

書 評

吉田健三著 『アメリカの年金システム』

(日本経済評論社、2012年)

今福 愛志

I 本書の問題意識と課題

各国の年金制度のあり方は普遍的な側面を共有しながら、各国の文化、歴史、税制をふくむ公的規制そして思想的な背景の影響をうけて独自の性格をもち展開してきている。それは、公的な年金制度と私的な年金制度、とくに企業年金制度をどのように位置づけて、社会保障制度を構築するののかという点に顕著に表れている。こうした観点から年金制度の国際比較を行うとき、新たな接近法がもためられている。

本書の課題は「年金システムを題材にアメリカ・モデルの福祉国家の本質に迫ることを目的として」、アメリカ独自の理念と論理の体系に焦点をあて、「年金システム全体に貫かれる自由の理念と自助の規範そしてそれを支える基礎的保障と受給権の論理」(1頁)を検討することにある。

この課題の解明のために、本書はいくつか重要な接近法をさだめている。第1に、ともするとアメリカの年金制度を「小さな政府」-小さな公的年金-と「大きな民間」-大きな私的年金-に代表される一般的な自由主義像にもとづいて構築されているととらえがちであるが、その実像は公と私の年金制度という「公私二層システム」として捉えなければならない。

わが国のアメリカ年金制度研究の対象がこれまで公的年金制度を主とし、私的年金制度である企

業年金を公的年金制度の補足的な制度または別制度として位置づけてきたのに対して(ただし、昨年末に厚生労働省社会保障審議会企業年金部会が設立された)、本書の研究対象はまったく異なっている。この二層システムは、「公私間での論理の競合や対立」をとめない、ときに相互に支え合っており、それが生み出す「独自の規範の形成や発展」の解明が本書の最大の課題である。

第2に、アメリカの企業年金制度の主たる特徴のひとつである受給権保護についても、それを企業年金制度に固有な性格として捉えるのではなく、公的年金制度である社会保障との関連のなかで、その成立過程を明らかにして、その意義を問うている。その結果、1975年に制定されたエリサ法については、年金制度の加入者にとって画期的なものとは考えず、むしろ限定的なアメリカ社会保障のなかで生み出された、アメリカ固有なものとして位置づけている。それゆえ、受給権保護が意味するものの検討は、アメリカの社会保障のあり方を考えるうえで重要な問題であり、本書の主題のひとつとなっている。

第3に、20世紀初頭から始まり現代に至るアメリカ年金システムの展開史のなかで、この公私二層システムの相貌がたえずあらわになっているから、長いスパンのなかでアメリカ年金システムの実相が捉えられなければならない。そうした作業をへて初めて、この二層システムが現代アメリカにおける年金システムの新たな展開を迫っている

意義について解き明かすことができる。

II 社会保障と企業年金をめぐる 公私二層年金システムの興亡

本書の構成にしたがいながら、100年余にわたるアメリカの公私二層システムの興亡史を大きく分ければ、4つに時代区分できる。それをたどりながら、本書の意義を考えたい。

第1期は、本書の第2章を中心にあつかわれる20世紀初頭からニューディール期ころまでの期間である。この期間はアメリカ年金システムの生成にとって2つの点で画期的であった。ひとつはこの時期、公的年金に先行して企業年金が普及したこと、もうひとつはアメリカ年金システムのバックボーンともいえる「福祉資本主義」モデルの生成にあった。

本書において、福祉資本主義はアメリカ年金システムの展開を考察する際のカギ概念となっている。すなわち、その生成、限界、克服、そして現代におけるそれへの回帰に対応させて、アメリカ年金システム、すなわち公私二層システムの展開を描いているからだ。それゆえ、この概念のとらえ方は重要である。

著者の定義によれば、福祉資本主義とは「政府の強制力によらず、被用者の快適さや生活を改善する財やサービスを提供する雇用主の行為規範、あるいはまたその規範の普及を図る運動を指す言葉」(53頁)であるとし、それを支える原動力として「社会秩序の再構築を目指す道徳的、宗教的思想」など3つがあげられている。(それ以上、概念の明確化と展開が本書で図られていない点が惜しまれる。)

この企業年金の萌芽の時期の特徴として、現代において一段と認識されている、企業年金の給付設計や給付に対する「雇用主の任意性」の原型がすでに認められる点に、著者は注目している。

第2期は第3章で論じられる時期、すなわち福祉資本主義モデルによる所得保障の限界を克服する目的で制定された1935年社会保障法から1950年修正法にいたる、公的年金である社会保障の成立と展開である。ここで著者が注意を喚起している点はふたつある。①社会保障法の成立は「自由の理念や互助の規範といった伝統的なアメリカの価値観を全面的に否定するものではなかった」こと(77頁)、②社会保障に対する理念の対立を克服して、なぜ産業界が矛をおさめたのか。

著者によれば、その理由として1935年社会保障法の中心原則に自由と自助にもとづくつぎの3つがあるからだという。①拠出額に応じた個人的衡平の原則、②保障水準の維持、いいかえれば救貧的な高齢扶助プログラムの保障水準をやや上回る程度に抑制したこと、③社会保障財政の自立、すなわち社会保障年金給付に連邦政府の他の租税資金は用いず、それが「社会保障年金の無軌道な拡充を阻止する機能」を果たしていること(100頁)。

ところが、1950年修正法は「社会保障法における基礎的保障の論理の確立の画期でもあった」(108頁)と著者はとらえている。同法により給付の没収リスクの抑制、社会的充足機能の強化にともなう給付算定式の複層化、そして適用範囲の拡大が拡大されたからである。しかし、この動きも、著者の言葉をかりれば「保障水準の揺らぎ」となり、戦後の経済成長の利益の給付への還元をめぐる基礎的保障水準の是非の議論をへて、21世紀以降に再び問題となり収束をむかえることになる。

この社会保障法の成立の時期において代替案として、著者は、タウンゼント型年金給付に代表される、「市民の権利として年金を給付する均一給付年金」(92頁)が提起されている点にも注目しているが、アメリカ国有の年金システムからしてそれは決して受け入れられるものではなかった。

第3期は第4章「企業年金における受給権保護」

に係わる時期である。著者の主題は、1974年エリサ法を到達点とする受給権保護の論理は福祉資本主義モデルの限界を克服する目的で制定されたのか、どうかにある。これに対する著者の答はYesでありNoでもある。そこに本書の面白さ、といったら悪ければ評者が学んだひとつがあった。

評者などは、受給権保護は年金給付にとって固有一つ普遍的な権利にかかわる問題として考え、わが国への導入の是非をその観点から考えてきたが、著者はそうした皮相的なとらえ方に修正を迫っている。すなわち、受給権保護は「ヨーロッパで生まれた社会保険とは異なり、アメリカで独自に発達した…自生した論理」（115頁）にもとづいて制定されたものである。また、「私有財産の保護の思想」にもとづき、アメリカの公私二層システムにおける企業年金の位置が明確化され、その上、「自由の理念と自助の規範を象徴する企業年金の正当性は、一見それと反する連邦政府の介入によって確保された」（116頁）ところに、意義を認めている。

それゆえ、アメリカの年金システムにおける受給権保護についての著者の関心は、1975年エリサ法の制定にいたるまでの企業年金をめぐる受給権保護の自生のプロセスを明らかにすることにある。この検討から著者は、第1に、1950年代の労働組合の年金要求運動に対する当時のトルーマン政権の支持についても、社会保障年金給付の停滞と社会保障年金給付の拡充に代替する制度としての企業年金を認めたからに他ならない、と結論づける。

第2に、この時期においても福祉資本主義モデルの原則である、企業年金の提供の任意性と給付の多様性が維持されてきたこと、第3に、給付の没取リスクの変化、すなわち受給資格要件の緩和、受給権付与、そしてパッドボーイ条項の再請求権利が徐々に認められてきた点に注意を喚起する。

結局、エリサ法は、そうした自生的な展開のな

かで培われてきた受給権保護を法律によって補強するものであり、たとえばGM社をはじめ大手企業にとっては加入資格などの没取リスクの抑制、あるいは積立基準などを規制するエリサ法に「抵触する雇用主はそもそも少数派であった」（149頁）という。

それではなぜエリサ法が制定されたのか。その理由を著者は、エリサ法により企業年金の「公共的性格」を獲得すること、福祉資本主義モデルのもとでの給付設計と発生給付の履行に関する「雇用主の任意性」を維持し、その限りでの受給権保護であったこと、にもとめている。それゆえ、エリサ法の制定によって「企業年金へのより強力な規制を防止」したこと、そして「社会保障年金の基礎的な役割への限定を正当化してきた論拠の1つである」（161頁）という結論が導かれる。

エリサ法に対するこうした著者の論理が正当であるかどうか、評者は結論を評価するだけの能力をもちあわせてはいないが、ここが本書の評価にかかわる論点のひとつであることは間違いないであろう。著者が言うとおり、エリサ法によって年金給付を恩賞的な性格をもつものとしてではなく、繰延賃金説としてみて、債務性をもつものとして、したがって企業にとっての負債として積立方式に移行せざるをえなくなった点を考えれば、公私二層システムからの接近だけでなく、当時の企業年金自体の問題としてみることも可能であろう。これが本書の第6章につながる問題となるであろう。

本書は最後に公私二層システムの再編成の時期を対象とする。すなわち、第5章「社会保障年金の「危機」と調整」および第6章「企業年金の再構築」である。1970年代中頃にアメリカの社会保障年金は財政危機に直面する。その危機を1977年と83年修正法による給付抑制策と税率引き上げという2重の数量調整により危機を脱したかにみえたが、そこでは社会保障年金における基礎的保障

の論理に変更を加えるものではなかった。

ところが、20世紀末からブッシュ政権まで根本的ともいえる社会保障批判が噴出する。そのひとつが経済学サイドからの批判であり、そして2004年のブッシュ政権による社会保障年金の個人勘定化提案であった。後者は社会保障年金の401(k)化ともいえ、それは基礎的保障としての社会保障年金の役割を大きく変える可能性をもっている。この提案は頓挫したが、その後のアメリカ社会保障年金は運良くアメリカ特有の要因—たとえば経済環境と人口動態そして社会保障の役割を退職後所得源でなく最低限の基礎的保障水準に押さえてきたこと—により、顕著な安定性を維持しているという。

それに対してもう一方の年金である企業年金は、20世紀末から大変革の時代を迎えている。年金プランの衰退にともなう年金加入者の大幅な減少は中小規模の企業年金だけでなく、大規模な年金にまで確実に進行している。ここでも著者はこの現実に対して知見を提供している。すなわち、既存の確定給付制度(DB)に代わる401(k)やキャッシュバランス・プランの急激な増大は、既存の年金制度の減少、縮小にともなう消極的な移行の結果というよりも、企業年金の提供基盤の積極的な拡大の結果であるという。いいかえれば、401(k)が従来まで企業年金が普及していなかった規模や業種の企業にまで普及したことに、著者は公私二層システムとしてのアメリカ年金システムに大きな変革の兆しをみている。

ニューエコノミーといわれる経済構造の変革が、雇用の形態を賃金体系を変え、コスト意識を高め、ついにはDBを401(k)に変更する。そうした年金制度変更を促す背景には、401(k)への租税優遇政策と個人の年金投資に対応する金融ビジネスの大きな進展がある。

公私二層システムを支える企業年金はどこに向かうのか。本書の最後で著者が導く結論は、401

(k)への制度移行により、エリサ法制定の理由でもあった没収リスクや破綻リスクの抑制そして年金資産への個人所有権の確立が期せずして獲得され、それは自由の理念と自助の規範をさらに徹底させたものである。

Ⅲ 本書の提起したもの

アメリカの年金システムを形成し展開している動因について、本書は自由の理念と自助の規範にもとづく福祉資本主義モデルにもとめ、それにもとく公私二層システムがあるという。公は最低限の基礎的保障を給付する社会保障であり、私は受給権保護にもとづく企業年金である。そうした観点からみれば、受給権保護もまた、公の年金制度のあり方と無縁ではなく、被用者の受給権を保護することを通じて、公の社会保障を維持するためのテコになっている。

本書は、このことを膨大な資料から導かれた貴重なデータをもとに、丹念にそして周到に検証する。

100年余にわたるアメリカの年金システムの歴史は、公私の年金制度の興亡史ではあるとみることもできるが、それを支える原則はほとんど変わっていない。否、現代にいたってそうした方向は一段と明確になっている、著者はそのように捉え、アメリカの年金システムの未来を描いている。その未来像の行く末をどのように評価するか、著者は必ずしもネガティブな評価をくだしてはいない。そのことは、著者が公的な社会保障年金を基軸としてそれを補完する私的年金制度を唯一の年金システムとしてみているのではなく、アメリカ型の制度もまた21世紀に生き残る年金制度とみなしているからであろうか。これをどのように見るのかが、本書の評価の分かれ目となるであろう。

評者はかつて各国の年金制度、とりわけ企業年金制度の将来はそれを取りまくさまざまな制度—

とりわけ本書の終章で言及されている「年金資産を運用する金融市場」のあり方を含めた諸制度－のネットワークの市場間競争であると指摘したことがある¹⁾。本書の著者もまた、企業年金をふくめたアメリカ型の年金システムの維持は、公私二層システムをささえる公的規制、労働市場、金融市場、それと本書で言及されている金融サービスの質と規模、あるいは本書で言及されていないが、年金資金を受託するエージェントのフィデューシャリー責任などの総合的な体系に依存しており、それを束ねるものとしてアメリカ型福祉資本主義を位置づけている。

このようにみれば、本書が提起したものはアメリカ特有な年金システムの展開の検討をつうじて、わが国の公的のみならず私的年金制度の総体にかかわる年金制度全体の再構築のあり方を支えるディスプリンを問うたものといえることができる。

注

- 1) 拙稿「企業年金制度の再構築を巡る国際的な市場間競争」『年金情報』2010.3.1. つぎも参照。"Global battle over corporate restructuring," *Investment & Pensions Asia*, March 12, 2010.

(いまふく あいし 日本大学名誉教授、大学院講師)