

## アメリカの年金制度

村上 清

### 1 公的年金の財政と国家財政

アメリカの年金制度については、社会保障研究所編の「アメリカの社会保障」(1989年刊)の中で堀勝洋氏が詳細に解説しており、ほとんど付け加えることはない。ここでは、1983年の大改正まで含めて説明されており、それ以後は今まで大きな変化はない。

しいて問題になった点を求めれば、一時的に膨大な額になる積立金の扱いであろう。アメリカは、日本のように毎年徐々に高齢化するのではなく、当分の間は人口構造も年金の成熟度も安定し、ベビー・ブームの世代が引退する時期以後に、急激に年金受給者が増えて給付支出が増大する。この支出に対して、12.4% (労使各6.2%)のままでの社会保障税率で掛金を徴収すると、当分の間は積立金が増えつづけ、2015年のピーク時には年間の給付支払額の約5倍にも達する。以後、積立金は急速に減り、2040年代の半ばには消滅して、現行の料率のままだと以後は赤字になる。

この膨大な積立に対して、ロバート・マイヤーズ (Robert Myers) 氏は、(1)それが政府の財政の赤字隠しに使われていること、(2)年金財政について国民の誤解を招くこと、(3)公的年金の財政は本来は国の財政と独立したもので、若干の準備金 (約1年分の給付相当額) をもつ賦課

方式の原則に戻すべきこと、を強く主張していた。

この理論に裏付けされた改正法案が、モニハン上院議員 (Senator Moynihan) によって、何度か議会に提出された。マイヤーズ氏の述べる財政方式に改め、当面の料率は引き下げて、2010年から2020年の間に段階的に現行の料率に戻し、以後は現行料率より高くなる。ただし、2040年代には現行のままでも積立金は消滅するから、それ以後の料率はいずれの途を選んでも変わらない。

モニハン議員の法案は、少数の差で否決された。大統領選挙の年になると、この法案も、もう提出されなくなった。政治や選挙の優先する時期には、国の財政赤字の問題は後方に押しやられる。そっと財政赤字隠しのままにしておいた方がよい。公的年金の財政を国の財政と一体として考えるか、それとも独立して考えるかは、アメリカと日本では認識が異なり、今後も日米間の協議の中で尾を引くことだろう。先般来日したロバート・クラーク教授は、日本の公的年金の資金は財投 (国の政策目的) に使われているのだから、やはり国の財政の一部と考えるべきではないか、と述べておられた。

### 2 公的年金の現状

特筆すべきことといえば、1994年8月15日の

立法により、1995年3月31日から社会保障庁 (Social Security Administration) が独立した政府機関になったことで、従来は保健人的サービス省 (DHHS) に属していた。社会保障庁の長官は、6年の任期で、大統領により、上院の助言と同意に基づき、任命される。社会保障庁の中に、両党で構成される7名の審議会が設けられ、毎年少なくとも4回は会合し、社会保障の政策につき助言を行う。

次に、公的年金の内容で、仕組みは変わっていないが、最新の数字を記しておく。対象となる報酬の上限は、年額で1994年の60,600ドルが1995年には61,200ドルに引き上げられた。物価スライドにより、1995年1月に支払われる給付から2.8%増額される。

就労していても給付の削減されない報酬の上限 (earnings limitation) は、65歳未満では、1994年の8,040ドルが1995年は8,160ドルに、65歳から69歳では11,160ドルが11,280ドルに引き上げられた。この上限を超えると、65歳未満では報酬2ドルにつき年金1ドルが、65歳から69歳では3ドルにつき1ドルが、減額される。

従前の報酬に対して給付率の変わる屈折点 (bend points) については、スライド済平均月収 (AIME) の90%が適用されるのは月収のうち最初の426ドルまで (1994年は422ドル)、32%の適用は次の2,141ドル (2,123ドル)、2,567ドル (2,545ドル) を超える部分の報酬に対する給付率は15%になる。

1995年に65歳で引退する者の最高の年金額は、月額1,199ドル (1994年は1,147ドル) になる。実際に支払われる年金額の平均は、単身者で698ドル、夫婦で1,178ドルである。また、障害年金の平均額は661ドル、子2人の母子家庭の遺族年金は1,365ドル、老齢の未亡人の平均年金

月額656ドルである。

従前のグロスの報酬に対する年金の代替率は、平均的な報酬の者で約42%、低所得者では55%ないし60%、報酬が対象報酬の上限の者で約25%になる。妻帯者は、妻に5割の年金がプラスされるので、代替率もその割合で高くなる。また、ネットの報酬に対する代替率は、各人の報酬にもよるが、概して10%ないし15%を加えた率になり、標準的な妻帯者では約70%である。

### 3 企業年金の動向

企業年金の分野では、適用範囲の拡大とか、転職に伴う年金の通算が論じられてきたが、目立った動きはない。一方、だれもが共通してあげる大きな変化は、制度の設計、給付の内容である。掛金建てが急激に増加し、給付建ては相対的に地盤が低下した。大企業では依然として給付建てが主要な年金制度だが、その上乘せに掛金建てを設けるところが増えている。中小企業では、給付建てから掛金建てへの移行は顕著である。掛金建ては、内容は多種多様だが、総括して「一時金積立」 (capital accumulation) といわれるように、給付は一時金が多く、年金と一時金の選択や年金給付のものもある。全体で支払われる総給付で見ると、依然として年金の比重が高いけれども、伸び率では一時金の方が高い。

この背景には、産業構造の変化がある。アメリカで企業年金の適用を受けているのは勤労者の約5割といわれるが、この率は横ばい、ないし近年はやや低下している。企業年金の普及していた重厚長大の製造業で人員が大幅に減少したためである。

これに代わって雇用の増えたのは、商業やハ

イテック産業で、規模も小さく、業績も変動し、労働移動率も高い。これらの職場で働く者（とくに若者や女性）は、何十年も先の不確実な約束よりも個人別勘定の積立貯蓄になる掛金建ての方がよい。さらに、給付建てには、保証保険への加入に加えて、煩瑣な規制が課せられて管理コストを高めたことも、中小企業で給付建てから掛金建てへの移行を早めた。

掛金建ては、給料の一部を非課税で据え置いて支払うようなもので、本人にも税制上のメリットが大きい。日本流にいうと財形に近く、各人の貯金通帳に毎月、給料の一定率が振り込まれて積み立てられるようなものである。掛金には課税はないから、税金分だけ多く財産が蓄積される。

掛金は短期で本人に権利が帰属するから、転職しても不利はない。給付は、離職時に一時金でも受け取れるし、個人退職貯蓄の勘定(IRA)に移し代えれば、そのまま通算される。

数年前にアメリカの労働省は、企業年金の通算について、なにかの具体的な施策を講じる、と言明していた。その後、なにも行われていないし、行われる見込みもない。通算は、技術的にはきわめて困難である。強制か任意か。強制したとして、若い時期に給付建ての制度で取得した据置年金を、引退して受給するまでの数十年間、その実質価値をどうするのか。

そこに掛金建てが登場すると、様子は一変する。要するに積立貯蓄で、個人に帰属した貯蓄である。転職の際の受給にも融通性がある。次の職場で、また給料の一定率を積み立ててもらえば、実態は通算と同じになる。

アメリカに始まった掛金建ては、今や世界に拡がりつつある。途上国のプロビデント・ファンドは、もともと掛金建てだった。南米でも、

近年急速に普及しはじめた。イギリスの適用除外になる個人年金は掛金建てで、数百万人が加入した。とくに米国で顕著な掛金建ての流れは、今後も世界的な規模で波及していくことだろう。

#### 4 年金制度をめぐる提言と論点

現在、目立った改革の兆候はないけれど、年金制度をめぐる議論は、絶えず行われている。その主要なものを、マイヤーズ氏の近著「社会保障」(Social Security)の第4版(1993年刊)から紹介する。

公的年金のあり方については、自由放任主義と拡大主義の両極端がある。前者の「社会保障は不要、すべては自己責任」という主張は影を薄めたが、近年は、「公的年金への加入は任意。ただし、非加入者は企業年金か個人年金に強制加入」という提言に形を変えてきている。マイケル・ボスキン(Michael Boskin)氏等はこの主張である。

一方、拡大主義の代表は労働組合AFL-CIOで、ネットの報酬に対する代替率は、中程度の所得層までは100%とする。全米退職者協会(AARP)も、算定方法の修正や所得制限の廃止で、給付の拡大を求めている。

他方では、将来の負担増を避けるため、スライド制の見直し、対象報酬の上限(1977年法で大幅に引き上げた)の据置きなどで、給付の抑制を求める意見もある。

制度の構造の改革案としては、「二階建て」(double-decker)がある。1977年法で男女平等を図り、妻(専業主婦)の給付は妻に支払うようにした折に、生まれた発想である。1階は定額で、一般税収を財源とし、普遍的に支給する

皆年金、2階は労使の拠出による所得比例年金である。隣国のカナダはそうしている。

第2は「所得分割」(earning-sharing)で、夫(共働きなら夫婦)の収入を等分し、夫と妻にそれぞれ、その記録に基づいた年金を支払う。

両案とも広く世間の関心を集め、とくに後者はある時期には、実施されるものと予想された。結局は両案とも、移行に伴う複雑な経過措置の難点や、改革により不利になる者からの反対等の理由で、立ち消えになった。

米国公認会計士協会からは1978年に、労使の拠出額に基づく掛金建ての給付に改める案が示されたが、この案は技術的にも不備だし、移行の手順も明確ではない。元社会保障庁長官のロバート・ボール(Robert Ball)氏からは、配偶者の年金額を2分の1から3分の1に減じ、代わりに全体の年金水準を12.5%引き上げる案が出された。共働き世帯の不満への対策である。氏はまた、85歳以上には年金の増額を提唱した。老齢後期に起こりうるニーズへの対応である。ただし、この種のニーズは、全員に同様に生じるものではない。

その他、議論になる点は、所得制限の是非(労使の団体は現行規定をおおむね妥当と認めているが)、支給年齢(繰上げ支給を62歳より早く認めるか、原則の支給年齢をさらに引き上げるか)、子なしの寡婦の寡婦年金の支給年齢が60歳であることの是非(働く婦人の老齢年金と対比すれば当然ともいえるが)などである。

財源については、使用者分は上限なしに全報酬に課する(5%の増収になる)とか、国庫負担の導入などが、論じられているが、当面は実現の可能性はない。

以上のようなさまざまな論議の根底にある問題点として、マイヤーズ氏は次の諸点をあげて

いる。(1)社会保障税を実際に支払っているのは誰か(その転嫁と帰着)、(2)社会保障税は逆進的でないか(給付と総合して考える必要あり)、(3)国庫負担を導入すべきか(制度の自主自律性の重要度は)、(4)若い世代は拠出に見合う給付が受けられるか(将来の予測、仮定の計算基礎をどうとるか)、(5)公的年金は私的貯蓄を増やすか減らすか(議論は未決着のまま)、(6)社会保障税と所得税の重み(事業主負担をどうみるか)、(7)公的年金を国の財政・経済政策の手段に用いるべきか(公的年金は本来の目的を基本に)、である。

なお、マイヤーズ氏はこの本の中で、1930年代の社会保障法の制定の過程でもっとも紛糾した点として、企業年金による適用除外を含んだ法案がほぼ成立しかけたが、ルーズベルト大統領の強い反対で拒否されたこと、適用除外には技術的な難点が多く、企業年金に対して望ましくない規制を招くこと、を記している。同様な記述は、アメリカの年金制度の歴史を記録した何冊かの本にみられた。主要国で適用除外(企業年金による代替)のあるのは、イギリスと日本だけで、イギリスで適用除外が論議されたとき、アメリカの先例は参考にされている。日本ではほとんど紹介されていないが、深い関心をもって学ぶべき歴史的事実であろう。

## 5 参考資料と情報源

アメリカの社会保障を紹介した刊行物としては、まず社会保障庁刊のSocial Security Bulletinがある。また、ワシントンにある調査研究機関のEmployee Benefit Research Institute(略称EBRI)では、公的年金、企業年金を含む、各種の公的保障、企業福利制度についての情報の

提供や調査や研究の刊行をしている。住所は、2121 K St. NW, Suite 600, Washington, D.C. 20037-1896.

シカゴの出版社 Charles D. Spencer & Associates (250 S. Wacker Drive, Chicago, IL 60606)でも、アメリカだけでなく、世界各国の社会保障、企業福利について、多種数の情報提供の資料を刊行している。

年金に関する著書は数多いが、ペンシルバニア大学内の Pension Research Council が刊行しているものは定評があり、本稿がおもに参考にしたマイヤーズ氏の著書もここの出版である。私の好きな本を1冊あげれば、シュルツ教授 (James H. Schulz) の “The Economics of Aging” で、年金制度を中心に、老齢保障問題を

広い視点から明快に解説し論評している。最新刊は第4版 (1988年刊) で、マサチウセッツの Auburn House Publishing Co. から刊行されている。

手近な方法は、図書資料室の利用である。新宿にある厚生年金基金連合会の図書資料室には、アメリカをはじめ主要国の図書、最新の雑誌等が読みきれないほど集められており、研究者を待っているが、利用度は十分ではない。関西の人は、生命保険文化研究所(大阪市中之島)の利用をおすすめしたい。熱心な研究者ほど、親切で心のこもったサービスが受けられるはずである。

(むらかみ・きよし 年金評論家)