

企業年金の発達が公的年金に与える影響

——アメリカ合衆国のケース——

カレン・ホールデン¹⁾

(訳：稲川順子)

I はじめに (Introduction)

老齢・遺族保険 (Old-Age and Survivors Insurance, OASI) 制度 (社会保障庁, 1986年) は, 1985年に, 受給者3,320万人に対して1,711億ドルを支払った。また, 65歳以上の人々の92%に給付を行い(社会保障庁, 1985年), さらに1982年には, 新規受給者の所得の38%を支給する (Reno and Grad, 1985) など社会保障制度は, 米国における高齢者にとって老齢保険の基礎となっている²⁾。その他の老後所得の源泉は重要性が低くなってきている。社会保障新規受給者の間で, 企業年金からの所得者および退職以前に蓄積した資産からの所得者は, 1982年の報告によるとそれぞれ38%および48%であり, 額面では彼らの総所得の13%および28%の割合を占めた (Reno and Grad, 1985)。

高齢者の所得における OASI 給付の主導的役割は, この制度自体の発展の結果として示される。すなわち, 従来は, 特定の労働者の集団に, しかも退職による所得減少の場合に限ってかなり控えめな給付を行っていたものが, 現在は事実上全体の労働者に対する, しかも, より広範な危険をカバーする制度へと変容しているのである。従来この制度の発展が表立った論争を引き起こすことは, ほとんどなかった (Derthick, 1979)。しかしながら, 最近になって, 短期的経済危機および悲観的な長期経済および人口統計的事情を背景として, 現在の退職者への支払いに匹敵する給付を将来においても維持するだけの能力が OASI にあるのか, という懸念および OASI への不信が, 若年労働者の間で生じている。

働者の間で生じている。

1983年改正法はこの制度に対する国民の信頼を回復するものと期待された。保険庁の推計は長期財政状態が回復されてきたことを示している (Ballantyne, 1986)。しかしこの制度に対する国民の信頼は今日にいたるまで回復されていない。その理由は, 保険財政推計の正確さに対する国民の不安のためではない。むしろ, 勤労者と受給者が, 強制加入の公的老齢保険制度の必要性和その制度からの相対的な収益を評価する仕方がより根本的に変化したためであった。

公的老齢保険制度は, 勤労所得の損失に対する唯一の保障手段ではない。それにもかかわらず, 1936年に OASI が制度化されて以来数十年間というものの, 高齢労働者の大多数にとって, 老後の頼りとして家族扶養あるいは個人貯蓄に代わるものは, ほとんどなかった。1950年になってさえも, 賃金・俸給労働者の25%にしか, 社会保障以外に年金がつかなかった (Kotlikoff and Smith, 1983)。1962年になってようやく高齢者の14%のみが, 企業年金を得ていることが報告されている (Reno and Grad, 1984)³⁾。しかし以後20~30年の間に, 適用範囲は急速に拡大した。1950年から1979年の間に, 労働者による加入は, 48%を超え, (Kotlikoff and Smith, 1983), 1982年には, 社会保障新規受給者の56%が, 企業年金からいくらかの所得を得ていると報告している (Reno and Grad, 1985)。企業年金および OASI の同時的普及は, まったく無関係ではないが, 高賃金労働者が退職に際して OASI に相対的に依存する度合いを変えた。

本稿の論点は, 米国における老齢保険に代わる

べき手段のアヴェイラビリティとセキュリティの増大により、受給者と納税者双方の OASI に対する 50 年の長きにわたるほぼ普遍的な支援が崩れてきたということにある。それが、他の私的な手段との競争を増大させるような OASI 自身の急激な変化を提言させることになった (Ferrara, 1985; Robertson, 1981)。それにもかかわらず、企業年金ではニーズの満たされない労働者への老齢保険給付の問題が残っている。このグループの人々にとっては、OASI 制度が、老後所得の主要なそして場合によっては唯一の源泉である。保険原理上公平な年金の一つとしての OASI の必要性が減った一方で、恵まれない高齢労働者にとって、補助金付き退職保険の必要性は、相変わらず存在する。付加的な社会保険年金を必要としない OASI 加入者は、この制度の所得再分配目的を理解することが重要である。すなわち、保険ニーズが公的部門および私的部門の両方によって満たされる混合経済においては、高賃金労働者たちが OASI への過去の保険料の内部収益に犠牲を払うことも、市場保険の選択肢をほとんどもたない人々を保障するうえでやむをえないと認識することが、ぜひとも必要である。

次節において、OASI の発展およびその基本的な制度規定が概略述べられる。つぎに、退職者保険の保険的要素と老齢者所得の適正支給額との間に生ずるコンフリクトについて論じられる。企業年金を規制しそのことによって企業年金加入者へより大きな保障を創出している政府の役割は第 4 節で扱われる。最後に、終節では、低所得高齢者が直面している諸問題を論じ、また、低所得高齢者への所得移転の継続的必要性および公的退職保険の必要性の減少の双方を考慮に入れたうえで、公の論争の進んでいきそうな方向について結論を引き出す。

II 社会保障：1936 年以降 (Social Security)

制度の発展および適用範囲 (Program Development and Coverage) :

米国は、社会保険制度⁴⁾をもったのが先進諸国のなかでは遅く、1935 年 8 月にフランクリン・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領が、社会保障法に署名したことにより国民老齢保険制度 (Old Age Insurance, OAI) が制定された。“工業と商業”における 65 歳未満の労働者 (当時は全労働者の 60% 以下であった) は、この制度に加入し、そして、3,000 ドルを上限とする賃金の 1% を支払うことが要求され、それと均等の税額が雇用主によって拠出された。65 歳に達し、2,000 ドルの生涯賃金⁵⁾をもち、また、最低 5 年各職場で雇用されてきた場合に、労働者は“完全に保障される (fully insured)” ことになって、受給資格収入⁶⁾の生涯合計に基づいた給付が約束された。

第 1 回目の予定された給付支払い期日以前においても (1936 年 1 月 1 日から加入した者が、はじめて資格要件を満たした年が 1942 年であった)、1939 年の修正条項に基づく給付算定法式の変更、保険適用範囲に対する年齢制限の撤廃、“完全保障 (fully insured)” に関する規定の変更、そして退職者の妻および未亡人への無拠出給付が実現された。1956 年には、障害保険 (disability insurance, DI) が加えられ、1965 年には、65 歳以上の人々への入院保険 (hospital insurance, HI) が、付け加えられた。本稿では OASI についてのみ論じる⁵⁾。

OASI の適用範囲は、しだいに、実質的には、全労働者へと拡張された；1950 年には、農業雇用労働者および家内労働者および非農業自営業者 (専門職労働者を除く) へと拡張され、1954 年には農業自営業者および専門職労働者へ、1956 年には制服着用組へ、1960 年には米国内で外国政府によって雇用されている米国市民へ、1967 年には聖職者および宗教界の人々へ、そして 1983 年には米国人雇用主に雇われている在外米国人および連邦政府の全新職員へと適用範囲が拡張された。その上また、州権問題のため、それ以前には、州政府職員への任意適用と彼らの脱退とを許容していたのに対し、1983 年修正条項⁶⁾は、保険適用停止権を廃止した。

事実上全労働者が、現在、OASI に強制的に加入させられており、唯一の除外グループは、

1983年に先だって保険加入を選択しなかった州政府の職員であった。非就業者は、失業者をも含めて、OASI への加入から除外されるが、彼らは以前に収入から蓄えたクレジット^{訳注3)}を保持することができ、もし保険が適用されている労働者と結婚した場合には、配偶者給付および遺族給付を得られるのである。現行の給付財源を調達するために、保険加入労働者と彼らの雇用主は、その労働者の年間収入の同じ割合を OASI 税としてそれぞれ支払うのである。1986年には、雇用主と労働者の合計税額は、年間収入のなかで初めての4万3,800ドルの14.3%にあたった。

給付算定 (Benefit Computation):

OASI の給付算定方法は、企業年金のそれとよく比較される。退職者給付 (retired worker benefits) の資格は、労働市場参加期間とのかかわりの長さに依存し、給付額は、受給者の収入歴と直接に結びついて変動する。62歳ですでに受給資格のある人は、65歳前に受給するなら減額されるにしても、退職者給付を受けることができる (62~65歳の間で、減額分は月当たり5/9%に等しい)。65歳の場合には、給付は基本年金額 (primary insurance amount, PIA) に等しい。PIA とは、過去の再評価後の平均月収 (average indexed monthly earnings, AIME) を基礎としており、おおよそのところ労働者が26歳から62歳になるまでの期間の平均月収 (賃金上昇のたびに再評価された) に当たる。PIA 方式は累進的であり、高い平均賃金労働者よりも低い平均賃金労働者に高いパーセンテージの所得代替がなされる⁷⁾。

受給資格に必要な加入期間および収入平均期間は、すべてのコーホートを通じて一様ではない。1950年代における適用範囲の大きな変更により、受給資格基準および賃金平均化期間が修正され、新しく保険適用される労働者は比較的短期間だけしか適用対象事業に従事していなくても、受給資格を得られることになった。この場合の収入は、退職者が62歳に達する前の年と、彼または彼女が26歳になった年あるいは1956年のどちらか遅いほうの年、との間の経過年数に等しい期間について

平均される。より高齢の労働者コーホートにとって平均化期間がより短いことは、大きな利得となった。なぜなら、それは受給資格を得る確率を高めるし、また給付額はいまや全収入期間にではなくて限られた最高収入期間に基づくため、給付水準をも上昇させるからである。幾人かの労働者は、6四半期の加入期間という短さで、給付資格を得られたのであった。

収入平均化期間の緩和は、OASI 加入者の全コーホートに利益を与えた。1991年以降に62歳に達する人々にとっては、受給資格は、40四半期 (quarters of coverage) を必要とし、収入は、完全に35年間に関して平均される。それ以前に62歳に達する退職者には、累進的により短い資格期間および平均化期間の要件が適用される。こうしてより高齢な労働者コーホートは、この制度への拠出年数が若年労働者コーホートに要求される年数よりも少ないにもかかわらず、給付を得ることができるのである。

AIME を計算する際は、最高収入期間が平均される。平均収入が計算されるのに必要な年数に労働者の年数が満たないときには、ゼロ収入も含まれる。26歳以前 (あるいは1956年以前) の、および62歳以後のより高い収入の置き換えは、より低いあるいはゼロ収入の期間を考慮しているためだが、収入平均期間が長くなるにつれ、代替のもつ意味は小さくなっていく。労働力参加が間欠的 (Periodic) であるか、あるいは、比較的遅くに労働力へ参入した者にとっては、ゼロ収入の年数が含まれることにより、彼らの属するコーホートが若ければ若いほど AIME を減額させられる可能性がより強くなる。はたして実質収入の継続的改善および婦人の労働力参加の増大が、より長い平均化期間の給付に与える負の影響を相殺するかどうかは、経験的な問題であり、まだ議論の余地が残っている (Mallan, 1976)。

退職者の扶養家族および遺族は、無拠出給付を受ける資格をもっている。すなわち、既婚労働者の保険料が増大するわけでもなく、また主たる受給者の給付 (primary beneficiary's benefits) が減少するわけでもないということである。配偶者は、

通常退職者の給付の半分に等しい給付を受給する資格をもっている；遺族配偶者は、退職者が得たであろう給付に等しい額を得る資格がある⁹⁾。しかしながら退職者給付および扶養家族給付または遺族給付の両方の資格をもつ受給者は、彼らが資格をもつ最も大きい給付のみを受給することができるのである⁹⁾。OASI 受給者に労働の停止は要求されていないが、62歳から69歳の間に課される収入テストによって、事実上の有給就業は、限定されている。もし収入が一定額（1986年には65歳から69歳の人々にとっては、7,800ドルそして62歳から64歳の人々にとっては5,760ドル）を超えると、2.00ドルの収入に対して1.00ドルの給付が、失われるのである。もし家族の他のメンバーが、退職した労働者の収入記録に基づき OASI 受給資格を満たすとしても、彼らの給付もまた主たる受給者に課される収入テストによって減額され得るのである¹⁰⁾。

III OASI の保険要素対社会的妥当性目標 (Insurance Versus Social Adequacy Goals of OASI)

大恐慌、およびそれに伴い職を失った高齢労働者、さらに職に就けない若年労働者の苦悩は、老後の所得援助増大への強い要望となり、有効な立法措置に結晶したのであった。社会保険は、即時的な所得救済を与えるための手段として主張されたわけではない¹¹⁾。この制度は、むしろ労働者が（そう遠からぬ）将来において退職給付を受給できるようにするための手段として制定されたのであり、それによって、恐慌期の高齢労働者が経験したような老後所得の急激な減少を回避させ退職を容易にしようとしたのである¹²⁾。当時は、高齢労働者は収入、彼ら個人の貯蓄、あるいは家族のメンバーからの所得移転以外にはほとんど他の所得選択をもちあわせていなかった。企業年金は、労働者のごく一部しかカバーしていなかった。しかも支給は、たびたび雇用主の意思に委ねられた。OASI の主要目標の一つは、企業年金によってカバーされない労働者に代替的な年金を提供するこ

とであった。私的部門における年金額基準方式と同様に、OASI 給付も過去の平均収入にリンクされており、生涯収入がより高い労働者（つまりこの制度に、より多く支払った人々）には、より多くの“保険”が支給されることになる¹³⁾。以来、この保険は、より多くの高齢労働者の退職を容易にし、退職者の政府および民間扶助制度への依存を減らすものと期待されてきた（Altmeyer, 1968）。しかしながら、完全に労働者の過去の保険料によって資金調達されている厳密な保険制度というのが、退職を可能にするに十分な給付を大部分の労働者に支払い得ないことは、明らかであった。この制度の初期に加入し、かつその後間もなく退職するはずの労働者は、退職を可能にする給付に必要な、勤労期間および収入記録を蓄積する時間が制限されていた。成熟した保険制度においてさえ、長期間低賃金労働者や、頻繁に仕事を変えたため受給権付与規定（vesting rules）を満たすことのできなかった人々は、給付がまったく（あるいはほんのわずかし）得られず、このことが退職を困難にするのである。OASI が取り組むべき保険の問題は、企業年金の適用範囲不足だけでなく、より不安定な職歴をもつ労働者に、企業年金を通じても提供できるような低水準の所得保障の問題でもある。

これらの労働者の追加的保険へのニーズに応えるために、OASI は、もち運び自在（universal portability）の余地を認め、退職後に予想される消費ニーズを満たすに十分な所得をもたない労働者グループに対して所得移転を行うような福祉的性格を含んでいた。最低給付（1982年以降62歳に達する労働者に対して1981年に廃止されるまで）が定められたし、給付方式は、生涯平均賃金の低い労働者を優遇し、そして遺族は無拠出給付を受けた。

これらの所得移転規定により、OASI は、損失所得あるいは支払い保険料のみに基づいて労働者間に平等に退職保険を提供するという厳密な年金制度としての性格を失った。この厳密な保険方式からの離脱は、十分意図的になされたものであったが、この制度の所得適正化規定（income adequacy

provisions) は OASI 加入者間の相対的収益を変えらるという重要な効果をもたらした。退職時に移転的部分から給付を受けている労働者は、他の OASI 加入者よりも得をすることになった。

相当数の文献により、OASI 加入労働者・受給者両グループにおける相対的利得が証明されている。利得者は、予期されたとおり、平均収入の低い労働者（生涯賃金の低い労働者、および収入は高いが適用事業への就業期間の短い労働者の両者を含んでいる）であり、初期のコホートのメンバー（収入平均期間の短さの故）、および扶養家族をもつ人々である (Burkhauser and Holden, 1981)。

各コホート内で、一部の退職者が他の退職者より得をしたとはいえ、他方では現在までのすべての退職者が、OASI 加入により得をしているのである。バークハウザーとウォリック (Burkhauser and Warlick, 1981) は、適用期間の実質収益率を 3% と仮定して、1972 年における受給総額の 75% が労働者から受給者への純移転となり、またそうした移転の絶対額は、最高所得者と最低所得者で同じであった（収益率は低かったが）ことを推定した。仮に給付が各個人の過去の保険料（およびその運用利子）にのみ基づいて支払われたとして受け取る額よりもずっと高い給付をすべての退職者は、査定されていたのである。これらの莫大な利得は、賦課方式の OASI 制度の中で、給付算定式のたび重なる改善を通じて得られたものであり、さらに労働力の増大、労働者の平均賃金の上昇、および保険適用収入に対する増税の組み合わせによって賄われたものである。

高所得労働者にとっての生涯保険料の低い収益率は、OASI の所得移転目的と一致するし、また、つぎのような理由から、この制度の設計者によって正当化された。①高賃金労働者は、個人年金によってカバーされる可能性が大きい。②彼らは収入からの貯蓄もしやすい（特に扶養家族を養う必要がなければ）。③その結果、その他資産を老後のために蓄積したはずである。累進的給付設計は、社会的妥当性を根拠として主張された。同時に、企業年金の加入率が全般的に低く、また個人年金市場も未発達であった 1930 年代には、どんな型の

公的保険でも大多数の労働者にとって大きな恩恵を意味していた。したがってその給付を、企業年金加入あるいは個人年金購入による仮定上の収益と比較することは、この制度の初期においては、意味のあることではなかった。しかしながら、もしこのような比較がなされたならば、OASI のほうが有利であったろう。というのは、経済的、人口統計的および政治的要因が、長い間終始一貫して、制度加入による収益をすべての労働者に対して増大させるような給付改善を許してきたからである。

しかし、労働力の増大および実質賃金の上昇が減速するにつれ、以前の退職者コホートに対して多額の移転を賄ってきた労働者たちは、自分たち自身のためにそうした比較をするように奨励されたのである。一方、企業年金の適用は、より普及し、また連邦政府による民間制度審査が増大することによってより安全なものとなってきた。これら二つの併存傾向（よりよい年金の選択肢および OASI 給付増額への制約条件）は、比較的裕福な労働者間に、OASI への不満を増大させることになった。

IV 米国における企業年金 (Private Pensions in the U.S.)

米国における公的な老後所得保障政策の目標は、公的および私的イニシアティブの組み合わせを通じて、退職者に最低水準の所得を保障することである。したがって、連邦政策において、OASI の適用範囲および気前よさが大きく拡張され、他方で個人年金が、退職時の労働者の所得保障により重要な役割をはたすように規制措置もとられた。両者は相互に矛盾しないものである。後者の政策は、雇用主による年金計画提供の奨励を主たる目的とするのではなく、加入者が予期する給付を受給できる可能性の増大を目指していた。

どの連邦立法も、雇用主が年金制度を提供することを義務づけていないし、あるいは制度を適用されている場合でも、従業員がそのような制度に加入することを義務づけていない¹⁴⁾。しかしなが

ら、いったん年金制度が提供されると、連邦立法は、雇用主および雇用者拠出への税制上の優遇措置資格を得るために満たさるべき最低基準を詳細に規定している。これらの基準は、連邦所得税規則を通じて、そして1974年の従業員退職後所得保障法 (Employee Retirement Income Security Act, ERISA) およびより最近では1982年の退職者公平法 (Retirement Equity Act, REA) において規定されている受給権付与、加入、および積み立てに関する最低基準を通じて具体化された。

1920年代以降実施されてきた国内収入規則 (Internal Revenue Code, つまり所得税法) のもとでは、雇用主の年金保険料は、経営費控除の対象となっており、雇用者による年金保険料も課税所得に含める必要はない。また年金信託による収入は給付として配分されるまで課税されない。このような課税上の措置資格を得るためには、年金計画は適用および加入に関するいくつかの要件を満たさなければならない。簡単に言えば、それらの規則はつぎのとおりである。

「年金制度は、雇用者および（または）受給者のためのみの給付でなければならない。

年金計画の唯一の目的は、雇用主の利潤を従業員と分かち合うためか、あるいは彼らに退職所得を提供するかのどちらかでなければならない。

年金計画は永続するものとし、文書化し、従業員に伝達しなければならない。

年金計画は、法人組織の役員、株主、あるいは高い報酬を支払われている従業員を有利にするような差別待遇をするものであってはならない。」(Munnell, 1982, p. 33)

これらの条項は、雇用主が約束した年金支給を拒否したり、特定のグループの労働者に有利な年金を支給したり、あるいは労働者が長い間加入していたにもかかわらず、年金制度を勝手に中止するといったことを制限するものである。しかし非差別条項は、OASI と企業年金との合計から高賃金労働者と低賃金労働者とが等しい所得代替率を

得るように、企業年金が OASI との統合を通じて高賃金労働者に有利になることを認めてもいる。企業年金加入の約25~30%は、統合制度の適用下にあると推定されている (Munnell, 1982)。これらの制度において低賃金労働者は、OASI による埋め合わせがあるため、企業年金給付を減額され、高賃金労働者は、OASI 下での低い所得代替率を理由として、企業年金拠出からはより高い収益を得る傾向があり、それによっていくぶん、過去における OASI からの低い収益を相殺しているのである。

IRS^(注4)の年金規則にもかかわらず、1960年代の終わりには多くの労働者が、深刻な積み立て不足の故か、あるいは退職時受給資格に関するきわめて長期の加入期間または近年の雇用について定めた厳格かつ不明確な規則の故か、いずれかの理由によって、約束された給付を受け取っていなかったことが明らかである¹⁵⁾。従業員退職後所得保障法 (ERISA) は、これらの問題を緩和し、加入者に対する年金契約の安全性増大を意図していた。ERISA は、IRS 規則下で非課税資格を得るため企業年金制度が満たさなければならない加入者の最低年齢、最低勤務年数、受給権付与要件、および“勤務の中断 (break-in-service)”に関する規定を設定した。さらに付け加えて、ERISA は、企業年金制度を適用されない労働者が課税繰り延べ個人退職勘定 (Individual Retirement Account, IRA) によって退職後のための積立資金を取りわけておくことができるようにした。このようにして、企業年金加入労働者に与えられているのと同様な所得税優遇を、非加入労働者にも認めようとしたわけである。

ERISA のもとでは、企業年金加入者がその制度の定める退職年齢に達すると、彼らに給付を支給しなければならない。それは彼らが退職時までずっと働き続けてきたかどうかに関係なく、離職に先立ち、ERISA 規定の最低基準に一致する受給権付与規則を満たしている限り、行われねばならない。労働者が離職時に受給権を付与される可能性は、企業年金へ加入できる最低年齢および必要最低勤務期間を、それぞれ22歳かそれ以下およ

び1年と定めることができるという ERISA の条項によって、増大された¹⁶⁾。さらに“勤務の中断”規定は、受給権付与以前に適用事業を離れ、後になって同じ年金の適用されている事業に戻った者が、以前の加入時勤務債務を、自動的に拒否され得ないということを意味している。企業年金制度から永久に脱退する労働者には、給付損失に対する何らかの保護が、ERISA 条項によって提供される。すなわち企業年金制度から取り戻した保険料を、IRA に“ころがす (roll-over)”ことが許されており、これらの保険料回収分が所得として課税されることを避けることができる。完全積み立て要件および、年金給付保証公社 (Pension Benefit Guarantee Corporation, PBGC) によって管理されている連邦政府後援の年金保険制度は、制度中止を理由として労働者が退職時に年金支給を拒否される可能性を減少させた。最後に、通常の形の年金を提供しているすべての企業年金制度は、すべての既婚退職者に対して、退職者が別の選択をしない限り、減額された形の連生および遺族給付 (joint-and-survivor benefit) ——これは退職者の死亡後、配偶者に少なくとも給付の半分が継続支給される制度をいう——を提供しなければならないと、ERISA は述べている。

これらの規定を通じて、ERISA は、企業年金加入の価値を相当増大したし、比較的高賃金の労働者に対して OASI 加入に代わる安全な選択肢を与えたことになる。OASI は主として、高齢労働者が退職を望むときの最低水準の所得を保障し、労働力から退いたり復帰したり仕事を変えた場合に備えて労働者の年金を保護し、また、死亡した労働者の遺族および退職者に所得を提供するように立案された。ERISA は、企業年金がこれらのリスクに関して少なくとも制約付きの適用で対処するように求めた；つまり受給権のある労働者には、職を離れる場合あるいは制度中止の場合に、年金所得の一定保障水準が確約され、同じ制度のもとでの限定付き脱退および復帰が許され、また、保険数理的に公平な連生および遺族給付が提供されなければならない。ERISA は、OASI の目指す所得保護という目標が、他の代替的年金の選

択を通じて部分的に達成される可能性を増大させた。

その後の課税諸法および退職者公平法 (Retirement Equity Act) は、上記の保障を強化するものであった。ERISA は、企業年金を適用されない労働者に対してのみ、IRA 内で退職目的所得の課税優遇を認めてきたにすぎないが、その後の租税立法は、同じ特権を企業年金適用労働者にも拡大したのであった。しかし 1986 年の税制改革法 (Tax Reform Act) は、再び、年金非適用労働者に対してのみ、上記のような方法で所得保護を認めているにすぎない¹⁷⁾。REA は、労働者の配偶者が連生および遺族給付を辞退した場合、その選択を書面で示すことを要求している。この条項は、年金選択における配偶者の役割を増大させその結果、労働者の死亡による所得損失に対して、被扶養の妻あるいは夫が企業年金によって保護される可能性を増大させるのがねらいである。さらに加えて、REA は、制度加入基準年齢を22歳から18歳に下げている。

V 企業年金と社会保障改革との相互作用 (The Interaction between Pension and Social Security Reform)

1930 年代以降における退職後所得法 (retirement-income law) 改変の効果は、企業年金からの給付を受ける退職者の割合がしだいに増大してきたという事実の中に、直接読み取ることができる (表 1)。1962 年と 1984 年の間に、企業年金あるいは公的年金制度からの所得がある高齢者の割合は、14%から38%に上昇している。その間、これらの年金が総所得に占める割合は、9%から13%に上昇した。企業年金給付が同じ時期に増加し社会保障給付も全般的に増大したことは、高齢者の福祉に大幅な改善をもたらし、今日では、このグループは、平均して非高齢者と同じくらい裕福である (Danziger, *et al.*, 1984)。

しかしながら企業年金の適用拡大とその給付増大とは、比較的高所得の高齢者に集中していた。企業年金制度に関する連邦規定の拡充により最も

表1 各種の所得をもつ高齢者ユニットの割合および総所得に占める各種所得のシェア：
1962年および1984年

所得源泉	1962年	1984年
各種所得保有ユニットの割合(%)		
社会保険	69	91
企業年金	14	38
資産	54	68
勤労収入	36	21
総所得に占める各種所得のシェア(%)		
社会保険	31	38
企業年金	9	13
資産	16	28
勤労収入	28	16

注：総所得は、全高齢者ユニットの所得の合計である。企業年金所得は、民間の企業年金と連邦、州、および地方公務員に適用されている年金からの所得を含む。

出所：Reno and Grad (1985) からの再掲。

利益を得たのは、このグループであった。表2は、1984年における高齢者ユニットの総所得の中、各所得源泉から生じた所得の割合を総所得階級別に示したデータである。これらの高齢者の中には、まだ就業中で、したがってまだ退職関連所得を受けていない者もいる。高所得と年金所得との間の関連は明らかである。2万ドル以上の年間所得を有する高齢者の間では、勤労所得ありと報告している人々の割合がより高い(43%)にもかかわらず、企業年金所得も、年間所得5,000ドル以下の高齢者の場合よりも、はるかに高い割合の人々が得ており、総所得に占める企業年金所得の割合もはるかに高い率となっている。

総所得と企業年金受給との間の正の相関は、将来にまでずっと持続しそうである。表3は、民間部門における賃金・俸給労働者の企業年金の適用状況および受給権を付与されている年金適用労働者の割合を示している¹⁸⁾。適用範囲も受給権付与も共に年齢および所得の上昇につれ増大する。このばらつきをもたらしたのは、部分的にはつぎのような事情からである。すなわち若年労働者および婦人労働者はパートタイムで働くことが割合に多く、また比較的近年になって就職や転職がなされ、したがって、加入のための最低年齢、最低勤務期間、および最低年間労働時間の要件を満たしにくかったのだらうという事情である。高齢者あ

るいは高賃金労働者は、企業年金を適用され、受給権を付与される可能性がかなり大きい。例えば、民間部門における51～65歳の年齢の男子賃金・俸給労働者中2/3は、企業年金を適用されており、また自分たちが受給権付与に関してどのような状況にあるかを知っている者のうち、86%が受給権を付与されていた。女子労働者に関しては、もし適用されていれば、その年齢で男子の場合と同じくらいの割合の者が受給権を付与されていたであろう。しかし、適用率は女性のほうが男性よりもはるかに低いため、年金給付資格を得るようになる女性は、全体的にわずしかしくなく、仮に得られたとしても、その給付額はより低いであろう。比較的高い賃金の労働者は企業年金適用の可能性がより高い、したがって公的制度は彼らの所得代替率を、低賃金労働者の場合よりも合法的に低くすることができる、という主張において、OASI制度の設計者は正しかった。

しかしながら企業年金加入に関する年金立法を通じての連邦政府の保護と社会保障負担の内部収益率低下との組み合わせに対して今日の労働者が

表2 所得階級別各種所得保有高齢者ユニットの割合および各種所得の総所得に占めるシェア：1984年

所得源泉	総所得(ドル)			
	<5,000	5,000 ~9,999	10,000 ~19,999	20,000+
各種所得保有ユニットの割合(%)				
社会保険	83	95	94	88
企業年金	5	26	21	29
勤労収入	4	11	25	43
資産	27	59	84	95
公的扶助	29	13	12	15
その他	5	6	5	3
総所得に占める各種所得のシェア(%)				
社会保険	77	71	48	20
企業年金	3	8	27	15
勤労収入	0	4	10	23
資産	4	10	21	39
公的扶助	14	3	0	0
その他	2	3	2	1

注：高齢者ユニットとは65歳以上の同居の夫婦または単身者をいう。これらのユニットは他の家族メンバーと同居している場合もある。所得は、高齢者ユニットのみが得たものをいう。

出所：Grad (1984)。

表3 民間部門雇用の賃金・俸給労働者に関する適用および受給権付与状況：
1979年

	年 齢	被適用者 (%) ⁽²⁾	受 給 権 者 (%) ⁽³⁾	収入階級別受給権付与割合 (%) ⁽¹⁾			
				合 計	<\$ 5,000	\$ 5,000 ~15,000	\$ 15,000+
男 性	18~25	28.8	23.5	32.7	27.2	34.4	32.6
	26~30	52.9	33.6	41.8	22.7	42.9	44.2
	31~40	63.1	48.1	58.6	58.6	50.9	60.9
	41~50	64.8	61.5	71.6	60.8	64.2	74.5
	51~65	66.0	71.3	81.3	69.7	69.7	86.2
	65+	17.2	67.1	75.6	n. a.	56.7	94.0
	18+	52.9	50.8				
女 性	18~25	21.2	21.6	29.7	28.0	31.0	n. a.
	26~30	36.5	29.4	39.8	32.9	38.7	53.6
	31~40	37.5	38.1	48.6	31.1	49.1	57.0
	41~50	38.8	49.1	61.4	27.7	62.0	86.8
	51~65	42.3	58.5	70.1	63.4	68.9	80.5
	65+	15.5	67.0	31.0	55.2	n. a.	n. a.
	18+	33.3	40.6				

注：(1) 受給権付与状態を知っており、かつそれを報告したすべての労働者中受給権を付与された者の割合。

(2) 民間部門のすべての賃金・俸給労働者に対する割合。

(3) すべての企業年金適用労働者に対する割合。

出所：Kotlikoff and Smith (1982). 表 3.2.4, 3.4.4 および 3.4.7 から引用。データは1979年6月の Current Population Survey による。

示す反応は、予期されたものではなかった。高齢者は他の退職制度へのアクセスが限られており、生活の苦しいグループと見なされている。その限りにおいて、若者から高齢者への無条件の移転を維持することは、高齢者の経済的地位を改善するために必要なことであり、またそれと同時に自分たち自身の退職後に同様の給付を暗黙裡に約束されている若い労働者にとっても“よい取り決め (good deal)”であると見なされている。企業年金が、より広範に普及した企業福祉 (fringe benefit) になる一方、OASI 給付の増大も退職者に対し過去の保険料からの収益を増大させ、その結果、OASI 加入を継続している高所得者に起こりそうな不満を先送りしてきたのである。企業年金が老後所得の比較的危険な源泉にとどまっていた限り、そして OASI の改善が期待できた限りにおいて、OASI の拠出・給付構造に対する一般的支持は持続していたのである。

だがこのような状況はもはや存在しない。ERISA 後の時代は、企業年金加入の安全性が顕著に改善されたことおよび OASI がその全受給者に高収益率で支給し続ける能力を明らかに低下

させたことの両方によって特徴づけられている。

したがって高賃金労働者にとっては、企業年金加入は、彼らの OASI からの期待収益に比べ相対的により良い取り決めとなったわけである。

企業年金加入の安全性を改善するのに ERISA が有効だった一方で、同法は、それ以前に企業年金を適用されていなかった、より不安定かつ低所得の労働者が直面する所得問題に正面からとりくまなかった¹⁹⁾。老後所得として彼らが限られた個人貯蓄に依存し、家族内移転に依存し、しかし基本的には社会保障に依存していることが表2から明らかである。企業年金からの所得をもたない高齢者は、より低い総所得および PIA (基本年金額) に留まり、企業年金適用確率の低い仕事に従事してきている (Snyder, 1986)。Fox (1979) はつぎのように推定している。すなわち社会保障だけで、企業年金非加入既婚男子の場合、退職前所得の36%を代替していたが、企業年金加入既婚男子の場合は、退職前所得の27%だけ代替したにすぎない。他方、企業年金と社会保障給付とを組み合わせると、後者のグループの退職前所得の50%以上を代替したのである。

VI 検討 (Discussion)

経済および人口の動向は、OASI の給付・拠出増額に対する一般的支持を変えた。この一般的支持は、ある程度、社会保障を良き退職年金政策として受け入れることから生じたのであった。老後における高齢者の福祉を保障するため、OASI 給付の改善とともに民間保険の役割を増大させようとした連邦政策は、高齢者の経済的地位を大幅に改善することに成功してきた。それはまた、比較的高賃金の労働者が退職後、社会保障に依存する度合いを減らし、他方で、OASI への加入とその他の年金への加入との相対利益を比較するよう促すこととなった。

しかし次のことを忘れてはならない。すなわち退職者保険のなかで企業年金の役割が増大したのは、OASI が、低収入で不安定な仕事をもつ労働者の最低退職後ニーズを満たさなければならないという圧力から、民間市場を解放したことにもよっている。雇用主は、高所得労働者への給付を目標とした企業年金を設計することができた。コスト高の労働者は、そのような労働者を多く抱える雇用主が年金制度の設立を拒否するとか、労働者を別々の雇用者グループに分割するとか、あるいは統合的な制度を提供するとかいった事情により、企業年金適用への道を閉ざされることがある。これら労働者の老後所得ニーズは、今後も、ほとんど社会保障を通じての所得移転によってのみ満たされることになるだろう。

最近、実質賃金上昇の鈍化および人口動向の予測が、OASI 内に不可避免の変更をもたらし、そのことが将来の給付増額を制限することになるであろう。そうした変更には、ある程度高い所得のある受給者への給付を課税所得に含めること、完全支給の受給開始年齢を65歳から67歳へ引き上げる計画、保険料引き上げ日程の加速、および生計費スライドの一時的凍結、などがある。これらすべての変更が示していることは、将来の退職時に現行労働者に支払われる給付の実質価値が、1983年以前の立法下において期待できたものに比べ、

切り下げになることである。企業年金は、高賃金の年金加入労働者の予期していた OASI 給付における損失がこのような削減されるのを埋め合わせするよう迫られるかもしれない (Andrews and Mitchell, 1986)。企業年金加入と OASI 加入の相対的利得は、このような労働者グループにとってより明白になるであろう。その結果、社会保障の給付と負担の制限 および OASI 保険料の民間退職保険への流用の許可といった問題を、より真剣に検討させることになるだろう。

しかしながら OASI 改革の論議においては、OASI の第一目標が、企業年金への機会をもたなかった人々に対して年金による保護を差しのべることにあった、ということを忘れてはならない。民間市場では、退職、障害、あるいはやもめ暮らしから生じる所得損失への保護が、低賃金労働者および短いまたは不安定な職歴の人々に提供される可能性は、ありそうもない。社会保障は、生涯所得の低い人々への給付に的を絞り、より幸運な労働者から彼らへ所得を移転することによって、このような保護を提供するように設計されている。OASI 拠出と企業年金保険料の競争市場的収益率からみた高賃金労働者の利益と、低賃金労働者の不十分な老後所得を保護するニーズとのバランスを取ることは、米国において社会保障制度が直面しなければならないデリケートな課題である。さまざまな雇用者グループの利益の間に緊張が生じたのは、社会保障が保険要素と所得移転要素とを一つの制度内に併せもっているからであり、米国における公共政策が、公的保険および民間保険とのイニシアティブの混合を奨励してきたからであった。退職後の所得損失を労働者に保障する場合に、公的部門と私的部門との間で適切なバランスを保つという問題に対するコンセンサスが、いまだ得られていないのは明らかである。これは、老後所得の保障に関し、企業年金が主要な役割を果たす米国においてのみ人々が直面する問題ではない。同じような緊張は、他の諸国においても、民間部門が老後所得のニーズを満たすに当たってより大きな役割を期待されるにしたがって、また高賃金労働者への公的給付が費用抑制のために削減

されるにしたがって、より鋭い問題となる可能性が強い。

注

- 1) Research Scientist, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, Madison Wisconsin.
 - 2) 社会保障という言葉は一般的に、米国においては連邦老齢、遺族、障害、および健康保険制度をさしており、障害者、退職者および遺族に給付を支払うものである。ただし本稿では、この言葉は、この制度のうち老齢および遺族保険部分に関して用いられる。
 - 3) 企業年金は、連邦、州、および地方政府職員に適用されているものを含む。これらの制度は、私的部門において提供される年金と同様に、適用範囲が特定の労働者に限定されており、労働者は、勤務および受給権付与の要件を満たさなくてはならず、かつ給付は、所得のニーズにではなく収入に基づいている。しかしながら、主な相違点は、連邦年金立法は公的年金には適用されないことである。
 - 4) 最も古い公的老齢保険制度 (National old-age insurance program) はドイツのもの (1889年) とデンマークのもの (1891年) である。1906年と1928年の間に他の16のヨーロッパ諸国 (1922年のUSSRを含む) が公的老齢保険制度を設立した。ただし世界が大恐慌というより緊急の経済危機と取り組んでいた間には、短い中断期間が生じた。1930年代は、フィンランド、ポルトガル、ギリシャ、ノルウェー、ユーゴスラビア、そしてポーランドを含めた他の“遅参者たち (late comers)” が、公的老齢保険制度を法制化した10年間であった。スイスはヨーロッパ諸国としては一番遅く公的保険制度を設立し、それは1946年であった。これらの全制度は、立法以来大幅に拡大された。
 - 5) 同じ連邦機関によって管理されているとはいえ、OASI, DI, そして HI は別々の信託基金、資格規定をもち、またまったく別個の人口統計的および行動的变化によって影響されるのである。例えば障害給付の資格には、適用対象業務に最近就業していたという要件があり、志願者は、障害の開始後6ヵ月間の待ち時間を満たしたうえで、更に労働能力規定を満たさなければならない。HI (あるいはメディケア) 給付は、65歳で OASI 受給資格をもつ労働者が受給する。メディケアは入院看護および上級ナースィング・ホームのケア (skilled nursing home care) に適用され、“Part B” 上積み保険料の支払いにより適用される医師のサービスを伴う。受給者には、在院日数制限の制約があり、かつ年間控除額^{注5)}のほかに、一定日数を越えた在院日数に対して一部負担をしなければならない。メディケアは在宅医療・保健サービスに関して部分的に適用される。
 - 6) 米国は連邦国家であり、連邦政府は州議会の活動
- を制約する権限を憲法によって制限されている。強制的な OASI の適用範囲から州政府職員を除外したのは、社会保障法の合憲性に関する司法上の試金石を避けるための方法であった。1983年の改正法は、この問題がもはや、法律上の主たる争点でないことを示している。
- 7) 例えば 1986 年に 62 歳となる労働者は、再評価された平均収入中、最初の 297 ドルの 90%, プラス次の 1,493 ドルの 32%, プラス 1,790 ドルを超える分の 15% に等しい給付を 65 歳で受け取るのである。この比率は時間の経過とともに変わらないが、絶対額あるいは“比率変更点 (bend points)” は、平均収入の変化に伴って自動的に改定される。
 - 8) 18 歳未満の子供および被扶養の両親にも受給資格がある。ただし一般に退職者の給付の 2.5 倍に等しい世帯受給額の上限に制約される。これらの給付は、退職者の家族に対してよりも障害者の家族に対して支払われる場合のほうが多い。その理由は、後者のほうがまだ若く家庭に子供がいたり両親の生存している可能性がより大きいからである。
 - 9) 2 種以上の給付に対し受給資格をもつ場合が生じ得る。例えば、扶養されている親が、自分の退職給付受給資格、寡婦給付の受給資格、および被扶養の親への給付受給資格を有していることもあり得る。第 3 の給付に依存し、その受給資格を確立するには、明らかに最初の 2 つの給付が少額でなければならないだろう。増大しているのは、以前の (死亡または離婚した) 配偶者の就業記録、現在の配偶者の就業記録、および自らの就業記録に基づいた給付に資格をもつ女性たちである。繰り返しになるが受給者は、受給資格のある給付のなかでも最高額の給付となるものを選択するだろう。
 - 10) ここで記述されている条項は、1986 年の施行である。1983 年改正法は、退職年齢を引き上げ、今世紀末近くに退職する人々への所得調査の内容を変更した。
 - 11) 1935 年社会保障法は、また州・連邦政府合同の失業保険制度 (Unemployment Insurance Program) を設立し、貧しい老齢者、盲人、および被扶養児童に対する所得審査付き援助制度をもつ州への交付金規定を設けた。
 - 12) OASI の主な動機の一つに、高齢者の退職によって若年労働者による就業選択の機会を増大させることがあった。これは就業を“ゼロ・サム・ゲーム”とみなす見方を表している。この見方は、1930 年代においてはたぶん、まったく不正確だったわけではなかったが、しかし長期的視点からは、現実的根拠に乏しい。
 - 13) 確定給付制度 (Defined-benefit plan) とは、特定の算定方式を給付の基礎とする制度をいう。典型的な算定方式は勤務年数と最終的な平均収入とを含む。保険料は、全労働者への給付を賄えるように定められる。米国における年金適用労働者の 70% 以上が、こうした制度に登録している。その他の適用労働者は、保険料基本制度に登録している。この制度は定

額かあるいは、勤務年数および収入水準と大まかに関連づけた保険料を各人に特定するものである。退職すると、これらの保険料（プラス利息マイナス管理費）が労働者の残りの人生における年金額を賄うのである。

- 14) それでも、公的な老後所得保障政策は企業年金の適用に対して間接的な影響を与えてきた。すなわち、OASIのおかげで、就労が不安定でかつ（または）低所得の労働者に企業年金を適用する問題から解放されると、雇用主は、もはや“所得の再分配ではなく報酬比例の給付提供”のみを目指せば済むような企業年金を提供することに以前に比べ抵抗が少なくなってきたということかもしれない（Scheiber and George, 1981）。
- 15) 例えば、長期の受給権付与期間を指定したり、年齢および勤務年数との組み合わせに定められた制度においては、健康上の理由から退職する高齢者あるいは、通常の退職年齢直前に一時解雇された者に対して給付を拒否することができる。
- 16) 企業年金制度は、25歳またはそれ以下の者にも待ち期間を指定することはできたが、いったん労働者の加入が認められると、22歳から25歳の間のどの勤務期間も受給権付与のための勤務期間として数えられねばならなかった。ERISAの下では、1年間の就業は、12ヵ月間における1,000時間以上の就労として考慮された。
- 17) 企業年金に加入している人々は、税引き後の所得からIRAに保険料支払いを続けられるし、IRA基金からの収入を課税から守ることができる。
- 18) 受給権付与（vesting）とは、労働者が退職時に給付を受給する権利を指す。もし受給権を付与されると、その年金制度で指定された退職年齢に達したとき、それ以降もその労働者が就業し続けるかどうかとは無関係に、年金受給適格者となる。もし受給権

が付与されれば、退職年齢に達したとき労働者はその雇用主を離れ、しかも給付を期待することができる。

- 19) 実際 ERISA は、おそらく、小規模の企業年金に管理費負担を生じさせたり、また、過度に積み立て不足の企業年金に多額の短期積み立て費用を増やすことで、企業年金の適用を、いくぶん減らしたことであろう。そうした負担増は、適用されにくい労働者が雇用されている小企業においてより多く見受けられそうであり、そのような企業が多いほど、企業年金制度の廃止が低所得労働者への企業年金の適用を減らしてしまったことであろう。

訳注

- 1) 米国の社会保障制度においては、労働者が1四半期に50ドル以上の賃金を得ると、1 quarter of coverage (QC) を与えられ、40 QC で完全支給の資格を得る。
- 2) 訳注 1) にある QC のこと。
- 3) QC のこと。
- 4) 内国収入庁 (Internal Revenue Service) の略。財務省 (Dept. of Treasury) 中にある連邦税の査定・徴収を行う機関。日本の国税庁に当たる。(1985年版の合衆国行政機構図による)
- 5) Social Security Handbook 1984 および 1984 Medicare Explained, Current Law Handbook, よによると、入院費用の年間控除額、すなわち入院患者に病院保険給付が支給される以前に、患者が負担しなければならない費用が年間定額で定められている。また、入院ごとに60日を超えると、患者には入院費用に関し20%の一部負担が課せられる。

(カレン・ホールデン リスコンシン大学助教授)
(訳 いながわ・のぶこ 慶應義塾大学大学院)