にとって代えられる。

なお1938年3月31日以前に生まれたものは、すでに60歳を超えており、新計画への参加義務を免除され、既存の制度の適用を受けることになる。

従来のニュージーランド方式のように税金による方式、あるいは日本などの保険料の拠出による方式のいずれの場合も、年齢にもよるが、一般的には当人も負担はするものの、国民間の実質的相互扶助や世代間扶助もあって自分の将来にわたる年金給付額をすべて自分一人で用意するわけではない。新しい提案では、原則として自分の年金に関しては、その原資となるものは自分で負担し定期的に貯蓄する。引退後の生活のための年金と給付に備えてあらかじめ自分の所得から貯蓄し、準備をしておくのである。

しかもその運用が市場原理にのっとるもので、貯蓄先の基金の運用成績によって貯蓄の利息・運用益に差が出てくる。その運用結果に対しては公的保証はなされない。制度・枠組みは公的に設定され続けるものの、年金の原資そのものは自分で負担し、かつ運用先の基金も自己の判断と責任で選択もすることになるので、実質的には公的保障から自助の方向に大きく転換する性格のものとなった。

かくして提案された新年金制度は、1997年9月に国民投票にかけられることになった。新国

民投票制度が採択されてからは、選挙制度をめぐる2回、消防士の労働条件をめぐる1回に次ぐ、4度目の国民投票であった。

4. 国民投票の提案と実施

(1) 国民投票の具体化

強制的退職貯蓄方式による新年金計画(RSS)とそれに関する国民投票については、与党の国民党およびニュージーランド・ファースト党としても、支持を得られるかどうかについて確固たる成算があったわけではない。とくに国民党内部には、当初から批判が少なくなかった。それでもニュージーランド・ファースト党が選挙戦でも訴え、さらに連立政権の条件としたのに対して、国民党がそれを受け入れた以上、新年金計画の受入れは国民党にとっては、ニュージーランド・ファースト党ひいては国民への公約になっていた。実際に、新年金計画に関する国民投票は、連立協定文書にも明確に盛り込まれており、その実施には国民党首脳は進んで協力せざるをえなかったのである。

とりわけ、ボルジャー首相は、ニュージーランド・ファースト党に同調を示し、厳しい財政状態から、このままでは既存の年金方式では所得調査による所得制限の導入をはかるなど、他の所得保障と同様に大幅な後退に向かう施策を断行せざるをえないことを強調した。それによって、強制的貯蓄方式への転化の必要を訴え、国民投票の実行に取り組んだのである。

もっとも、ボルジャー首相としては、ニュージーランド・ファースト党が労働党ではなく、国民党と連立を組んでくれたことへの、ニュージーランド・ファースト党とピーターズ党首への信義もあって、新年金計画案に理解を示した

面もないわけではなかった。国民党首脳がニュージーランド・ファースト党首脳顔を立てる形であった。

しかし、税金方式から強制的貯蓄方式に変わることによって、保障から自助へ、また公平・安定から競争(投資)・格差への転換など、原則変更を含む余りに大きな改革であり、国民の声が批判・反対の方に大きく傾いていくにつれ、次第に国民党の中にも疑問・批判が拡大していく。

ともあれ国民投票の準備がなされ、その実施時期は、1997年9月5日から26日までとされた。郵送による投票方式で(ただし国外で投票する場合は9月25日、国内は26日の消印まで有効)、この間、各地に国民投票を準備、啓蒙する事務連絡所も設置された。

(2) 新年金計画に対する賛否と国民投票

新年金法案は、その内容の全容が明らかにされるとともに、各政党および世論の反応は急速に冷たいものになっていった。世論は時とともに批判の声を大きくした。各地に、地域や職域レベルなどで広範に研究会・学習会が組織され、その多くは批判的見解に傾いていった。労働組合や消費者団体が反対の立場に立つことは予想されたが、経営者連盟、銀行関係など産業別経営者団体にあっても、むしろ多数派は批判的な立場に立つようになっていく。

それに合わせるように、野党はもちろん、与党の中からも同計画に対して批判の声が上がるほどであった。国民党でも右派で知られ、社会福祉大臣も経験しているジェニー・シップリー運輸大臣(当時。現在は首相)は、既存の方式による年金制度がこのままでは財政的に苦しくなることを認めつつ、強制的貯蓄方式には、とりわけ所得の少ない人たちに不利という観点か

ら批判的な姿勢を示した (*The Evening Post*, September 9 and 27, 1997)。同大臣にとっては、所得が相対的に少なく、賃金・給料を得る就労期間も一般的に短い女性には不利な制度・内容であったことで、批判・反対の声がことに女性から強く上がったことに同調する一面もあった。

ニュージーランド・ファースト党の支持者であったはずのマオリ人は、所得水準の低さや平均寿命の短さから、新年金方式では最も不利な立場におかれる階層の一つとされた。そのため、彼らマオリ人からすれば、ピーターズ党首自身がマオリということもあり、政治的に共感し、支持を表明したはずの政党から、自分たちにとっては最も不利な制度を提案される奇妙なことになったのである。結局、国民投票では、マオリ人の多くも新年金計画には反対の立場に立つことになったと推測されている。

1997年9月26日に投票が終了すると、開票作業が開始された。すぐに大勢は判明したが、国民投票は、184万人(74.4%の投票率)の投票を得られたが、そのうち92.4%が反対、7.6%が賛成という結果に終わった。10月1日に投票結果の最終確認がなされたが、実に90%を超える国民が新年金計画に反対したのである。内閣は何でこれほど圧倒的な批判を予想できなかったのか、その上で最初から他の方法を考えることができなかったのか、と首をかしげたくなるほどの結果であった。

かくして強制的貯蓄方式に基づく新年金計画は葬りされ、既存の制度が維持されることになったのである。

5. 国民投票の意味

連立政権の成立事情が、新年金計画の是非を国民投票にかけさせ、国民に決定を委ねることになったのであるが、それは同時に政策決定の責任のある面を国民に負わせる性格も持っていた。それに対して不満や批判もなかったわけではない。

国民投票とは、いうまでもなく国民が自ら政策決定に参加することで、代議制による間接民主主義を補完する働きを持ち、草の根の直接民主主義を代表する方式である。その点では、国民の意思を直接確認し、尊重する点で、きわめて民主的な方式である。ただし、この提案が示されたときは、年金政策などこれまで行政と立法レベルで処理してきた問題まで国民投票に付すことは、国民に下駄を預けることで政治家・行政担当官は責任を回避したのではないかという批判が現実には提起された。

たしかに、ボルジャー首相や国民党は、強制的貯蓄方式には必ずしも積極的賛成とはみられず、ただ公党間の信義として国民投票には応じ、国民が支持するのなら、実行してもよいという姿勢で、判断・責任を国民に委ねる狙いをまったく持っていなかったわけではない。しかし、可能であれば重要な施策を直接国民の判断に委ねることは、民主主義の原理に沿うものであり、決して後退とはいえない。その点で、政治家・行政担当官の責任回避というより、直接民主制の活用は可能ならばそれを活用すべきである。ニュージーランドもその例外ではないので、国民投票が実施されたことは、小国ニュージーランドにおける民主主義の一つの見識・表明ともいえる。

国民投票の結果、公的年金にまで市場原理、自己責任原則が導入されることは、見送りとなった。ニュージーランドでは、国民投票によらずに、政府の断固たるイニシアティブで航空、通信、郵政、銀行など多くの分野で民営化という重大な政策を進めたり、自己責任を前提にした市場原理・経済原理の積極的導入を進めたりしてきた。年金政策の変更の際に、連立政権は、それまでのように上から一方的に進めず、初めて最終決定を国民に任せる国民投票に付したのである。国民は市場原理・自己責任原則方式も活用された新年金計画案を拒否するが、とくに自ら貯蓄として積み立てた資金の運用先の選択とその運用成果という最終結果に至るまで責任を負わされることへの不安が新方式への批判をことさら強めさせることになった。

この国民投票を通して、国民は改めて、しかも真剣に年金の意味を自らの問題として考える機会を与えられた。既成の団体・組織のみでなく、国民投票を機にいろいろなグループが新たに結成され、発言した。その結果、従来になく多くの個人・団体が年金を自分の問題として考え、決定に参加した。それを通して、社会保障全体への関心も深めることになった。

国民投票における内閣側の決定的な敗北は、ボルジャー首相の退陣を促すことになった。新年金計画に同意することで政権の座を手に入れ、さらに安定的にそれを維持しようと考えたはずであったが、結果的には逆になってしまったのである。むしろ、その思われざる結果として、ボルジャー首相の退陣のみか、女性首相の誕生をも実現することになった。しかもその最初の女性首相は、可能性を先の総選挙の折にも予想されていた労働党のヘレン・クラーク党首ではなく、国民党のジェニー・シップリー運輸

相であったのである。これも国民投票のなせる業であった。

6. 公的年金のその後

国民投票による政府案の決定的な敗北は、ほどなくボルジャー首相を辞任に追いやることになった。国民投票が終了してから1カ月半後の1997年11月初めには、ボルジャー首相は辞任を表明、12月8日に、正式に辞任した。

国民投票の失敗や、いったん好調に転じていた経済もその後伸び悩み状態であることなどから、国民投票後、国民党の大勢はボルジャー不支持に傾いた。代わって国民党では右派の立場に立つ45歳のシップリー運輸相が首相に就任することになった。ニュージーランドでは初めての女性首相であった。ニュージーランドは女性参政権や女性市長を世界で初めて誕生させた国ではあったが、世界の動向からすれば、女性首相の誕生は必ずしも遅くはないが、目だって早い方ではなかった。

国民投票では反対の立場を表明したシップリー運輸相は、もともとは財源については租税など国庫にのみ負担させず、私的負担についても考える立場にあったが (*The Evening Post*, Sep. 27, 1997)、強制的貯蓄方式が国民の選択幅を大きくする方向に修正されることによって、部分的に再構築なり、その良さを引き出せる可能性があることも示唆した (*The Evening Post*, Sep. 9, 1997)。

むしろ国民からは、国民投票後に既存の制度を維持すること、その代わり原資となる税金を上げてでも、給付をよくすることなどの希望が出されたりした。与党関係者は、国民投票に敗北後、国民生活の新しい安全と保障を用意する

年金制度について連立政権与党間で協議し、新たな合意を形成することを表明した。

新政権は、1998年4月1日から、かねてからの懸案であった高額所得年金生活者に対する特別付加税として年金給付額を減額する政策を取りやめることにした。これは1985年に労働党内閣が導入した方式で、一定の所得を超えると、課税対象になり、年金給付額が減額される特別付加税方式であった。それが13年振りに廃止されることになったのである。

1990年の総選挙で、国民党は同付加税の廃止を打ち出していた。しかし、その後、修正はされるが、完全に廃止されるころまでは進んでいなかった。漸く国民投票の直前の1997年8月に、所得税法の改正 (Taxation [Superannuant Surcharge Abolition] Act) および課税管理法 (Tax Administration Act) の改正により、その廃止は決まった。この(1998年)4月に至り、それを実施に移したものであった。たまたま新政権発足直後の方針であり、また国民投票後の施行であったので、新政権が年金給付の改善に乗り出した印象も与えた。しかし、本格的な改善はなお今後の課題である。

なお公的年金のほか、企業年金や一般民間保険も従来通り存在し、一定の役割を果たしている。1980年前後の保健サービスの後退や年金の伸び悩みを含む社会保障の抑制傾向に対して、民間保険が補完関係に立ってから、急速にその役割が増大した。とくに民間保険の方はサービスを拡大・多様化する傾向にあって、依然として公的年金を補完する役割を果たしている。しかし企業年金はひと頃より活発ではなくなっている。大学の私的年金にしても、かつてはほとんどのものが加入していたのに、今は加入するものが減少しつつある。やはり国民が依存でき

るのは公的年金であり、その発展如何が国民生活の安定・保障の鍵になっているのである。

ただ1998年度予算編成にあたって、ピーターズ副首相兼蔵相は、保健・医療サービスについては、すべてのニュージーランド人に対して高水準のサービス提供を約束した。社会福祉・保障に関しては、社会福祉省の再度の組織改革、児童・青少年保護の強化などは打ち出したものの、全体としては福祉コストの削減をはかる方向、その代わりにハンディキャップを負うなどニーズの高い階層に集中した保障・サービスの継続を表明した (Winston Peters, *The Budget Policy Statement 1998*, NZ Treasury, 1998)。弱者・必要度の高いものに厚く対応するニュージーランドの伝統に沿った対応である。

ともあれ、国民投票を通して、国民は年金の原則を根本から修正する計画を阻止することをした。それを機に国民に対して既存の年金の意義・役割、ひいては社会保障全体の再検討・再確認を迫ることになった。国民投票の次の年にあたる本年(1998年)は、老齢年金100周年、社会保障法60周年の年として、政府、さらには国民に社会保障体制の全面的再点検・再検証を促しているかのようである。それに対して、前向きな姿勢で過去および現在の見直しをするならば、社会福祉・社会保障を将来に向けてプラスの方向に舵取りする転機になる可能性も含まれている。なおしばらくはニュージーランドの社会福祉・社会保障の動向は、ニュージーランド以外の福祉国家からも看過することができないであろう。

参考文献

Bolger, J.B. and Winston Peters, *The Coalition Agreement*, The NZ Government, Wellin-

- gton, 1996.
- Welcome to Your Retirement*, Office of Retirement Commissioner, Wellington, 1996.
- Jack Dickson, Jocelyn Fish, Anyes Marsault, Ian Pool, Barry Martin, *New Zealand Women : Constraints to Savings for Retirement*, The University of Waikato, Hamilton, 1997.
- Right Words NZ Limited, *You and Your Retirement Savings : The Proposed Compulsory Retirement Savings Scheme*, The
- NZ Government, Wellington, 1997.
- Peters, Winston and Bill Birch, *The Tax Credit System*, NZ Government, Wellington, 1997.
- First NZ Business Roundtable, *Government Guaranteed Financial Institutions*, First NZ BR, Wellington, 1997.
- Peters, Winston, *The Budget Policy Statement 1998*, NZ Treasury, Wellington, 1998.
- (こまつ・りゅうじ 慶応義塾大学教授)