

# 政策変容とアカウンタビリティ

## — イギリスの年金制度改革を事例に —

荒 木 宏<sup>1</sup>

### はじめに

今日、多様な公共的ニーズに応えるため、政府や行政機関には政策遂行の目的や効果について国民に対し、明確に説明する責任（アカウンタビリティ）がある。しかしながら近年、民営化政策や政府の市場化などの行財政改革による「公」と「私」との関係領域の変化は、アカウンタビリティの範囲や実効性を不明瞭にする可能性がある<sup>2</sup>。

本論文は、政策変容におけるアカウンタビリティの範囲や実効性について、イギリスの年金制度改革を事例に考察することを目的とする。少子高齢化に伴い、いかに財源を確保し持続可能な安定した年金制度を確立するかが、各国にとって重要な課題である。そこで各国では「公－私」の関係領域をめぐるさまざまな制度改革が試みられてきた。例えば、公的年金の拠出の一部を積み立て方式にし、一部を民営化する方法（スウェーデンなど）や公的年金制度そのものを民営化する方法（ラテンアメリカ）、さらには年金支給開始年齢の変更や拠出給付のバランスを操作するなどの改革が行われてきた。1980年代以降のイギリスでは、公的年金の縮小と私的年金の拡充という「公」から「私」への政策シフトが行われ、1986年の社会保障法により個人年金や積立方式の職域年金が導入された。しかしながら、90年代に入り、個人年金の不適切な売買や企業年金における年金権の喪失、さらに法規制の問題がみられ、それらは、制度改革に対する政府のアカウンタビリティの曖昧さを露呈させた。そこで本稿ではまず戦後の主要な年金制度改革を考察しイギリスの年金制度の特徴を確認する。そして1980年代の年金制度改革（「公」から「私」への政策シフト）について考察した後、90年代以降にみられた年金問題について分析し、保守党と労働党の年金政策を比較しながら政策変容のアカウンタビリティの範囲や実効性について考察する。

### 1. イギリスの年金制度 — 前史

戦後のイギリス政治において年金は常に政策論争の1つであり、これまで二大政党制を担ってきた保守党および労働党にとって、選挙における重要な争点の1つであった。保守党は私的（職域、企業）年金の拡大を、労働党は公的年金制度の充実をそれぞれの政策課

題としてきた。

1950年代中葉、保守党および労働党は、国家基礎年金の給付水準が低いため制度改革の必要性を認識していた。1957年、労働党は『国民退職年金—労働党の老齢保障政策一』(*National Superannuation*)<sup>3</sup>を、1958年に保守党は『老齢者の保障』(*Provisions for Old Age*)<sup>4</sup>を発表した。両政策案は公的年金に「所得比例制度 (an earnings-related scheme)」という新たな制度を導入し、公的年金の財政を賄うという点において共通していたが、その所得比例制度の導入にあたり、労働党は公的年金の財源の確保および制度の安定化をはかることを目的としていたのに対し、保守党は公的年金の財政を安定化させるとともに私的領域の職域・企業年金の拡大を助長させる制度として考えていた。また保守党は私的年金を拡大させるため、公的年金から私的年金に移行した場合、公的年金に拠出する保険料(税金)を低く設定する「適用除外 (contracting-out)」制度の導入を検討し、職域年金への加入者の増大をはかったのであった。

1960年代、私的年金は飛躍的に増大し、1964年に政権に返り咲いた労働党も私的年金制度の規模やその成長を無視することができない状況となった。1969年の『国民退職年金と社会保険』(*National Superannuation and Social Insurance*)(クロスマン・プラン)<sup>5</sup>では、「部分的適用除外」が提案された。このクロスマン・プランは、それまでの労働党の公的年金を重視する政策から、公的年金制度と私的年金制度の「パートナーシップ」を重視する政策へ変更したのであった。

1971年、保守党政権は『年金の戦略』(*Strategy of Pensions*)(ジョセフ・プラン)<sup>6</sup>を発表した。このプランにおいて、企業年金に「積立方式」を導入することが考案された。この積立方式の年金制度の導入が意図するところは、国家に依存するのではなく、自分自身で老後の貯蓄を行い、それぞれの能力に応じて私的年金を所有し、国家は本当にニーズを必要としている人々のみを支援するというものであった。

1975年の社会保障年金法 (Social Security Pensions Act 1975) は、両政党のコンセンサスによって成立したが、「国家所得比例付加年金」(State Earnings-Related Pension Scheme : SERPS) が国家基礎年金に上乘せる形で新たに導入された。それと同時に S E R P S から私的職域年金に「適用除外」(contracting-out) することを認めた。国家所得比例年金の導入は、労働党にとっては公的年金の財政を安定させるものとして考えられ、保守党は「適用除外」を私的年金の拡充を目的とした制度として考えたのであった。

## 2. 保守党政権による年金制度改革——1986年社会保障法の成立

戦後、保守党は1950年代初頭から一貫した社会政策に関する明確な理念に基づき(保守党の伝統的な「財産所有民主主義」というイデオロギーに基づく政策形成)、国家による

最低生活費の保障、自助努力による生活水準の向上、私的資産の所有の拡大、税控除政策などにより、国家の役割を縮小し私的分野における福祉の拡大を行ってきた。年金制度に関しても同様に一貫して私的職域年金制度の拡充を政策課題としてきた。1980年代に入り、サッチャー (Margaret Thatcher) 率いる保守党政権もまたこの保守党の伝統的なアイデアを継承し、さらなる年金の民営化政策を遂行した<sup>7</sup>。

### (1) 1980年代初頭における年金問題

1980年代初頭、次の3つの年金問題が議論されていた。第1は、財政支出総額における社会保障費の膨張、とりわけその中でも最大の割合を占める公的年金の支出をいかに削減するかという問題である。1975年の社会保障法の成立によって1978年からSERPSが導入されたにもかかわらず、早くも80年代初頭には、SERPSからの適用除外者に対する国家による最低保証年金 (GMP) の支出が増大し、国家財政を圧迫していることが民間の財政研究機関によって指摘されていた<sup>8</sup>。このSERPSの財政問題について、大蔵省は長期的な財政計画から、SERPSに対する給付の削減を考えていたのに対し、社会保障省は省益擁護の立場から長期的な社会保障財源の削減には反対していた。1983年、中央政策審議会 (CPRS) は、SERPSの廃止および基礎年金の給付額の増加をサッチャー首相に提案した。首相はSERPSの廃止案に興味をもったが、大蔵省および社会保障省はSERPSの廃止案については否定的であった<sup>9</sup>。

第2は、職域年金における早期離職者の年金権の喪失問題である。この問題は1970年代から職域年金局 (OPB) によって調査が行われていたが、OPBは早期離職者の据置年金の実質的価値が維持できるよう法律によって保障する事を政府に提案した<sup>10</sup>。さらに物価の変動に対する年金額の再評価について、雇用者の負担にならないこと (経営者団体)、保護措置として新たな積立基金を設立すること (企業年金基金協会)、転職者のためにポータブルな職域年金制度を導入することなど、さまざまな職域年金関連団体から意見が出されていた。これに対し、政府は1982年当時、複雑で多様な職域年金を法制度によって統一することは困難であり、この問題はそれぞれの職域年金の組織で任意に対処すべきであると考えた。

第3は、資産所有形態の問題である。1960年代以降の職域年金制度の拡大は、年金基金の資産を増大させたとともに、資産が年金基金運営機関に集中するという「機関所有」の形態を促進させた<sup>11</sup>。保守党は、機関保有は個人が直接資産を所有する自由を奪い、また個人による資産の分有化を妨げ、経済の活力を鈍化させるものであると考えた。

## （２）政策形成過程：リスクの民営化

1980年代の初頭からさまざまな年金問題が浮上していたが、政府が年金問題を重要な政策課題であると認識するようになったのは1983年からである。ファウラー（Norman Fowler）社会保障大臣は、さまざまな年金問題の中で、早期離職者の年金権問題を重要な政策課題の１つと考え、1983年11月に討議書を発表し「年金に関する委員会」を設置した。この委員会は、ファウラーを委員長に、大蔵省、雇用省、通産省、社会保障省の各大臣・副大臣、政府アクチュアリー、専門家、年金産業界の代表、行政官から構成され、委員会での審議のほかに公開討論会も開催された。委員会では人口の高齢化と年金財政の問題、早期離職者の年金権のあり方、さらに新たな年金制度としての個人年金の導入の可能性について話し合われた<sup>12</sup>。

この委員会における政策討議過程において、保守党系のシンクタンク（Centre for Policy Studies）が提案した「ポータブルな個人年金」の構想が、これまでの年金問題との関係で注目されるようになる<sup>13</sup>。すなわち個人年金は、早期離職者の年金権の移管を容易にし、年金権が保障され、またこのことは労働力の流動化を加速させ、マーケットの活性化を促す制度として考えられた。さらにポータブルな個人年金の導入は、これまでの職域年金における機関所有を減少させ、個人に年金を通じて資産の分有をはかる「個人所有」を促進する方法として考えられたのであった。

1984年に社会保障省は討議資料書『個人年金』（*Personal Pensions: A Consultative Documents*）<sup>14</sup>を発行し、個人年金導入のための試案を公表した。この討議資料書によると、個人年金は、SERPSに代わりうる新たな制度として、私的年金のさらなる拡大を可能とし、公的年金を縮小する制度であると考え、また個人年金の導入は、職域・企業年金の制度改革にも関連し次のように説明している。企業年金の年金額は「最終給与制方式」（final salary scheme: 退職前5年間の給与の平均値によって算出）によって算出されているが、この算出方法は、雇用者と労働者との間にパターナリスティックな関係を生み、労働移動による経済の活性化を妨げる要因と考えられた。そこで企業年金の年金額算定方法を「掛金建て方式」（money purchase scheme）にすることにより、年金権のポータビリティ性が助長され、早期離職者の年金権問題が解決されるとともに、SERPSや企業年金から個人年金への「適用除外」も容易となり、結果的に公的年金の財政支出の縮小が実現できると考えたのであった。すなわちポータブルな個人年金は、前述の3つの年金問題に対する1つの処方箋として考えられたのであった（表1を参照）。

表 1 1984年討議資料書『個人年金』

年金問題	課題	政策案：ポータブルな年金制度の導入 「個人年金」の創設	保守党 イデオロギー
早期離職者の年金権	年金権の移管を容易にする制度の構築	年金権が容易に移管→労働力の流動化 企業年金に「掛金建て方式」の導入	財産 所有 民主 主義
SERPSの適用除外者 に対するGMPの支出 増大による財政悪化	SERPSに代わりうる 新たな制度の創設	SERPSに代わりうる新たな制度 (SERPSの廃止案)	
資産所有形態	個人による資産所有	個人資産の所有を可能とする。 ただし「リスク」は個人の責任	

(出典) 筆者作成。

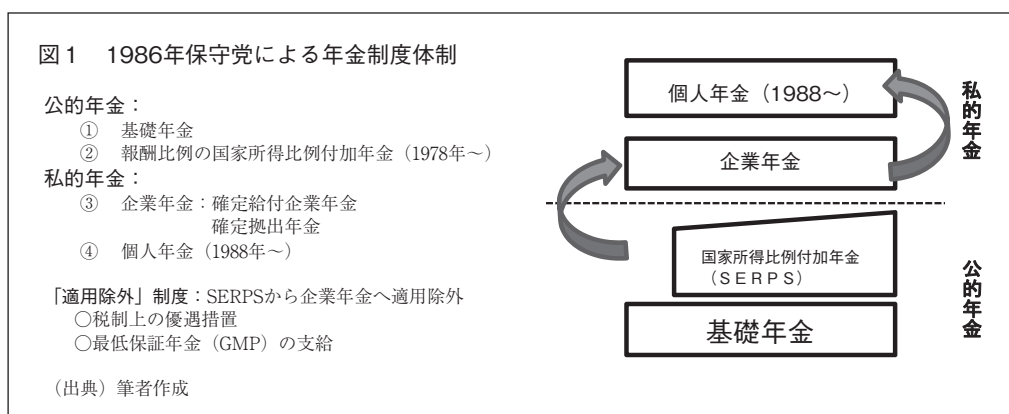
またこの討議書において注目されることは、個人年金には「リスク」が内在していることに言及していることである。そしてこの「リスク」について、ファウラー大臣は議会において、個人年金を所有することによって仮にリスクが生じたとしても、またそれが政府の「適用除外」制度によって生じたとしても、そのリスクから回避することは、個人の責務であり政府の責任ではないと答弁している<sup>15</sup>。私的年金への依存度を高めるという公から私への政策変容は、「リスクの民営化 (privatisation of risk)」を意味し、その「リスク」は個人に帰属すると考えたのであった。

1985年6月に政府は『社会保障の改革』緑書を発表し、上記の年金改革案を提示した<sup>16</sup>。この緑書における政策作成過程において、SERPSの廃止および個人年金への強制加入案（強制加入により税制上の優遇措置に係るPSBR費用が増大）をめぐる首相、社会保障大臣そして大蔵大臣との間で対立が見られたが<sup>17</sup>、同年12月の『社会保障の改革』白書ではSERPSの廃止案を修正案に変更し、また個人年金への加入は任意とした<sup>18</sup>。

### 3. 年金制度改革以後の年金問題

1986年、社会保障法が制定され、これにより公から私への政策シフトがみられた。すなわち、SERPSの給付率が縮小される一方、私的年金に確定拠出型年金制度ならびに個人年金を導入し、私的年金への適用除外者に対し税制上の優遇措置をとることによって私的年金の拡大を図った。さらに1986年の金融サービス法により金融市場の規制緩和が行われ、民間の自主規制機関 (self-regulatory organization) に規制権限を委譲するという「証券投資委員会/自主規制機関 (SIB/SRO) 体制」が誕生した<sup>19</sup>。(図1を参照)





1988年に個人年金が導入され、個人年金の加入者が飛躍的に増大し、1989年ジョン・モア（John Moore）社会保障大臣は、政府の年金制度改革の成功を議会で強調した<sup>20</sup>。しかしながら、1990年代に入り、政府にとって予期せぬ次の3つの問題が浮上した。

表2 1990年代における3つの年金問題

イシュー	内容	公的組織の提言・世論の反応	政府の対応
<b>私有化政策による国家財政の圧迫：</b>  ①個人年金加入者の増大による国家保険基金の圧迫 ②高齢者層を中心に一度私的年金に適用除外したものが再びSERPSに再加入する現象によりSERPS財政を圧迫	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「均一」税制方式によって私的年金からSERPSへの再加入者が高齢者に増加</li> <li>・私的財産の所有の拡大はコストがかかるという矛盾</li> </ul>	<b>国家会計監査院（NAO）：</b> ・「均一税制リポート」 ・年金財政運営の年金算出方式の説明不足 ・情報提供の不十分さ  <b>下院決算委員会：</b> 国家保険基金の改善を求める  <b>政府アクチュアリー：</b> 税控除率の削減	「均一」から「年齢別」税制控除制度  私的年金の重視
<b>個人年金の不適切な売買</b>	個人年金の契約の際、誤った資産累計算出や不良な個人年金の斡旋、さらには手数料の高さにより、顧客の受け取る年金資産が少ない、あるいは受け取れないという状況が生まれた。政府の規制緩和政策の法制度の不備を露呈させた。	法的規制の強化の必要性  自主法規制を定めた政府の責任の追及  大蔵省経済政策担当副大臣は、私的領域の問題であり、政府は関与しないと答弁  下院の大蔵省公務員特別委員会は、1986年の金融サービス法による組織体制は複雑でアカウンタビリティが明確ではない。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・私的分野の問題に関し、道徳的責任は政府にはない。年金の選択が各自の責任によるもの。</li> <li>・情報の開示、信憑性の強化</li> <li>・個人年金を所有する上での選択の自由や自己管理責任を強調</li> </ul>
<b>企業年金基金における所有権の喪失</b>	マックスウェル事件：企業年金基金の不正流用による基金の消滅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府の規制緩和と政策の問題</li> <li>・企業年金法の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法的規制の強化はコストがかかるため極力、改革は避ける。</li> <li>・法的効力の弱い法規制</li> </ul>

（出典）筆者作成。

## （１）国家財政の圧迫

第１は個人年金への加入者が増大したことにより、公的年金の財政を賄うための国家保険基金（National Insurance Fund：NIF）が予想を遥かに超えて減少し、一層財政を圧迫したことである。「適用除外」により私的年金を拡充し財政支出を抑制するという当初の目的とは反対の現象が起きたのである。国家会計監査院（National Audit Office：NAO）はその原因について、私的年金を奨励するための「均一税制リベート（a flat-rate tax rebate）」制度が問題であると指摘した<sup>21</sup>。すなわち「均一制度」は、個人年金の加入期間が長い若年層には有利であるが、加入期間が比較的短い中高年齢者の中には、個人年金よりもSERPSに留まっていた方が給付額も高く算定される場合があるため、私的年金からSERPSに再加入する現象が起き、それが原因となってSERPSの財政が圧迫されると分析した。そこでNAOは、「年齢別・性別」税方式の制度を提案した<sup>22</sup>。またNAOはこの税方式の問題のほかに、年金財政運営の年金算出方式に関する政府の説明不足や情報提供の不十分さも指摘した。このNAOの報告をうけ、下院の決算委員会（Public Account Committee）は、1991年５月に社会保障省に対し、国家保険基金（NIF）の悪化を指摘し改善を求めた。さらに政府アクチュアリーも財政支出の抑制策として、税控除利率を5.8%から4.68%に下げる提案を政府に行った。

これに対し、政府は税制方式の変更は、制度のさらなる複雑化をもたらし行政運営における費用を増大させることになるという理由から現状の「均一方式」を維持する一方、税控除利率を低める方策をとった。しかしながらSERPSに再加入する人々が増大したため、1992年に政府高官は公に現行制度は明らかに財政を圧迫することを認め、「年齢別税控除方式」を採用する政策転換を行ったのであった。

## （２）個人年金の不適切な売買問題

第２の問題は、「個人年金の誤った（不適切な）売買」（mis-selling of personal pensions）である。これは、個人年金を扱う保険会社の個人アドバイザーが、顧客に対して誤った情報を提供したり、個人年金の資産累積額の算出を間違えたり、あるいは不良な個人年金を斡旋した結果、顧客が契約満期において受け取れるべき年金資産が実際より少なかったり、あるいは満期になってもまったく受け取ることができないという問題である。この個人年金の不適切な売買契約の問題は、個人（顧客）と年金を提供する保険団体との間における私的な問題としてみられたが、保険会社に個人年金の販売許可を与えた規制・監督機関の責任、さらには金融市場の法規制を定めた政府の責任論にまで議論が広がった。

1986年に金融サービス法が施行され、金融サービスの提供に関する規則規定が策定された。この規則規定では、貿易産業省（Department of Trade and Industry: DTI）<sup>23</sup>のもとで、証券投資委員会（Securities Investments Board: SIB）が、各種自主規制機関を統括

する体系が形成された。年金を含めた保険商品の契約においては、顧客の個人的、家計的事情を考慮したうえで販売をしなければならないという「適合性原則」がS I B規則に導入されるとともに、販売者（独立仲介者・専属代理人）を監督する各種自主規制機関にもS I B規則と同等あるいはそれ以上の「適合性原則」規則が導入された<sup>24</sup>。すなわち販売員は、顧客の個人的な事情を知り最適な商品を推奨し、また顧客にリスクを理解してもらうよう合理的に説明する責任が義務付けられ、S I B統制下の各種自主規制機関（FIMBA, LAUTROなど）がその販売員の監督を行うというシステムである<sup>25</sup>。

この個人年金の不適切な売買の問題について、政府は1992年の時点において、すでにその問題性について少なからず認識はしていた。しかしながら政府は、1986年社会保障法による個人年金制度の導入や金融サービス法に基づく自主規制体制の創設など政府による制度改革によって生じた問題ではなく、あくまでも個人年金の商品を扱う個々の会社の問題であり、政府はこれまで通り私的年金を拡充する政策を遂行することが重要であると考え（大蔵省経済政策担当副大臣）、結局、政府は私的領域における問題には積極的に介入しようとしなかった。これに対し、下院の大蔵・公務員特別委員会（Treasury and Civil Service Committee）は、1986年の金融サービス法で成立した現行の規制機関の組織体系は複雑すぎるため、1つの組織（the Personal Investment Authority: PIA）に統合した体制を構築することを報告書で提言した<sup>26</sup>。またS I Bは、K P M G ピート・マーウィックの調査研究<sup>27</sup>の結果を受けて、個人年金のセールス基準の設定、情報の信憑性および開放制の重視、モニタリング制度の導入などを提案した<sup>28</sup>。政府はこのS I Bの提案（特に情報の信憑性の確保と開放性）に対して支持を表明したが、抜本的な制度改革には着手しようとしなかった。

### （3）企業年金基金における所有権の喪失問題

第3の問題は、企業年金における年金基金加入者の所有権の喪失である。1991年11月、マックスウェル・コミュニケーション社とミラー・グループ新聞社の年金基金の資金が、ロバート・マックスウェル会長に不正に流用され、約4億5300万ポンドという巨額な年金資金が消失していたことが発覚し、基金加入者の年金受益権に莫大な影響を与えることになった。この他にもルイス・グループ（1991年1月）、ベアリング（1991年5月）などにおいても同様の年金基金の資金の不正流用が発覚し、多くの議論を呼んだ。

1992年、下院の社会保障特別委員会は、年金基金の所有権ならびに基金の法制度について審議し、同年3月に『年金基金の運営』（*The Operation of Pension Funds*）という報告書を発表した<sup>29</sup>。報告書では、まず現在の信託法（Law of Trust）では、基金の所有権が誰に属するか不明確であり、年金監査官や年金基金アドバイザーの責任も不明瞭であることを指摘し、早急に年金基金運用に関する法規制の改革に着手すべきであると政府に提



言した。委員会は①年金基金の運用および法的問題を議論する特別委員会を設置すること、②受益権を守るためその資産の所有権が経営者に集中しないよう年金基金のアクチュアリーは経営者とは無関係な者を選出し、アクチュアリーは随時基金の状況を報告すること、③情報は明確に開示すること、④職域年金局（OPB）に受託者に対するモニタリングやアドバイスを与える権限を委任すること、そして⑤次期国会の会期において、補償問題について議論すること、などを提案した。

政府は社会保障特別委員会の提言を受けて、この問題に対処するために特別委員会を設置するとともに、早急に250万ポンドの基金を設けて当面の年金支給の基金に充てる措置をとった。しかしながらそれ以上の補償等は個々の会社あるいは年金基金運用機関の責任であるとし、政府は暫定的な法的責任はとるが、道徳的責任はむしろ個々の私的機関が行うべきであると主張したのであった。これに対し、野党は、1986年の金融サービス法や自主規制機関の運営に関する認可は大臣にその権限があり、政府は道徳的責任を負うべきであると批判した。

1992年、社会保障大臣によりロイ・グッド（Roy Goode）を委員長とする「年金法制定委員会」（Pension Law Reform Committee: PLRC）が設立され、1993年『年金法改正』（*Pension Law Reform*）（グッド報告書）が公表された<sup>30</sup>。この報告書における主な提案は①最低支払能力要件（Minimum Solvency Requirement: MSR）— 受給者を保護するために支払い能力がない保険会社が扱う年金に対し早い段階に警鐘を鳴らすシステム — の導入、②年金監査官の権限の強化、③新たなアクティアリー制度の導入、④補償制度の創設などである。これらの報告書の提案に対し、①最低支払能力要件の算定方法について、②年金監査官の費用について、③信託受益者の構成組織および選出方法（従業員の占める割合など）について、そして④補償は政府が行うべきかそれとも民間が行うべきかについて議論された。

1994年6月、政府はPLRCの報告を受け、白書『安全、平等、選択：年金の将来』（*Security, Equality, Choice: The Future for Pensions*）を発表した<sup>31</sup>。白書は基本的にはPLRCの提案に沿うものであったが、最低支払能力要件の算定方法について、企業・産業団体が主張する算出方法との折衷案（エクイティとギルトとの折衷）を提案した。また受託者が従業員に占める割合について1/2案を1/3案に修正した。この政府の修正案の背後には、算出方法については、市場経済における年金基金運用の活性化を促進する目的が、また後者の構成員については、その選出方法の複雑化によって生じる費用の増大をなるべく避けたいという思惑があった。

1995年に政府はPLRCの報告書案および白書に沿う形で、『年金法』（*Pensions Act, 1995*）を制定した。企業年金における受託者の責任の明確化、最低積立要件（Minimum Funding Requirement）— 常に年金の債務に相当する年金基金を保有すること義務付け

る方式 —とアクチュアリー任命方法、新たな職域年金監督機構（Occupational Pension Regulatory Authority）の設置、支払補償制度の確立、資産運用規則の変更（ブルーデント・パーソン基準の採用）などが主な内容である。また同法では、「適用除外」制度の条件についても言及している。SERPSとGMPの関係について、1997年4月より、確定給付型企業年金における給付がSERPS給付の相当分以上の給付を行っているという必要給付審査（Requisite Benefit Test）条件を満たしていれば、適用除外を可能とし、これまでのGMP条件を確保する必要性をなくした。さらにSERPSの給付の算定においてもこれまでの生涯稼得収入の平均に基づく算定方法を、その従前稼得収入の再評価による算出に変更させることによって、SERPS給付のための支出を削減させたのであった。

1990年代に見られた保守党の制度改革は、革新的な改革というよりも、現状の制度を維持したうえでの小規模な制度改革であり、福祉政策における保守党の一貫した政策理念に基づいた制度改革であった。事実、自主法規制や税控除政策によるさらなる年金の私有化政策を促進する一方、SERPSや国家基礎年金の価値を下げ政府の責務を減少させていった。さらに企業年金基金については、自主法規制のもと証券市場による年金基金の運用の活性化を重視し、法規制を強化することは市場経済の速度を鈍化させ、逆に政府の責任と費用の増加をもたらすと考えたのであった。

## 4 労働党政権における年金制度改革

### （1）金融サービス機構と2000年金融サービス市場法

1990年代以降の保守党政権下における年金問題は、1986年の金融サービス法や1995年の年金法の法的規制が緩く自主規制機関の監督も不十分であったことを露呈させることとなった<sup>32</sup>。1997年の総選挙により18年ぶりに政権に返り咲いた労働党は、1997年、国家による法的規制の強化を目的に、これまでの9つの自主規制機関を統合した「金融サービス機構」（Financial Services Authority: FSA）を設立した。FSAは国家から独立した民間の機関であるが、2000年に制定された「金融サービス市場法」（Financial Services and Markets Act 2000）において、①市場の信認（market confidence）、②公衆の啓蒙（public awareness）、③消費者の保護（protection of consumers）そして④金融犯罪の削減（reduction of financial crime）の4つの規則目標に沿った形で行動しなければならないとされた<sup>33</sup>。またFSAは法の制定はできないが、法令に定められた金融規則の範囲内であれば、認可業者のルール規定や自己資本比率の健全性規定など、金融市場におけるルールの策定や修正を行う権限が与えられている。それゆえ、FSAには次のようなアカウンタビリティが求められている。大蔵省は、FSAに対し、FSAの長官や取締役会のメンバーの任免権を有するとともに、FSAの職務遂行における資産の経済性、効率性、有効

性に関する審査権をもつ。一方、F S Aは大蔵省に対し、年次報告書を提出し、また規則策定権限を行使する際には費用便益分析を公表しなければならない<sup>34</sup>。

このように労働党は、前政権の保守党による「自主規制体制」に対し、これまでの規制機構組織をF S Aに一元化し法的規制を強化させるとともに、政府（大蔵省）に対するアカウンタビリティを高めることをF S Aに義務化させたのであった。

## （２）エクイタブル生命の破綻問題

イギリスのエクイタブル生命は、1762年にロンドンで設立された世界最古の生命保険会社であり、20世紀初頭から年金商品の販売を始めた。1957年に利回り保証型年金（G A R）の販売を始め、一時平均保証利回りは11%に達したが1988年に販売を停止した。その後、1990年以降の市中金利の低下に伴う運用環境の悪化により巨額の逆ザヤが発生したため、G A R年金契約者に対し、契約条件の変更を求めた。これに対し契約者側は不当な変更として反発し提訴した。2000年の最終審においてG A R契約者側が勝訴し、エクイタブル生命は2000年12月、新規の契約を停止し、事実上経営破綻した<sup>35</sup>。

2001年8月、大蔵省はエクイタブル生命の破綻の原因を究明するため、ペンローズ卿（Lord Penrose）を委員長とする調査委員会を設置した<sup>36</sup>。同委員会は2004年3月に「エクイタブル生命調査報告書（Report of the Equitable Life Inquiry）」（ペンローズ報告書）を公表した<sup>37</sup>。ペンローズ報告書はエクイタブル生命の経営破綻の原因について次のように分析している。第1に、1980年代初頭、市場レートが下落したのにも関わらず、運用利回りや契約時の変更率も変更しなかったため、財政状況が悪化したことが破綻の直接的原因であった。一方、顧客や規制監督機構に対しては、保険の健全性を強調し、虚偽の情報を提供していた。第2に、監視監督の立場である会社のアクチュアリーが、会社の取締役（C E O）を兼任していたことである。1982年から1997年の期間にアクチュアリーであったロイ・ランソン（Roy Ranson）は1991年から1997年の間、C E Oも兼務し会社を取り巻く環境を悪化させたのであった。また政府アクチュアリー庁もこの兼務については黙認していたといわれている<sup>38</sup>。

さらに政府や規制機構がエクイタブル生命の実質上のリスクについて正確に把握できなかったことも破綻の原因であったと分析している。政府アクチュアリー庁が、エクイタブル生命の保険部門のアクチュアリーによる報告を十分に理解できず<sup>39</sup>、適切な意見や異議を称えることができなかったことや<sup>40</sup>、1982年から1999年1月まで保険業務の監視を担った貿易産業省と自主規制機関（S B I）との間において、権限や情報が分断されていたため、十分な調査が行われず適切な対応ができなかったこともエクイタブル生命の経営の悪化を招いた一因であったと分析している<sup>41</sup>。

以上のように、エクイタブル生命の破綻は、財政状況が悪化しているにも関わらず健全

性を主張するという会社組織に内在する隠ぺい体質や不明瞭なアカウンタビリティによって自らが招いたものであった。それと同時に、監督当局が適切な判断を行うのに必要なスキルと経験をもちあわせていなかったことや、監督機関の権限と情報の伝達が分断され、適切な対応ができなかったことも破綻の要因となったのであった<sup>42</sup>。

### （３）2004年「年金法」(Pensions Act 2004)

1995年に制定された年金法において、年金保険における基金の健全性を確保するため、最低支払能力要件（minimum solvency requirement：MSR）を導入することが検討されていた。しかしながら法律の草案作成過程において、年金保険団体からの根強い反対を受け、1995年の年金法では、確定給付型年金制度において、常に年金債務に相当する年金資産の保有を義務づける最低積立要件（minimum funding requirement：MFR）が導入され、受託者に基準を遵守することが義務化された。MFRの導入に関しては、事業主が最低の積立さえあれば十分と考え、積立不足に対する安全性の確保を怠り、年金基金の運用における危険性を早期に発見することができなくなるという批判や<sup>43</sup>、大蔵省の一部では制度の廃止を主張する者もいたが<sup>44</sup>、政府は制度の廃止には消極的であり、むしろ確定給付型年金は健全であることを強調していた。またFSAは、1999年の時点において、企業年金の危険性について何も説明せず、確定給付型年金は安定しており、将来の年金の給付も保障されていると言及しただけであった。

2002年、鉄鋼産業では第2位の大手企業であるアライド・スチール・ワイヤー社（Allied Steel and Wire）が経営悪化により破綻管財人の管理下に置かれ<sup>45</sup>、従業員の年金権が喪失することとなった。この事態に対し、下院の特別決算委員会（The Committee of Public Accounts）は、2003年5月に発表したレポート『OPRA：年金制度加入者へのリスク対する取組』<sup>46</sup>において、企業年金規制機構（OPRA）や労働年金省（DWP）がこれまで年金加入者に対し安全対策を講じておらず、また金融規制機構が企業年金のMFRの状況について十分に調査していないとして、関係省庁と監督機構を批判した。

政府は2004年に新たな年金法（Pensions Act 2004）<sup>47</sup>を制定した。1995年の年金法を大幅に改正したこの新たな年金法では、職域年金の受給権を保護するために、OPRAを廃止し新たな年金監督庁として年金規制機構（The Pension Regulator）を創設した。また企業倒産時における積立不足に備えて年金保全基金（The Pension Protection Fund）を設置し、倒産によって損害を受けた受給者に対する経済的支援体制を構築し、企業年金の受託者に対する規制を強化するなどの制度改正が行われた。さらに新たな積立基準制度として、「制度固有積立基準（Scheme Specific Funding Standard）」が創設され、制度ごとの事情に合わせた形での財政運営を認め、そのうえで年金保護基金と年金規制機構を創設し、年金規制機構に必要に応じて企業年金制度に直接介入できる権限を与え、指揮監督を

行わせることとした<sup>48</sup>。

## 5 政党政治とアカウンタビリティ

イギリス政治にとって年金は歴史的に重要なイシューであり、それゆえ国民に対し、年金制度改革におけるアカウンタビリティは明瞭でなければならない。1980年代にみられた電気、ガス、水道、航空などの国営事業の民営化政策では、公式の討議書や緑書・白書が少なかったのに比べると<sup>49</sup>、年金制度改革の場合、その政策形成過程の早い段階から社会保障大臣を中心に委員会を立ち上げ、各省庁の大臣・副大臣、行政官、政府アクチュアリーによる政策討議や、議会の特別委員会における専門家、シンクタンク、経営者団体、労働組合代表、年金業界などからの意見陳述に関する議事録が公開され、また公聴会の開催、討議書の公表、緑書・白書が発行されるなど情報公開の透明性も高く、それゆえ政府のアカウンタビリティの明瞭性も高いと考えられる。さらに総選挙の際にも、保守党と労働党にとって年金は重要な政策課題であり有権者の投票行動に大きな影響を与えるため、それぞれの政党は政策理念の相違を強調するためにも年金政策に関するアカウンタビリティは明確でなければならない<sup>50</sup>。

本稿では、1980年代以降のイギリスの保守党と労働党の年金制度改革を考察してきた。適用除外、税制上の優遇措置、確定拠出型年金そして個人年金などの導入により私的年金制度への依存度を高める「公」から「私」への政策シフトが見られた。しかしながら、この「公—私」の政策変容における保守党と労働党のそれぞれの制度改革には次のような相違があった。

保守党は1995年の『年金法』により政府の金融市場への介入を極力さけ、「SIB/SRO体制」という自主規制体制を維持した形で制度改革を行った。一方、労働党は、1997年に民間の金融サービス機構（FSA）を設立し、これまでの各種自主規制監督機関やイングランド銀行を金融サービス機構に統合し組織の簡素化と権限の強化を図った。また大蔵省も金融サービス機構に対し年次報告義務を課すとともに機構の取締り役員等の人事権は大蔵省に帰属させるという「FSA/大蔵省」体制を構築した<sup>51</sup>。

この政党間における制度設計の相違は「公—私」の政策変容におけるそれぞれのアカウンタビリティの範囲や有効性の相違を示している。すなわち年金問題に内在する「リスク」に対し、保守党は「リスクの個人化（民営化）」としてアカウンタビリティの範囲をとらえ、「SIB/SRO体制」に基づく規制緩和政策を通じて年金の問題を企業や個人の責任と位置づけ政府はあくまでも最小限の補償を行うことに留まるとした。一方、労働党は年金問題を「リスクの共有化」として考え、「FSA/大蔵省体制」を構築し、私的領域の年金問題は企業や保険会社の責任であるとともに、規制機関や監督官庁に対しても年金問題に



関する明瞭なアカウンタビリティが求められるものであるとした（表3を参照）。

表3 「公」から「私」への政策変容と政党間のアカウンタビリティ

	規制体制	構造的相違 (アカウンタビリティの明瞭化を高める手段)	リスク (リスクに対するアカウンタビリティの範囲)
保守党（1979－1997）	規制緩和政策 自主規制体制の維持	「SIB=SRO」体制	リスクの個人化 (リスクは自己責任)
労働党（1997－2010）	自主規制体制の見直し 規制機関の統一化	「FSA/大蔵省」体制 (規制機関の「FSA（金融サービス機構）」へ統一化および大蔵省の組織的介入)	リスクの共有化

（出典）筆者作成。

しかしながら保守党も労働党も1990年代以降にみられた私的領域の年金問題について、政府は法的な不備を改正したが本質的な問題は企業や保険会社に原因があり、政府の失政（maladministration）ではないとした。これに対し議会オンブズマン（Parliamentary Ombudsman）のアン・エイブラハム女史（Ann Abraham）は、2008年の報告書において、規制監督機構の問題とともに政府にも失政があったとし、政府に対して補償を行うように提言した<sup>52</sup>。

確かに1990年代以降、私的年金への依存度が強まったが、私的年金の問題は公的年金の健全性に影響を与えるため、国家には私的領域の年金制度に対し法的な規制の強化を図る責任がある<sup>53</sup>。すなわちイギリスの私的年金の問題は「政治的」な問題であり、それゆえ政府には、明瞭なアカウンタビリティが求められているのである。

1 本研究は、科学研究費基盤研究（C）（研究課題名：「『公－私』政策変容におけるアカウンタビリティの理論構築」、研究課題番号22530133）の研究成果の一部である。

2 Graeme A. Hodge and Ken Coghill (2007), 'Accountability in the Privatized State', *Governance*, vol. 20, no. 4, pp. 675-702. J. Ernst (1994), *Whose Utilities? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain* (Buckingham: Open University, 1994)；柴 健次「イギリスにおける政府組織の市場化とアカウンタビリティ」『研究誌 会計検査研究』10号（会計検査院ホームページ：<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/10-3.html>、2009年10月参照）（2009年10月取得）。

3 The Labour Party (1957), *National Superannuation: Labour's Policy for Security in Old Age 1957* (London: The Labour Party, 1957).

4 *Provision for Old Age: The Future Development of the National Insurance Scheme*, Cmnd. 583 (London: HMSO, 1958).

5 DHSS, *National Superannuation and Social Insurance: Proposals for Earnings-Related Social Security*, Cmnd. 3883 (London: HMSO, 1969).

6 DHSS, *A New Strategy for Social Security* (London: HMSO, 1971).

7 Hiroshi Araki (2000), 'Ideas and Welfare: The Conservative Transformation of Pension Regime', *Journal of Social Policy*, vol.29, no.4, pp. 599-621.

8 R.Hemming and J.A.Kay, 'The Cost of the SERPS', *Economic Journal*, vol. 92, 1982, pp. 300-319.

9 Tessa Blackstone and William Plowden, *Inside the Think Tank: Advising the Cabinet 1971-1983* (London: William Heinemann, 1988), p.127.

- 10 Occupational Pension Board, *Improved Protection for the Occupational Pension Rights and Expectations of Early Leavers*, Cmnd.8271 (London: HMSO, 1981).
- 11 *Report of the Committee to Review the Functioning of Financial Institutions, Vol. 1: Report (Wilson Committee)*, Cmnd. 7937 (London: HMSO, 1980).
- 12 DHSS, *Consultative Document on Improved Protection for the Occupational Pension Rights and Expectations of Early Leavers from Occupational Pension Schemes* (London: DHSS, 29 November 1983).
- 13 Centre for Policy Studies, *Personal and Portable Pensions for All* (London: CPS, 1982), para5-e; Norman Fowler, *Ministers Decide: A Memoir of the Thatcher Years* (London: Chapmans, 1991).
- 14 DHSS, *Personal Pensions: A Consultative Document* (London: DHSS, 1984).
- 15 Parliamentary Debates, Hansard, House of Commons, Sixth Series, vol.64 [1983-84], 16 July, 1984, c.25.
- 16 *Reform of Social Security, Volume 1*, Cmnd.9517; *Volume 2: Programme for Change*, Cmnd.9518; *Volume 3: Background Papers*, Cmnd.9519 (London: HMSO, 1985).
- 17 グリーンペーパーの草稿の段階において、サッチャー首相、ファウラー社会保障大臣そしてローソン大蔵大臣との間で、SERPSの廃止および個人年金の導入については同意していたが、個人年金への加入に関し、サッチャーとファウラーは加入の義務化を主張したのに対し、ローソンは「強制加入＝税制優遇措置（税控除）」は財源を脅かすとして反対した。
- 18 *Reform of Social Security: Programme for Action* (The White Paper), Cmnd.9691 (London: HMSO, 1985), para.1.18, para.2.15.
- 19 民間の自主規制機関である証券投資委員会（SIB）に権限が委譲され、規制業務は、SBIの傘下の複数の自主規制機関（SRO：証券先物規制機構（SFA）、投資管理規制機関（IMRO）、個人投資規制機構（PIA））が行うこととされた。
- 20 DSS, Press Release, 89/193, 'The Millionth Personal Pension', 4 May, 1989 (London: DSS, 1989).
- 21 The National Audit Office, *The Elderly: Information Requirements for Supporting the Elderly and Implication of Personal Pensions for the National Insurance Fund*, House of Commons, HC.55, Session 1989-90 (London: HMSO, 1990).
- 22 The National Audit Office (1990), *The Elderly*, para.3.12.
- 23 1992年6月に大蔵省に法的権限が移管された。
- 24 青山真理「英国における保険販売と適合性原則」『ニッセイ基礎研レポート、2005年11月』。
- 25 Lautro, *Bulletin 16* (London: Lautro, 1992); *The Times*, 'Lautro warns pension salesman', 18 July, 1992, p.27.
- 26 Treasury and Civil Service Committee, *Fourth Report, Retail Financial Services Regulation: An Interim Report*, HC.236, session 1993-94 (London: HMSO, 1994).
- 27 SIB, *Pension Transfers: Report to SIB by KPMG Peat Marwick* (London: SIB, 1993).
- 28 SIB, *Pension Transfers* (1993), para. 3.6 and para 3.7. *Financial Times*, 'Pension clients fall victim to suspect advice', 17 December, 1993, p. 10.
- 29 SSSC, *The Operation of Pension Funds, Minutes of Evidence*, Thursday 14 January, 1992, p. 84.
- 30 *Pension Law Reform: Volume One: Report* (Cm. 2342-I); *Volume Two: Research* (Cm. 2342-II) (London: HMSO, 1993).
- 31 DSS, *Security, Equality, Choice: The Future for Pensions: Volume One* [Cm. 2594-I], *Volume Two* [Cm. 2594-II] (London: HMSO, 1994).
- 32 例えば、マックスウェル企業年金スキャンダルは、IMROが十分な監督遂行義務を怠ったことが一因であったが、グッド報告書（Pension Law Reform）では、企業年金の基金の監査はIMROが行うこととされていた。
- 33 Financial Services and Markets Act 2000 (London: The Stationery Office, 2000). 全国銀行協会、金融調査部「英国における金融サービス法制の変遷と我が国への示唆」、『金融』2005年4月、25－45頁。

- 34 HM Treasury, *Memorandum by HM Treasury on the Financial Services Authority*, (HM Treasury, 25 March, 2003).
- 35 Alex Brummer (2011), *The Great Pensions Robbery* (Random House Business Books), Chapter 7. 山本裕子 (2010)「エクイタブル生命の経営危機と英国保険監督制度改革」『横浜国際経済法学』第18巻、第3号 (2010年3月)。
- 36 ペンローズ卿の調査委員会が報告書を公表する1年前の2003年7月に、すでに、議会オンブズマンのアン・エイブラハム女史は、エクイタブル生命に対し、FSAが間違った対応をしていたことを報告書で指摘していた。Parliamentary Ombudsman, *The Prudential Regulation of Equitable Life, Part I: Overview and Summary of Findings* (HC. 809-I); *Part II: Full Text of Representative Investigation* (HC. 809-II), (London: The Stationery Office, 2003).
- 37 Penrose Inquiry Report (2004), *Report of the Equitable Life Inquiry*, (The Right Honorable Lord Penrose), 8 March 2004 (London: The Stationary Office, 2004), HC. 290. BBC News (2004), 'At-a-glance: Penrose Report', 8 March 2004 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3543585.stm>) (2013年3月22日取得)。
- 38 Alex Brummer (2011) *Great Pensions Robbery*, p.105.
- 39 Penrose Inquiry Report (2004), p.744, para 75.
- 40 Penrose Inquiry Report (2004), p.713, para169. 山本裕子 (2010)、前掲論文、149-150頁。
- 41 Alex Brummer (2011) *Great Pensions Robbery*, p.104.
- 42 Alex Brummer (2011) *Great Pensions Robbery*, p.105.
- 43 日本年金数理人会『企業年金の長期的財政運営について』(運用環境激変化の財政運営に関する研究会)(社)日本年金数理人会、2009年4月、40頁。
- 44 Alex Brummer (2011) *Great Pensions Robbery*, p.81.
- 45 BBC News (World Edition), 'Panorama: Allied Steel and Wire', (<http://news.bbc.ac.uk/2/hi/programmes/panprama/2484141.stm>) (2013年3月22日取得)。
- 46 House of Commons, *Fifteenth Report, OPRA: Tackling the Risks to Pension Scheme Member*, HC. 589, Session 2002-2003 (2 May 2003).
- 47 *Pensions Act 2004*, Royal Assent on 18 November 2004.
- 48 日本年金数理人会『企業年金の長期的財政運営について』、40頁。(日本年金数理人会、2009年4月29日)。
- 49 Kenneth Wiltshire, 'The British Privatization Process: A Question of Accountability', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XLV, no.4, 1986, pp. 344-360.
- 50 Jonathan Westrup, 'The Politics of Financial Regulatory Reform', (Law Research Institute Paper Series, CLPE Research Paper 8/2006, Boston University, 2006).
- 51 2010年、保守党=自由党連立政権は、このFSAを段階的に縮小廃止し、権限をイングランド銀行に与えることを表明した。なおFSAは2013年に廃止された。BBC News, 'UK financial regulation overhauled', 1 April, 2013. (<http://www.bbc.co.uk/news/business-21987829>) (2013年5月30日取得)。
- 52 Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Equitable Life: a decade of regulatory failure, Part One: main report* (HC. 815-I); *Part Two: the regulatory regime* (HC. 815-II) (London: The Stationery Office, 2008).
- 53 Christian Marschallek, *Back to the State? The public-private mix in British old-age provision*, (Regina Arbeitspapier Nr. 13), September 2005.