

アメリカの年金システム

吉田 健三

■ 要約

年金の国際比較研究において、アメリカの年金システムは「小さな政府」、すなわち制度の規模の小ささや機能の弱さなどから特徴づけられるのが常であった。本稿の課題は、雇用主提供年金と社会保障年金の具体的な特質を分析し、アメリカ年金システムの特徴を再検討することにある。

アメリカの年金システムは、「市場主義」的な第2階部分の雇用主提供年金や個人貯蓄勘定を、基礎的な所得を提供する社会保障が第1階部分として支える重層的な構造となっている。本稿では、社会保障年金の再分配機能、普遍性、および第1階部分としての給付水準の高さに特に注目した。これらの特質は、わが国をはじめとする先進諸国との比較においても妥当する。アメリカの「市場主義」が世界的な影響力を持つ今日において、アメリカ福祉国家の独自の在り方は、部分的な「市場主義」の特質ではなく、全体的な構造として理解されるべきであると筆者は考える。

■ キーワード

アメリカ 社会保障年金 市場主義 年金システム 国際比較

I. 国際比較におけるアメリカ

アメリカ社会を論じる際、多くの者が指摘する特徴は「小さな政府」、すなわち公的制度の規模や生活保障としての機能の弱さや、私的制度の相対的な大きさである。この傾向は、年金に関する国際比較研究においても同様である。Palme (1990) は、先進諸国の年金システムを、デンマーク等の「基礎保障モデル」、フランスやドイツの「所得保障モデル」、スウェーデンやなどの「制度モデル」に区分した上で、アメリカをどのタイプの基準にも届かなかつた「残余（あまりもの）のモデル」としている。比較福祉国家研究の画期的業績といわれる Espin-Andersen (1990) は、アメリカの年金システムを「自由主義レジーム」と位置づけているが、その主な比較材料となっているのは公的制度

の規模や「脱商品化」の機能に関するスコアの低さである。鎮目 (2003) では、「脱商品化」概念をより豊富化させた年金脱貧困化総合指標によって国際比較を試みているが、そこでもアメリカは対象 18カ国中で最下位にランク付けされている。

福祉国家的諸制度の比較研究において、制度的量的な規模ではなく、機能の質的な相違への着目が重要だと唱えられて久しい。しかし、アメリカの年金システムは、今日なお規模の小ささや機能の弱さなどから特徴づけられてきたといえる。こうしたアメリカに対する総括的評価は、もちろん誤りとはいえない。だが、欧州を基準に描かれるアメリカ像は、わが国にとってのそれと異なる。何より複数国の総体をスコアリングによって数的に並列処理する方法の常として、そこではいくつかの重要な具体的特質が見落とされている。本稿

は、雇用主提供年金と社会保障年金の具体的な特質を分析し、アメリカ年金システムの特徴を再検討することを課題とする。

II. ある組立工の退職生活

アメリカの年金システムを考える出発点として、まず一人の幸福なアメリカ人労働者の人生を思い描いてみたい。ここでは彼をジョン・スミスと呼ぼう。ジョンは1941年ミシガンに生まれ、1959年18歳で高校を卒業後、いくつかの工場を渡り歩き、1966年25歳のときに自動車メーカーの最大手であるゼネラル・モーターズ社（以下GM社）に時間給の組立工として採用された。模範的な勤労精神を持ち、また何より幸運であった彼は、泥沼化するベトナム戦争のため徴兵されることも、1980年頃から激化した日本の自動車メーカーとの競争のために一時帰休（レイオフ）に遭うことも、工場閉鎖によってリストラされることもなく、また早期退職に応じることもなく、2006年65歳で退職するまで40年間勤務した。

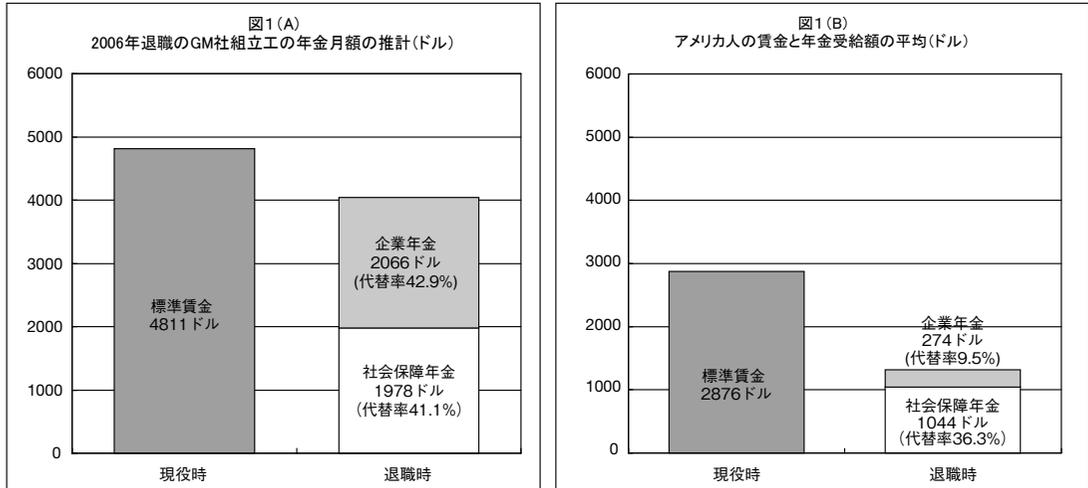
彼は現役時代の所得水準は次のようなものであったと考えられる。自動車労働組合（the United Auto Workers；以下UAW）によれば、2006年時点での組合員の組立工の典型的な賃金は、時給27.81ドルである¹⁾。また労働省の統計によれば、2005年における自動車組立工の年間労働時間の中央値は2076時間である²⁾。この2つの数字から単純計算すればUAW加入の組立工の標準的な年間賃金は57,734ドルとなる。この額を標準として、彼の賃金が実質価値のベースにおいて一般的な年齢別の労働者の賃金構造に概ね従う形で変化してきたとするならば、彼の賃金は1966年25歳に時給4.57ドルの年収9,781ドルではじまり、2006年の退職直前には時給31.91ドルで年収66,251ドルとなる。この額は、UAWが発表する組合員熟練工の典型的時給32.32ドルにも近い。

わが組立工の退職後にはどのような生活が用意されているだろうか。アメリカにおいて、退職後所得保障の体系はしばしば「三脚の椅子」にたとえられる。三脚とは、公的な社会保障年金、企業年金や公務員年金など雇用主提供年金、そして個人貯蓄の3つの所得源である。

まず、第1の柱である社会保障年金について見て行こう。社会保障年金の給付は、後述のように現役時の所得水準を変数として決定される。その算定式に彼の現役時の所得をあてはめれば、給付額は2009年ドル基準で月額1,978ドル、年額で23,736ドルとなる。ところで、年金政策の議論では給付水準を評価する方法として所得代替率（replacement rate）、すなわち現役時の所得水準に対する年金給付額の比率がしばしば用いられる。彼の平均的な賃金水準を基準にした所得代替率は、41.1%である。もし、彼に妻がいたならば、彼女は配偶者年金として月額989ドルが給付される。妻に他の所得がなかったならば、世帯単位での所得代替率は、61.6%となる。

第2の所得源である企業年金からの給付額は次の通りである。2003年の労使協約に基づくGM社の時給労働者向けの年金プランの算定式に、彼の現役時の所得および勤続年数を当てはめれば、彼の給付月額は単位年金51.65ドルに勤務年数の40を掛けあわせた2066.0ドルとなる。それは、年額にして24,792.0ドルであり、基準となる賃金に対する所得代替率では42.9%である³⁾。

彼の退職後の所得源はこれにとどまらない。GM社は、1983年末から個人貯蓄プラン（Personal Savings Plan）を提供している。個人貯蓄プランとは退職後に備えた資産形成の為に、個々人が雇用主の用意した個人勘定に給与の一定部分を積み上げて行くプランであり、拠出金に対して租税優遇措置が与えられる。同社の場合は、給与の5%を上限に税引き前給与の拠出が認められている。生真面目な彼は制度発足直後の1984年から上限まで



出所：General Motors（2003）、SSA（2009）、UAW（2007）、BLS（2006）、DOL（2006）より筆者作成。

図1

拠出を続け、またその資産がアメリカにおける同じような個人勘定制度の平均的利回りで運用されたとしよう⁴⁾。その結果、彼は65歳の退職時には、150,025ドルの退職資産を形成している。さらに、彼はメディケアと呼ばれる公的な高齢者向けプログラムより手厚い退職者医療保険給付など、GM社退職者としての特別な手当を受ける⁵⁾。

退職時に彼が手にしているものは、図1 (A) が示すように、公私あわせて単身で月額4,044ドル、夫婦であれば5,033ドルの年金給付である。また、150,025ドルの退職資産と手厚い医療給付が、これに加えられる。これらは退職後の所得としては申し分のない額であるように思われる。アメリカの年金政策議論においては一般に、退職後に現役時の生活水準を維持するには、現役時所得の70%-80%程度の所得が必要だとされる⁶⁾。単身の年金給付だけで所得代替率83.0%、夫婦で100%を超える彼の退職後所得は、この基準から見ても十分だといえよう。

III. ハッピー・リタイアメントの条件

(1) 企業年金の現実

実際には、ジョン・スミスの手にした豊かな退職所得は、多くの国民にとっての現実ではない。なぜなら彼の退職所得の中心である企業年金からの手厚い給付は、人生において相当な幸運に恵まれ続けることではじめて得られるものであったからである。

彼の幸運のはじまりは、GM社に採用されたことである。そのメリットは、UAW加入の組合員、特にほかの組立工の1.5倍以上ものGM社員の高い賃金水準だけではない。決定的に重要であるのは、GM社が私的な年金プランを提供する企業だということである。GM社のような給付を約束するタイプの年金プランが提供されるのは、組合部門、あるいは大企業、公務員など被用者などにほぼ限定される。1996年の時点でこの種の年金プランに加入していたものは、民間労働者のうち22%にすぎない⁷⁾。

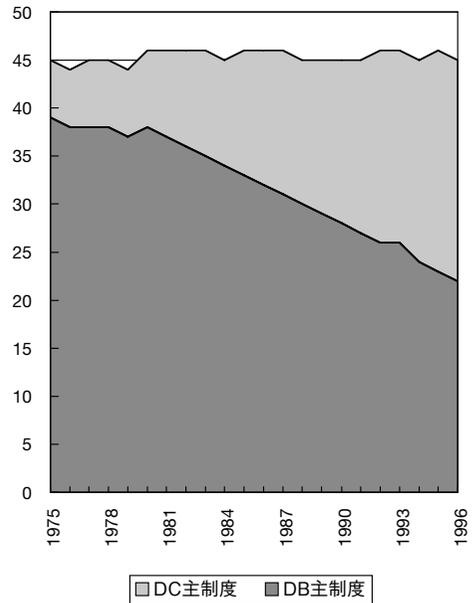
彼がさらに幸運であったのは、そのGM社に40

年間勤続できたということである。すでに見たように、年金の給付額の計算式は、定数あるいは賃金と勤続年数との掛け算で成立している。同社での勤続年数が短ければ、それに比例して年金給付額は減少する。例えば、彼が標準退職年齢の65歳の20年前に離職していたならば、彼の年金給付額は半分の1033ドルとなる⁸⁾。さらに彼の離職が就職して10年以内、65歳以前であるなら年金は1ドルも支給されない。

1980年代以降、顕著となった雇用環境の変化を考慮に入れるならば、ジョンの幸運は、さらに際立ったものとなる。この時期から国際経済における競争の激化、コーポレートガバナンスの変化等の諸要因により、アメリカ経済の労使関係は大きく様変わりした。企業の倒産や工場の閉鎖やリストラは珍しいニュースでなくなり、雇用関係はより短期的なものに、流動的なものに、不安定なものになった。GM社も例外ではない。1975年には61万人、1985年にも56万人いた同社の被用者は、退職による自然減に加え、あいつぐリストラや工場閉鎖の結果、2005年には14万人まで激減している⁹⁾。

こうした状況の中、リストラにも一時帰休にも遭わず、早期退職にも応じず、標準退職年齢である65歳まで40年間勤務し続けた彼の経歴はGM社員の中でもかなり恵まれた部類のものであったと考えられる。実際、2006年時点でのGM社の時給工員向けの退職プランの平均給付額は、月額1160.9ドル、年額13930.86ドルと、わが組立工の半分程度の水準である¹⁰⁾。

UAWのような強力な労働組合のないところでは、リストラや離職の頻度、それによる年金額の減少の度合いはなおさらである。労働省の統計では、2006年の時点での企業年金の受給者の平均受給額は年額3,291.6ドル、月額に換算すれば274.3ドルである。これは、ジョン・スミスの年金の1/8以下の水準である¹¹⁾。GM従業員と一般労働者の賃金格差を考慮し、図1(B)のように、2006年時



出所：DOL (2000) より筆者作成。

図2 企業年金加入率の推移 (全民間労働者；%)

点での民間労働者の年収 (earnings) 中央値 34,511ドル、月収2,876ドルを基準とした所得代替率で見ても9.5%程度、わが組立工の1/4以下である。

より根本的な問題は、年金プランが提供される機会自体の急速な縮小である。ジョン・スミスがGM社より提供されていた年金は、雇用主が退職後に一定の給付を約束する、確定給付型プラン (Defined Benefit Plans；以下「DB」) と呼ばれるものである。図2にみるように、1975年の時点では民間被用者の39%、退職プランの被提供者の86.7%がこのDBの加入者であったが、DB提供企業の雇用縮小、あるいは倒産、あるいは制度の凍結、解散などが続き、代わってGM社においては補足的な制度であった貯蓄プランが主要な退職後給付プランとして採用されるようになった¹²⁾。この種のプランは、企業年金の分野では確定拠出型プラン (Defined Contribution Plans；以下「DC」) と呼ばれる。1975年から1996年までの間に、DBを主制度とする現役加入者は民間被用者の39%か

ら22%まで減少する一方で、DCを主制度とするものは6%から23%まで増大した。2000年の株価混乱期以降は、雇用主によるDBの凍結、終了に拍車をかけた。GM社も、2001年以降に入社した非組合員の定額給与労働者（Salaried Workers）への年金プランの提供を停止し、倒産後2010年以降は組合員向け年金プランの新規提供も停止した。

(2) 社会保障年金の現実

他方、退職所得のもう一つ柱である社会保障年金に関しては、ジョンのような幸運は必要ない。なぜなら、雇用主の任意ないし労使の交渉によって提供される雇用主提供年金と異なり、社会保障年金は労働所得のある国民のほぼすべてを対象としているからである。また社会保障年金は、連邦政府が一元的に運営しており、雇用主ごとに分断されていない。満額の年金給付を受けるために一つの雇用主のもとで勤務し続ける必要がない。同制度のもとでは転職によって加入期間が変更することはなく、同じ賃金プロフィールであれば、同額の年金給付を受けることができる。すなわち、社会保障年金は勤務先や就労形態によって制度から排除することはなく、給付額を増減させることもない。

もっとも、一元化された給付条件は、一元化された拠出義務と表裏一体であることには注意が必要である。雇用主提供年金、特に私的なDBプランは、雇用主の拠出金のみでまかなわれるのが主である。しかし、社会保障年金の場合には、被用者は年金給付をまかなうための拠出金を社会保障税（年金部分）として支払わなければならない。その税率は、一定の上限までの労働所得（earnings）の12.4%であり、被用者は雇用主との折半によりその半額を、自営業者はその全額を支払うことが義務づけられる¹³⁾。

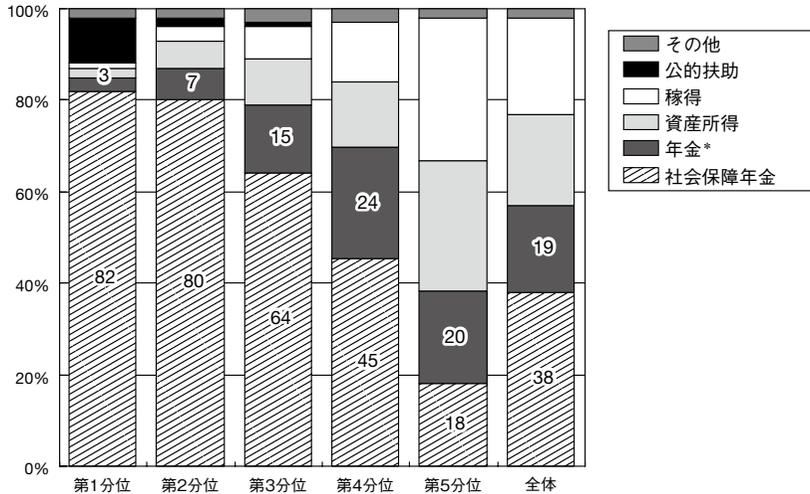
給付条件がより一般的であることから、社会保障年金においては、ジョンが得た給付水準と実際

上の平均的な給付額との落差は、企業年金の場合より小さい。社会保障庁の統計によれば、2006年時点における同制度による退職者年金の平均支給額は男性で1177.50ドル、全体で1044.4ドルとなっている¹⁴⁾。これは、絶対額としてジョン・スミスのものより少額であるが、図1（B）のように2006年時点での民間労働者の年収earnings中央値34,511ドル、月収2875ドルを基準とした所得代替率で見れば、男性平均で40.9%、全体平均でも36.3%である。これは、企業年金がもたらす平均的な所得代替率の約4倍に相当する。

社会保障年金はまた、少なくとも企業年金と比べるならば、非常に安定した制度である。連邦政府の管理下にある公的な制度である社会保障年金は、個別雇用主の提供する年金と比べ解散や消滅の危険性ははるかに少ない。また、伝統的な企業年金の加入率は一方的に減少する中で、社会保障年金の加入率は増加を続けている。さらに、社会保障年金は1983年の改革以来、給付額の減少や制度構造の変化を伴う大規模な改革は行われていない¹⁵⁾。21世紀にはいると、「オーナーシップ社会」をスローガンに掲げるブッシュ政権が、個人勘定の導入及び給付削減を主軸とする年金改革構想をその主要な政策課題とした。しかし、議会や世論の反発にあい、その政策的優先順位の高さにも関わらず、その改革が実現することはなかった。

(3) アメリカの退職後所得保障の全体像¹⁶⁾

限定的で不安定な雇用主提供年金と、普遍的で安定的な社会保障年金といった両者の対照性は、実際のアメリカ高齢者世帯の所得構成にも反映されている。図3の最右列が示すように、65歳以上の高齢者世帯全体の所得において、最大の位置を占めているのは、社会保障年金給付（36.7%）である。統計の中央値、すなわち国民の「平均像」に近いと考えられる平均的な所得3分位の所得構成においては、社会保障年金の占める割合は、



*企業年金, 年金保険商品 (annuity), 公務員年金, 鉄道退職制度, IRA, キオプラン, 401 (k) 支払いを含む。
出所: SSA (2000) より筆者作成。

図3 所得階層別に見た高齢者世帯の所得構成 (1998年)

64%とより高い。

社会保障年金給付は、所得の低い家計においてより重要な位置を占めている。同表とは別に、社会保障年金への依存度に関する統計によれば、年金受給者のうち65%のものが所得の半分以上をこの年金給付に依存しており、33%が所得の9割以上を、20%がこの年金給付を唯一の所得源としている。図3に戻れば、社会保障年金は最も所得の低い第1分位において、高齢者世帯所得の82%、第2分位で80%を占めている。他方、所得階層の上昇につれ、社会保障年金の占める割合は低下する。それは、第4分位で45%、第5分位では18%程度でしかない。「退職後」所得とはいえない勤労所得を度外視したとしても、高所得者が依存する部分は少ない。社会保障年金は、国民全体に広く基礎的な退職所得を提供する年金である。一方で、中流層以上の生活にとって、社会保障年金は不十分な所得源であり、それ以外の所得源が重要となっているといえる。

他方、雇用主提供年金を中心とする「年金」が

高齢者世帯全体の退職後所得に占める割合は19%であり、38%の社会保障年金の半分程度でしかない。「平均像」である所得第3分位においては、15%であり、64%の社会保障年金の1/4程度でしかない。雇用主提供年金は、高い所得階層のものにとってより重要な所得源となっている。第1分位において3%、第2分位において7%でしかないのに対し、所得階層の第四分位で24%となる。第5分位では、被用者年金の割合自体は20%と低下するが、それは資産所得や稼得の比重増大のためである。社会保障年金との比較で見れば、雇用主提供年金の比重が上回るなど「退職後」所得としての重要性は高まっている。

雇用主提供年金は、相対的な富裕層を中心に退職後所得を提供する役割を果たしているといえる。2001年時点における高齢者世帯のうち、社会保障年金から給付を受けているものは91%であった¹⁷⁾。これに対し、限定された被用者のみを対象とする雇用主提供年金は、給付を受けることのできる世帯も限られている。2001年の時点で雇用主

提供年金の受給世帯は、高齢者世帯の40%にすぎなかった。

アメリカの年金システムは、第1階部分として低所得者を含む幅広い階層に基礎的な所得を提供する社会保障年金と、高所得者を中心とする一部の階層に第2階部分として退職後所得を提供する雇用主提供年金との組み合わせで成り立っている。次節では、これらのうち特に社会保障年金に焦点を絞り、その国際的な特徴を検討して行きたい。

IV. 第1階部分としての社会保障年金

年金システムの第1階部分としての社会保障年金は、従来の年金研究において、しばしば軽視されているように思われる。例えば、近年では新川・ポノーリらを中心とする年金改革に関する近年の比較研究は、アメリカを、「準ビスマルク型」として分類している¹⁸⁾。この区分は西欧の年金システムの二つの類型、「社会保険型」「多柱型」のいずれの類型にも届かない、という意味で「残余」という表現と同じ文脈上にある。

このような評価は、全く根拠のないことではない。確かに、アメリカは、社会保障年金単独で十分な所得代替率を達成する「社会保険型」とはいえず、「多柱型」といえるほど第2階部分が整備されているわけでもない。しかし、社会保障年金を単純に小型の「ビスマルク型」制度とする見方では、基礎的な所得を提供する第1階部分としての社会保障年金の特質、すなわちその再分配的性格、普遍性、安定的な給付水準が見落とされる。

(1) 再分配的性格

アメリカの年金政策議論において、よく問題となるのは個人的衡平性 (individual equity) と社会的十分性 (social adequacy) とのバランスである。前者は拠出に応じた給付、すなわち保険における

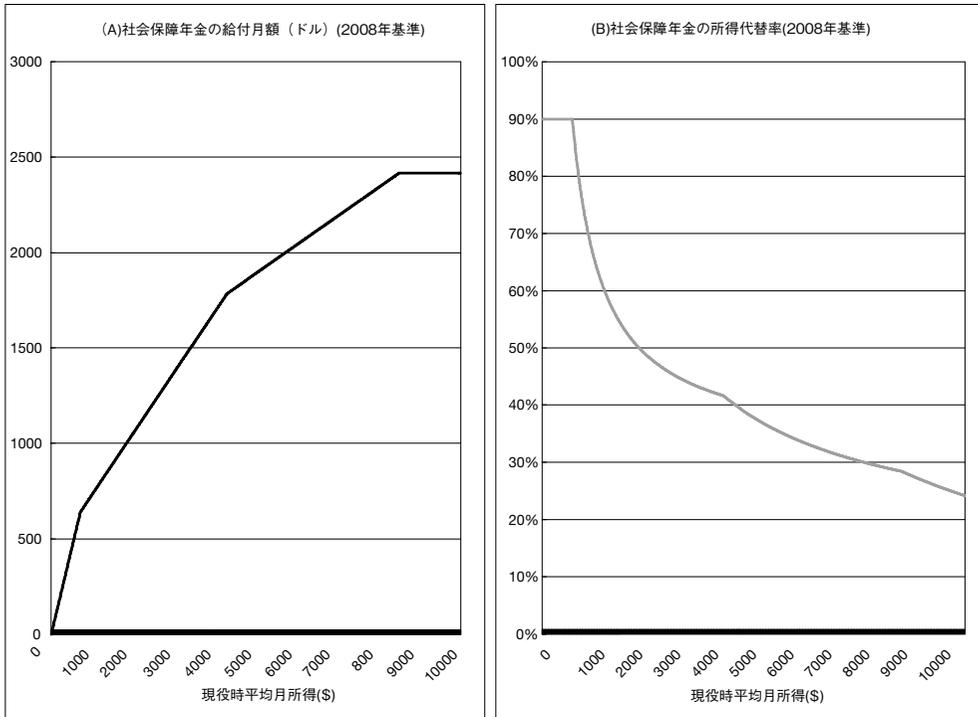
等価交換原則であり、後者は必要に応じた給付、すなわち再分配の原則である。

社会保障年金は、その原理において衡平性に軸点をおいた制度である。社会保障年金の基礎年金額 (Primary Insurance Amount; 以下「PIA」) は、彼の現役時代のうち所得の高い35年間の所得月額平均額をスライド調整した数値 (Average Indexed Monthly Earnings; 以下「AIME」)、に所得別の定数を掛けることで算出される。給付額が所得に応じて決定される。

社会保障年金の財源は名目こそ「社会保障税」であるが、内実は上限付き所得比例型の社会保険料である。社会保障年金に保険料以外の一般財源が一切用いられていない。給付額と拠出額が、それぞれ所得水準に応じて決定される社会保障年金は、見かけ上は「所得比例型」、すなわち「衡平性」の原則を重んじる形をとっている。しかし、そこには「衡平性」原則を完全に覆さない範囲において「必要性」の原則、すなわち高齢者のニーズに応じた所得再分配的な給付思想が入り込んでいる。

社会保障年金で用いられる定数は、低所得者により有利な設計がなされている。2008年の基準において、基礎年金額はAIMEの最初の711ドル部分の0.9倍、711ドルから4,288ドルまでの部分の0.32倍、それ以上から課税上限の8,500ドル (年収102,000ドル) までの部分の0.15倍の和となる。また給付算定式に考慮されるAIMEには、社会保障税の課税対象所得の上限に対応した月収102,000ドル (2008年) という上限がある。この結果、図4 (A) (B) にみるように、年金給付額の伸びは所得の上昇とともに鈍化する。すなわち、現役時の所得階層の低いものほど高い所得代替率が保障され、高所得者への所得代替率は低くなる。

低所得者へ有利な給付算定方式は、純粋な上限付き所得比例型であるドイツやフランスの年金やわが国の厚生年金には見られない。また、最低限



出所：：SSA (2009) より筆者作成

図4

の所得保障を掲げるイギリスやわが国の基礎年金においても、後に詳しく述べる普遍性の欠如から最低保障の機能を十分に果たせているとはいえない。このため欧州諸国では、十分な年金額を受給できない高齢者のための最低保障の枠組みの創設が政策課題として注目されてきた。1990年代の末からイギリス、ドイツ、スウェーデンなどで相次いで一般財源による最低保障年金が創設されており、フランスにも最低保障措置が存在する¹⁹⁾。なおアメリカでは、1972年の時点において租税を財源に社会保障庁が運営する補足的所得保障 (Supplemental Security Income) が、社会保障制度を捕捉する制度として設立されている。わが国では、高齢者の最低保障所得を目的とした保障制度ではなく、一般的な救貧制度である生活保護をもってこの問題に対処している。

社会保障年金の生活保障を促す別の特徴として、家族給付が挙げられる。年金の受給者の配偶者には、年金受給額の50%の配偶者年金、また受給者に18歳以下の未婚の児童がいる場合にも50%を上限とした児童加給がなされる。これもまた、拠出を根拠としない受給者のニーズに応じた給付であるといえる。他国では、イギリス、フランスなどにも類似の配偶者加給があるが、ドイツ、スウェーデンにはない。わが国においては、厚生年金の三号被保険者制度がこうした配偶者加給に相当する措置であるといえるが、それは被用者の配偶者のみを対象とし、それ以外の一号被保険者の配偶者には適用されない。

給付が保障的な性格を持つならば、所得に比例して課せられる社会保障税は、ベヴァリッジ報告で提唱された均一拠出の原則と比べてもなお再分

配的だといえる。例えば、ベヴァリッジ報告に忠実とされる一号被保険者の国民年金保険料は、加入者にはほぼ一律の拠出を求める事実上の人頭税であり、社会保障税と比べて構成員の所得差を考慮しない逆進的な方式といえる。

また、年金給付と直線的な比例関係にない社会保障年金税（年金部分）は、他の公的年金と比べても給付の対価としての性格が弱い。特に、所得の高い35年間の平均所得のみを変数とする給付算定方式は、給付額に反映されない課税を生みがちである。例えば、20歳から働き続け55歳を過ぎた時、所得水準がそれ以前の平均値を押し上げなければ年金給付額が増えることはなく、その期間に支払った社会保障税（年金部分）は捨て金となり、平均値を押し上げたならば以前の拠出分が捨て金となる。なお、社会保障税の課税対象者のうち、55歳以上は17.7%、60歳以上は9.7%である。

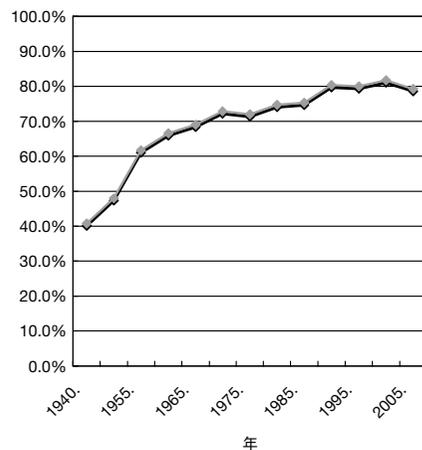
(2) 制度の普遍性

社会保障年金は、強い普遍性を持つ制度である。年金制度の普遍性には、さまざまな定義がありうるが、ここでは単純に、公的な年金制度の統合の度合い、またそれが実質的に包摂する国民の範囲の広さの二点をその指標とする。

第1に、社会保障年金はより統合された制度である。「ビスマルク型」と呼ばれるドイツやフランスにおける公的年金制度は職域などに基づいて分立している。わが国もまた、厚生年金は、民間の被用者のみを対象とした制度であり、公務員や私学教職員にはそれぞれ別の共済制度がある。国民全体を対象とする基礎年金でさえ、就労形態により異なる加入形態、拠出形態が取られている。これら分立した現状と、それが生み出す不公平や、隙間の問題から、「ビスマルク型」と呼ばれるドイツ、フランスなどの諸国では近年、制度の統合が政策的課題に挙げられ、制度の再編が行われてきた²⁰⁾。わが国でもスウェーデンなどをモデルに

「年金の一元化」などが年金改革の課題として挙げられることがある。この文脈からみれば、社会保障年金単独で構成されるアメリカの公的な年金制度は、もともと「一元化」されたものであるといえる。

第2に、社会保障年金が実質的に包摂する国民の範囲は広い。社会保障年金が発足した当初、社会保障年金の適用対象は、今日のわが国の厚生年金と同様に被用者に限定されていた。農業従事者や家内労働者、自営業を除く限定的なものであり、ほとんどの女性、また当時雇用されている黒人人口の過半数を放置するものであった。しかし、その適用範囲は、1950年代の改正をはじめ制度発足直後から年々拡大を続け、1984年には新規の連邦公務員を対象としたほか、その後は州・地方公務員への適用も漸次拡大している。すでに述べたように、今日では労働所得のある国民のほぼすべてが社会保障年金の課税対象となっている。図5（納付率の推移）にみるように1940年の時点で、20歳から64歳までの国民のうち社会保障税を納めるものの割合は40.8%でしかなかったが1960年で66.6%、1990年以降は80%前後で推移し2006



出所：納税者数は、SSA (2009)、人口統計はCEA (2008)。

図5 20-65歳人口に占める社会保障税の課税対象者の割合

年では79.3%となっている。社会保障庁によれば、労働力人口の96%がこの制度にカバーされている。受給側のデータで見ても、65歳以上人口のうち退職給付の受給者は76%であり、世帯単位で見れば高齢者世帯の91%が年金を受給しているとされる。

公的年金の普遍性は、雇用や就労形態の多様化が進む今日においてより重要な問題となる。職域や雇用形態によって分立した年金制度がとられる場合には、その範囲に当てはまらない国民は対象外となる。例えば、ドイツなどでは、各種職域の年金にカバーされない職種の小規模事業者の年金加入は任意である。また、職域内であっても月収400ユーロ（約5万円）かつ週15時間未満の場合は強制加入ではない。またドイツやイタリアにおいては疑似小規模事業者による雇用主の保険料支払い回避行動が社会問題化し、適用範囲の拡大や加入促進策がとられた²¹⁾。分立型ではないイギリス基礎年金もまた、被用者（週82ポンド）、小規模事業者（年4345ポンド）それぞれの所得基準を満たさないもの、無業者は任意加入となる。スウェーデンもまた拠出対象者は、物価基礎額40300SEK（2007年）の42.3%、すなわち17046SEK、約22万円以上の所得のものに限定している。わが国の厚生年金は、加入対象を被用者に限定しており、その上、被用者であっても常用労働者の3/4以上の労働時間のない非正規の被用者はその対象とならない。その対象外の被用者や小規模事業者や失業者など非被用者は、国民年金によってカバーされ、保険料納付が義務づけられるが、実際の保険料納付は事実上、ほぼ加入者の任意に委ねられている。近年では、国民年金の保険料の未納者増加、いわゆる年金の空洞化が問題となっている。

アメリカの社会保障年金も、他国の制度と同様に加入対象を労働所得のあるものに限定しており、無業者は適用外としている。こうした、市民権ではなく就労に基づく限定的な適用対象の設定

は、アメリカが「準ビスマルク型」とされる所以の一つであるとも考えられる。しかし、その範囲内で労働者が排除されることはほとんどない。被用者であれば正規、非正規に関わらず本人および雇用主に社会保障税が課税される。また、小規模事業者の課税最低限も、年収400ドルと他国と比べて非常に低い。所得のある労働者のほぼすべてを排除なく課税対象としているとあってよい。また、その徴収は、社会保障番号に基づき内国歳入庁による所得税の徴税と一括されており、社会保険料を租税と別に徴収しているわが国のように、保険料未納の問題が発生しにくい。

その結果、社会保障税の拠出者率は、国際的に見ても高い水準にある。表1が示すように20歳から65歳人口における2006年の納付率は79.3%である。これはスウェーデンの87.5%には劣るもののイギリス基礎年金の76.7%、同じく76.7%のフランス、また68.9%のドイツよりもやや高い。わが国についていえば、20-60歳の国民全員に年金加入が義務づけられている中、社会問題となっている第一号被保険者の未納分を差し引いた数字は90.5%である。ただ、配偶者加給のあるアメリカとの比

表1 20-64歳人口における公的年金拠出者の割合

国	年	拠出者率
アメリカ（社会保障年金）	2006	79.3%
イギリス（基礎年金）	2005	76.7%
フランス（一般制度） ^{※1※2}	2007	52.6%
（年金制度合計） ^{※1※2}		76.7%
ドイツ（法定年金の合計） ^{※2}	2005	68.9%
スウェーデン ^{※3}	2007	87.5%
日本（国民年金） ^{※1※4}	2007	90.5%
（三号被保険者除く）		75.0%
（全額免除、各種猶予除く）		67.4%
（厚生年金と共済） ^{※1※4}		53.2%

※1. 分母は20-59歳人口。

※2. 拠出者には対象年齢外のものも含まれる。

※3. 当該年に所得比例年金の権利を獲得したものの割合。

※4. 被保険者数から60歳以上の厚生年金被保険者数を引いた数。

出所：各国年金当局資料（拠出者数）および労働政策研究・研修機構（2009）より筆者作成。

較のため配偶者加給と同様の措置である三号被保険者を除けば75.0%、さらに受給権の著しく限定される全額免除、納付先送りである各種の猶予や特例措置を外せば67.4%、所得比例分までもらえる二号被保険者の数字は53.2%である。

最後に、公的年金の実質的な適用範囲を左右するものとして、社会保障税の未拠出期間の扱いについて見ておきたい。第1の問題は、受給資格の付与条件である。多くの国の公的年金では、国民が受給資格を得るための一定の加入ないし納付期間が設定される。アメリカの社会保障年金の場合、この期間は10年である。これは、各種制度の分立しているドイツ（5年）やフランス（14四半期）に比べ、また居住3年を条件とするスウェーデンよりは長期であるが、イギリス基礎年金の11年（男性）よりは、やや短い。わが国の場合、基礎年金の通算加入期間が25年未満の場合は、国民年金、厚生年金を受給する資格が得られない。第2の問題は、未拠出期間の給付額への影響である。アメリカの社会保障年金は給付算定式の構造から、35年が事実上の満期となる。これはイギリスの44年、日本やフランス、スウェーデンの40年より短い。このことから、アメリカにおいては保険料の未納期間、すなわち生涯において労働市場

からの退出期間は、年金減額に結びつきにくい。これらの点からも、社会保障年金はより多くの国民を包摂する普遍性の高い制度だといえる。

(3) 給付水準

社会保障年金の再分配的性格および普遍的性格を考慮に入れるならば、それは単なる「ビスマルク制度」の小型版というべきではなく、多階型のシステムにおける第1階部分に相当する性格を持つものだといえる。このような理解を踏まえ、かつ給付の実態にまで目を向けるならば、社会保障年金の給付水準に関する評価もまた修正が必要となる。

表2の最右列では、OECDの資料による各国年金給付水準の所得代替率（グロス）が示されている。これを見れば、確かにアメリカの公的年金の給付水準の38.6%は、比較対象5カ国のうち37.1%のイギリスに次いで低い水準にあり、58.2%のスウェーデンとは1.5倍以上の開きがある。第1列が示すように各国の平均賃金をもとにした筆者の試算においても、類似の結果が出ている。しかし、社会保障年金が基礎的な第1階部分であるという理解に立つならば、アメリカの給付水準の評価は逆転する。モデルケースにおけるアメリカの社会

表2 各国の年金給付水準（グロス）

国名（単位）	年	平均賃金 （月額）	モデル年金月額 [*] （所得代替率）		平均給付月額 （所得代替率）		OECD(2005) の所得代替率
アメリカ（USD）	2008	3266.40	1457.00	44.6%	1079.00	33.0%	38.6%
フランス（EUR） 〔一般制度のみ〕	2007	2661.00	n.a.	n.a.	1095.00	41.1%	52.9%
			1330.50	50.0%	836.00	31.4%	
ドイツ（EUR）	2008	2507.00	1188.67	47.4%	503.00	20.1%	45.8%
スウェーデン（SEK）	2005	24300.0	16112.0	66.3%	9361.2	38.5%	58.2%
イギリス（GBP） 〔基礎年金のみ〕	2008	2178.08	741.30	34.0%	604.00	27.7%	37.1%
			363.12	16.7%	n.a.	n.a.	
日本（JPN） 〔基礎年金のみ〕	2007	364333	175700	48.2%	161059	44.2%	50.3%
			66008	18.1%	53602	14.7%	

※満期の拠出を行い、65歳から受給する場合の年金額。

出所：各国年金当局資料より筆者作成。

保障年金の所得代替率44%は、イギリスの基礎年金の16.7%、日本の国民年金の18.1%に比べて、はるかに手厚い。

また、実際の受給者への平均給付額でみるならば、社会保障年金の給付水準は他国の公的年金制度全体と見ても必ずしも低いものとはいえない。所得代替率33.0%は、イギリスの公的年金全体の27.7%はおろかドイツの30.0%を上回っており、補足年金を含むフランスの所得代替率41.1%やスウェーデンの38.5%と比べても、モデルが指し示すほどの大差はない。わが国についていえば、実態においても44.2%と五カ国中最大の水準を示しているが、これは労働力人口の半分しかカバーしていない厚生年金の受給者に限定した数字である。

「残余主義」「市場主義」「小さな政府」といった一般的評価と異なり、アメリカ社会保障年金と他国の公的年金との実際上の給付水準との格差は大きなものではない。その要因としては、次の2つが考えられる。

第1にその普遍性の高さである。ドイツ、フランスの「公的年金」は、総じて普遍性を欠く分立した制度であり、したがってアメリカの雇用主提供年金ほどではないにせよ、満期の勤続を前提としたモデルが示す給付水準を実現するのが困難である。このことは、わが国の厚生年金に関しても当てはまる。

第2に制度の「安定性」である。アメリカを除く4カ国とも1990年代から今日に至るまで、大きな年金改革が、国によって数回にわたり展開されている。そこで主な課題とされたのは、人口の高齢化および経済成長率の低下への対処であり、給付水準の削減はその主要な政策の一つである。他方、アメリカの場合は、すでに述べたように1983年以降、大規模な給付水準の引き下げを伴う年金改革はなされていない。このことが、アメリカと他国との実際上の給付水準の差を縮小させている。例えば、わが国の厚生年金の平均給付水準は

給付削減等を反映し、2003年の171,365円から2007年の161,059円と一貫して減少傾向にあり、逆にアメリカの場合は平均所得の上昇に応じ2005年の922ドルから2009の1079ドルと一貫して上昇傾向にある。

ただし、こうした「安定性」は将来も永続するものではないことには注意が必要である。制度の持続可能性という点でいえばアメリカ社会保障年金もまた安定的ではない。本特集の総括論文でも指摘されているように年金財政の危機はアメリカにとっても深刻な問題である。ブッシュ政権による改革提案はこの財政問題を一つ背景としており、その挫折は解決の先送りでもある。人口の高齢化および公的年金批判の潮流から、社会保障年金の改革議論も今後本格化する可能性が高く、その意味では不安定である。

V. アメリカの「市場主義」

アメリカの年金システムに関する議論の多くは、その「市場主義」に注目する。実際にも、1994年の世界銀行の勧告や他国の年金再編にみるように、「市場主義」のいくつかの特徴は「モデル」として世界に影響を与えている。例えば、年金の完全積立、そのための会計方式、基金の資産運用体制、そして個人勘定など、主に雇用主提供年金において発達した方式の世界的な浸透である²¹⁾。

本稿では、こうしたアメリカの「市場主義」が体现されている雇用主提供年金よりも、それを支える社会保障年金の再分配機能、普遍性、および給付水準に注目してきた。アメリカの年金システムは、「市場主義」的な第2階部分の雇用主提供年金や個人貯蓄勘定を、基礎的な所得を提供する社会保障が第1階部分として支えるという重層的な構造である。いいかえれば、アメリカの雇用主提供年金における「市場主義」の発達は、第1階部分である社会保障年金の再分配的性格や普遍性、

給付水準を前提にしたものである。アメリカの「市場主義」が世界的な影響力を持つ今日において、アメリカ福祉国家の独自の在り方は、その部分的な特質によってではなく、全体的な構造として理解されるべきであると筆者は考える。

注

- 1) UAW (2007).
- 2) BLS (2006), Table 2, p. 18.
- 3) 組合員向けGM社の年金プランの内容は, GM & UAW (2003)を参照.
- 4) DOL (2006).
- 5) GMにおける医療保障の詳細は長谷川 (2010) を参照.
- 6) 渋谷 (2003), pp. 142.
- 7) DOL (1998), Table E.4.
- 8) 65歳から受給開始の場合, 通常は早期の支給開始を選択するものと考えられるが, その際には支給年齢の繰り上げ分だけ減額される.
- 9) General Motors Corporation (2006), p. 5. 長谷川 (2010), p. 78.
- 10) General Motors Hourly-Rate Employees Pension Plan, Annual Return/Report of Employee Benefit Plan of 2006 (Form 5500).
- 11) DOL (2006).
- 12) DCシフトの動向, また結果的にそれを促した法律は渋谷・中浜編 (2010), 第3章を参照.
- 13) 社会保障税には年金部分とは別に, 公的な高齢者医療保険 (メディケア) の財源部分がある. その税率は, 2.9%であり, こちらには課税対象の上限はない. 社会保障税 (年金部分) の課税対象となる労働所得の上限は2008年において年収102,000ドル (月あたり8,500ドル) である.
- 14) 以下, 社会保障年金に関するデータはSSA (2009) から.
- 15) 1983年の給付削減の内容は2003年から2025年にかけて支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げるものであった. 65歳の受給を前提とすれば, 12%の減額となる.
- 16) 本稿で論じているような, 性質や機能の異なる公的年金と雇用主提供年金との組み合わせの全体像は, 「公私の役割分担」や「公私ミックス」として論じられることがある. アメリカの場合, 雇用主提供年金の相当部分が「公務員年金」であることから, 本稿では「公私ミックス」の表記を避けている.
- 17) 以下, 社会保障年金に関する数字は, Social Security Administration (SSA) (2003) およびEmployee Benefit

Research Institute (EBRI) (1997) を参照.

- 18) 新川・ボノーリ編 (2004) を参照.
- 19) こうした最低保障措置に関する簡潔な整理は, 有森 (2007) を参照.
- 20) 例えばフランスの一般制度やドイツにおける年金統合など.
- 21) 例えば西村淳 (2007) を参照.
- 22) 雇用主提供型年金のモデルとしての性格に関する考察は, 渋谷・中浜編 (2010) の第4章を参照.

参考文献

- 新川敏光, ジュリアーノ・ボノーリ編著, 『年金改革の比較政治学 ～経路依存性と非難回避』, ミネルヴァ書房.
- 有森 美木 (2007), 「先進各国の公的年金制度と高齢者低所得者対策」, 『海外社会保障研究』, 2007年春季号, No.158.
- 石光真 (2010), 「ドイツ法定年金給付抑制のメカニズムと補完策」, 『会津大学短期大学部研究年報』, 第67号.
- 河音琢郎, 藤木剛康 (2008), 『G・W・ブッシュ政権の経済政策 ～アメリカ保守主義の理念と現実』, ミネルヴァ書房.
- 鎮目真人 (2003), 「年金レジームと脱貧困化」, 埋橋孝文編 (2003), 『比較のなかの福祉国家』, ミネルヴァ書房.
- 渋谷博史・中浜隆編 (2006), 『アメリカの年金と医療』, 日本経済評論社.
- 渋谷博史・中浜隆編 (2010), 『アメリカ・モデル福祉国家Ⅱ～リスク保障に内在する格差』, 昭和堂.
- 西村淳 (2007), 「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題～国際比較の観点から」, 『海外社会保障研究』, 2007年春季号, No.158.
- 長谷川千春 (2010), 『アメリカの医療保障 ～グローバル化と企業保障のゆくえ』, 昭和堂.
- 労働政策研究・研修機構 (2009), 『データブック 国際労働比較2009』.
- Bureau of Labor Statistics (BLS)(2006), *National Compensation Survey: Occupational Wages in the United States*, June 2006.
- Council of Economic Advisors(CEA)(2008), *Economic Report of the President*.
- Department of Labor (DOL)(2000)(2006), *Pension Plan Bulletin*.
- Espin-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press. (邦訳, G.エスピン-アンデルセン著, 岡沢憲美, 宮本太郎訳 (2001), 『福祉資本主義の三つの世界 ～比較福祉国家の理論と動態』, ミネルヴァ書店.)

General Motors Corporation(GM)(2006), *2005 Annual Report*.
GM & UAW (2003), *What You Should Know about Your Benefits, Summary Plan Discription*.
Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)(2005), *Pensions at a Glance 2005*.
Palme, J. (1990), *Pension Rights in Welfare Capitalism –The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*, Swedish Institute for Social Research.
Social Security Administration (SSA)(2009), *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2008*.
United Auto Workers (UAW)(2007), *Fighting for America's Future –Good Jobs, Strong Communities*.

(参考サイト)

社会保険庁 (日本) <http://www.sia.go.jp>
Social Security Administration (アメリカ)
<http://www.ssa.gov>
Department for Work and Pensions (イギリス)
<http://www.dwp.gov.uk>
Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (フランス)
<http://www.cnav.fr>
Deutsche Rentenversicherung (ドイツ)
<http://www.deutsche-rentenversicherung.de>
Pensions Myndigheten (スウェーデン)
<http://www.pensionmyndigheten.se>

(よしだ・けんぞう 松山大学准教授)