

支給開始年齢からみたアメリカの年金制度

山本 克也

■ 要約

アメリカでは1983年の公的年金制度（OASDI）改革で年金支給開始年齢の引上げが決まり、現在、引上げの途中にある。しかし、OASDIの年金給付額は少ないこともあって、それ以後、大きな改正はなされていない（保険料率も、1993年に引き上げた12.4%が維持されている）。もちろん、特にベビーブーマーの退職によって、年金財政が圧迫されるのは目に見えているが、いまだに抜本的な改正はなされていない。公的年金が小額なのは、アメリカでは自助の精神が尊重され、老後生計費の蓄えに関しても個人退職勘定、拠出建て制度の企業年金・個人年金が税制上の優遇措置を背景に利用可能だからである。一方、現役時代にそうした自らの備えをできない者は、貧しい生活を余儀なくされる。そのため、OASDIに付加給付を備え、低所得者の為の年金とするアイデアも存在する（イギリスの国家第二年金のような位置づけ）。一方、我が国は、正規雇用であれば厚生年金保険に加入し、十分な年金給付を受けられる。しかし、非正規雇用者は国民年金に加入はできるが、所得の関係上、保険料を支払うことが苦しく、また、老齢期にも低い年金受給額に甘んじざるを得ない。働き方に依存しないシステムの構築が必要である。

■ キーワード

OASDI、年金支給開始年齢、個人貯蓄勘定

I はじめに

アメリカで、連邦政府が公的年金制度を整えたのは1935年であった。経済安全保障委員会（The Committee on Economic Security）では、二つの理由から支給開始年齢を65歳に決定した。ひとつ目の理由は、当時、少数だが既に運用されていた私的年金や大恐慌の影響により30の州で導入されていた年金制度（state old-age pension）¹⁾の支給開始年齢のおよそ半分が65歳であったこと（もう半分は70歳支給開始）、もうひとつは、1934年に議会を通過した鉄道従業員退職年金（Railroad Retirement System）の支給開始年齢が65歳であったことによる。もちろん、保険数理的な裏付けも

あったことであり、1930年代半ばでのアメリカの平均寿命は60歳で、60歳まで生きた者の平均余命は約12年あった。すなわち、65歳支給開始なら、年金の支給は高々数年であったので、財政上、十分に賄えるという判断があったからに他ならない。

本稿では、特集の趣旨に従って、IIでアメリカの公私年金制度の枠組みを示し、IIIで年金支給開始年齢の引上げを含む制度の歴史的変遷を説明し、IVで高齢者の就労状況、生活を説明、Vで高齢期の所得保障についての課題について触れ、VIで今後の日本の年金政策およびそれを含む高齢期の所得保障政策についての示唆を与える。

II アメリカの年金制度

(1) アメリカの公的年金制度

アメリカの公的年金制度である老齢・遺族・障害保険制度（OASDI）は、2011年12月現在、加入者数は約1億5,800万人（全被用者及び全自営業者の94%）で、約5,500万人（3,800万人が老齢年金の受給者、600万人が遺族年金の受給者、1,100万人が障がい年金の受給者）の受給者が年金を受給している。歳出総額は7兆3,600億ドル、歳入総額は約8兆ドル（うち、1兆1,400億ドルは運用収入）で、積立金の残高は約2.7兆ドルである。また、OASDIの給付はGDPの4.9%で、その内訳は老齢69.1%、遺族10.9%、障害20.0%²⁾である。OASDIは確定給付・賦課方式³⁾の年金制度であり、保険料率12.4%⁴⁾を被用者は使用者と折半して負担する。また、年収400ドル以上の自営業者であれば保険料を全額負担するが、保険料の半分には税制上の優遇措置が付いている。保険料は社会保障税として内国歳入庁が徴収し、年金給付は社会保障庁が行う。なお、保険料が賦課される賃金水準の上限は10万6,800ドルであるが、年金給付の上限は2,346ドルである。年金加入期間の単位はクレジット（1クレジットは日本の年金加入期間の3ヶ月分に相当）で表され、1年間（1～12月）の収入額に応じて最高4クレジットまで取得できる（実際に就労した期間とクレジットに基づく年金加入期間とは、必ずしも一致しない場合がある）。なお、2000年の制度改正により、年金受給者が働き続けた場合、収入額の如何に関わらず支給開始年齢に到達している場合には年金が支給されることとなった⁵⁾。2011年12月現在の平均給付月額、老齢年金が男性1,381ドル（約10万8千円⁶⁾）、女性1,072ドル（約8万4千円）、障がい年金が男性1,237ドル（約9万7千円）、女性972ドル（約7万6千円）、寡婦1,188ドル（約9万3千円）、寡夫

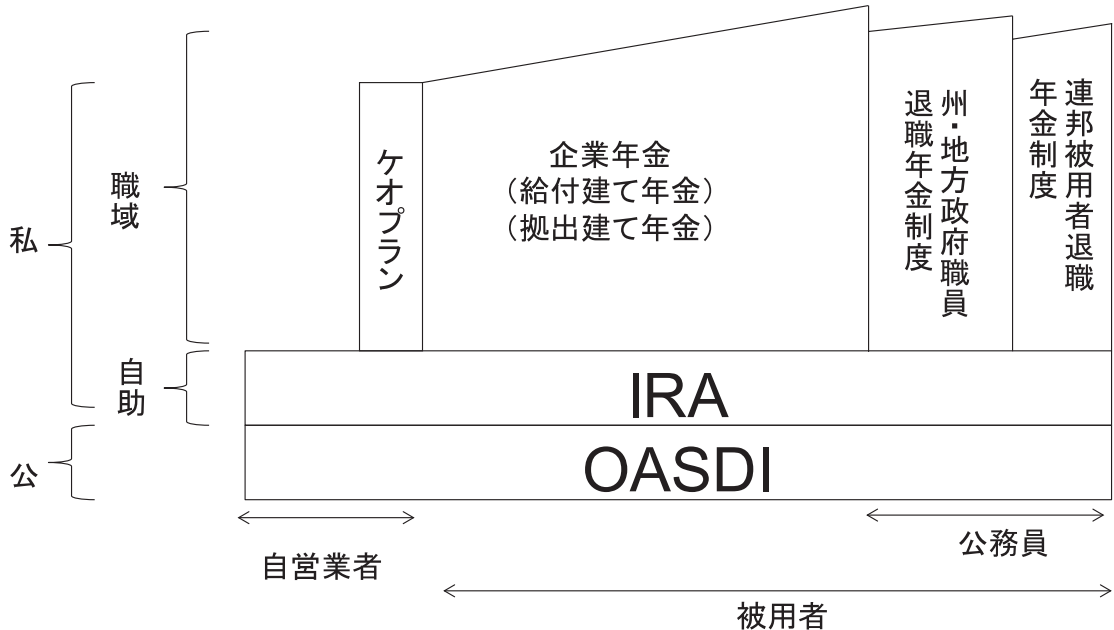
1,028ドル（約8万円）である。

OASDIの最大の懸案は、その財政状況にある。OASDIでは毎年、信託基金報告（Trustee Report）を出し、これには年々の収支報告の他に向こう75年間の財政見通しが公表されている。Trustee Report 2012によれば、OASDIの単年度赤字は2012年で1,650億ドルに上ると予想されている。このため、今後75年間にわたって収支バランスを維持するには、1) 保険料率を直ちにかつ恒久的に2.61%ポイント引き上げるか、2) 給付を直ちにかつ恒久的に16.2%引き下げる、といったことが必要であるとされている。この原因の大きな要素は、ベビーブーマーの存在である。

本格的なベビーブーマーの受給に入るまでに、政治的に可能であったのは、1983年のレーガン改革で行われた支給開始年齢の引上げだけであった。レーガン大統領の改革後、ベビーブーマー対策を含む年金改革の議論はクリントンとブッシュ両大統領のもとで行われた。このベビーブーマーがOASDIの受給者となり始めるのは、1946年生まれが66歳になったときの2012年である。その後、約30年間にわたってベビーブーマーが引退し続ける。確かに支給開始年齢はその後も引き上げられ続け、1960年生まれは67歳（2027年）からの受給になるが、その効果は不十分であるとされる⁷⁾。

(2) アメリカの私的年金

アメリカの年金制度の体系は図1のようになっている。OASDIと公務員の年金が公的年金であり、それ以外は私的年金・貯蓄の一種である。上述のように、OASDIの給付額は低いので、自営業者、被用者を問わず、一定以上の所得がある者は、自ら進んで付加的な資産形成を図っている。90年代以降、先進諸国の公的年金改革の潮流は、公的年金を縮小し、代わりに企業年金をはじめとした私的年金制度を拡充する方向に動いている。その意味で言えば、もともと給付水準の低い公的年金



注) 1) 連邦被用者退職制度等には鉄道労働者退職制度を含む、2) 83年以降、連邦政府職員もOASDIに加入。また、州・地方政府職員は、当該州・地方政府が社会保障庁と協定を結び団体単位でOASDIに加入しているが、加入率は70%程度、3) ケオプラン⁸⁾は個人事業主等自営業者を対象にした年金プランであるが、事務が煩雑なこともあり利用率は低い、4) IRAは当初企業年金等でカバーされない者を対象としていたが、81年に企業年金等に加入する者にも広げられた。

(出所) 厚生労働省ホームページ「諸外国の年金制度 (アメリカ合衆国の年金制度の概要)」などを参考にして作成

図1 アメリカの年金制度の体系

しか持たなかったアメリカは、私的年金の拡充無しでは高齢期の生計費を保障することができなかつたと言うことが可能で、この種の改革の手本となっている。すなわち、アメリカの老後生計費を支えるのは、OASDI、個人退職勘定 (IRA)、そして拠出建て (DC) ないしは給付建て (DB) の企業年金ということになる。我が国においては、90年代に入ってDCの議論が盛んになり、これを扱う文献⁹⁾も多数に上るが、ここではあまり馴染みのないIRAについて説明を加えよう。

IRA¹⁰⁾とはIndividual Retirement Account: 個人退職勘定のことで、1974年に制定された「従業員退職所得保障法 (ERISA法: Employee Retirement Income Security Act)」により、アメリカ国民が自助努力により資産形成をすることを支援する目的

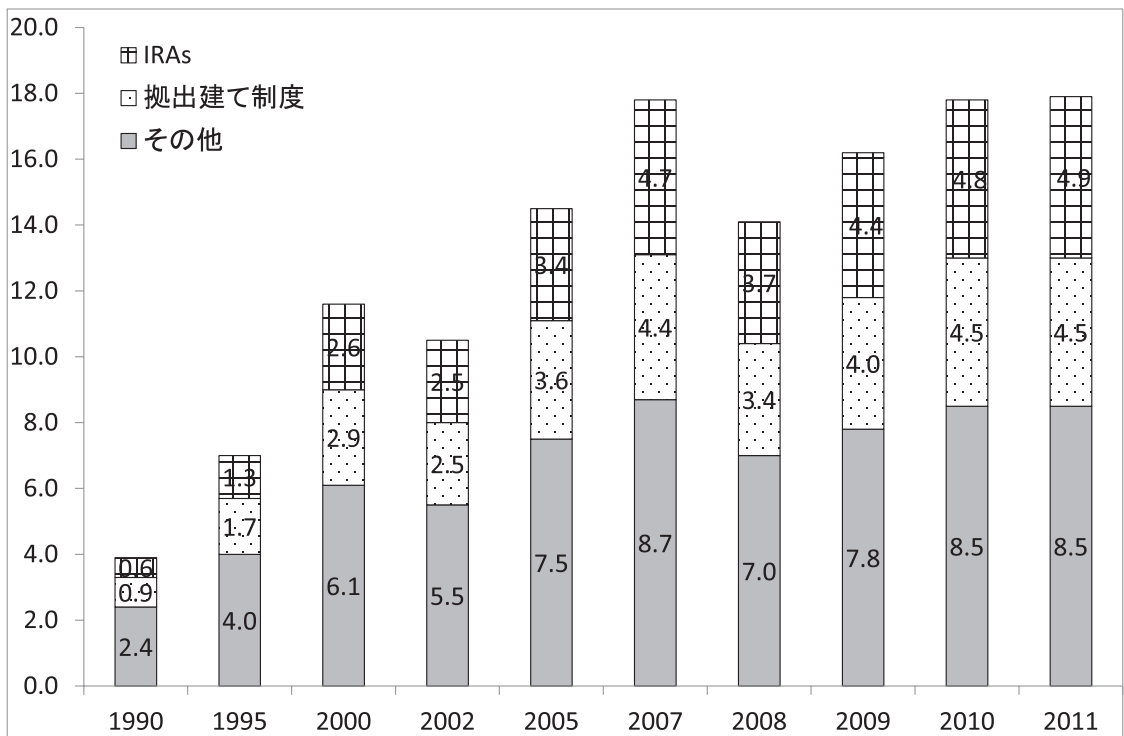
で創設された。もともとは、企業年金等でカバーされない自営業者、あるいは小規模事業所の従業員に対して税制上の優遇措置のある退職貯蓄口座を提供し、アメリカ国民の貯蓄インセンティブを高めることと、401 (k) 等の口座保有者が転職する場合に当該資産の受け皿の役目となることを目的としていた。

1981年の税制改正では、企業年金制度に加入している者も含めて、すべての被用者 (公務員も含む) に対象が拡大され、401 (k) プランと同様に一定額まで税制優遇による所得控除が認められている。発足当初は、年間非課税拠出枠1,500ドルまたは所得の15%の少ない方であったが、1981年の税制改正により、非課税拠出枠2,000ドルまたは所得の100%の少ない方に拡大された。1997年

の税制改正では、配偶者と共同申告する場合の非課税拠出枠については、配偶者枠として2,000ドルが追加され、夫婦合わせて4,000ドルに拡大。その後、2001、2006年には、配偶者と共同申告する場合の非課税拠出枠が5,000ドルに拡大し、さらに50歳以上であればプラス1,000ドルの非課税枠が追加された。

IRAからの引き出しについては厳しい制限が設けられているのは、上記のような税制上の優遇措置があるからである。例えば、59.5歳以前にIRAから引き出す場合、死亡や障がいを負った場合等の例外を除くと10%の課税が生ずる。ま

た、年間給付額に下限があるが、70.5歳からの給付開始が義務付けられている。これは相続税逃れのための利用を防ぐためである¹¹⁾。上記のIRAは「Traditional IRA¹²⁾」と呼ばれ、拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税のEET (exempt, exempt, tax)型である。他に、1997年の納税者救済法で新設されたTEE型の「Roth IRA」がある。どちらを選ぶかは、「将来年金を受け取る際には就労所得がないはずなので低い税率が適用されるため、今税金を払わずに将来に繰り越したほうが有利 (Traditional IRAを選択)」と考えるか、「将来年金を受け取る際には、今以上の所得がある



注) 1 その他の制度には給付建て制度、OASDI、連邦・地方の公務員年金、生命保険会社の個人年金、the National Railroad Retirement Investment Trust, Federal Employees Retirement System (FERS), Thrift Savings Plan (TSP) 等が含まれる。2 拠出建て制度は403 (b) plans, 457 plans, and 民間企業の拠出建て制度 (401 (k) を含む)。

(出所) Investment Company Institute, Federal Reserve Board, National Association of Government Defined Contribution Administrators, American Council of Life Insurers, and Internal Revenue Service Statistics of Income Division. See "The U.S. Retirement Market, Fourth Quarter 2011."

図2 雇用者が提供する退職給付資産別金額の推移 (兆ドル)

ので高い税率が適用されるため、今税金を払い将来年金として受取る金額を全額非課税としたほうが有利（Roth IRAを選択）」と考えるかによる。

図2には雇用者が提供する退職給付制度（Employer-sponsored retirement plans）の資産別金額を示した。全資産に占める割合は、1990年には拠出建て制度が23.1%、IRAが15.3%であったのが、2010年には拠出建て制度が25.2%、IRAが27.4%となっている。日本では、401（k）を代表とした拠出建て制度が大人気のように報道されていたが、実態はIRAの方が急成長を遂げていたようである。これは、上述のように自営業者あるいは小規模被用者を対象としてきたこと、そして、401（k）等の口座保有者の転職などに際しての資産の受け皿の役目を担ったことが原因である。また、IRAも401（k）等の拠出建て制度も、特に若い世代に人気のあることは良く知られている。Investment Company Fact Book 2012のpp.108-109を見ると、27.5歳時点で比較した場合、1970～1979年に生まれた世代は1950～1959年に生まれた世代のおよそ2.7倍もIRAや401（k）等の私的制度を“購入”していることが分かっている。

III OASDIの改革

上述したように、アメリカの社会保障制度は1935年の社会保障法によって、連邦政府が運営する公的年金制度の発足と、州政府に対する公的扶助・失業保険への連邦補助金の整備が実現して開始された。その後、社会保障制度は、大きな改革を二度経験している。その第1は、1965年のメディケア・メディケイドの創設であるが、本稿とは直接関係がないので割愛する。第2の大きな社会保障制度改革は1983年のレーガン大統領の社会保障改革である。

レーガン大統領は公的年金の抜本的改革を進めるために、1981年にアラン・グリーンズパン

を委員長とする社会保障改革全国委員会（The National Commission on Social Security Reform）を発足させた。アメリカは、当時、双子の赤字（財政赤字と貿易赤字）に悩み、財政の健全化を目指していた時代でもあった。この委員会の提案により、公的年金の発足以来、今日まで最も包括的な改革である1983年社会保障改正法が成立した。年金制度の成熟化と将来の人口高齢化を踏まえた上で、中長期的に財政的安定性を確保することを目的として行われたものである。OASDIの政状況も極めて悪化していた（83年6月以降には給付が不可能になると予測されていた）ことを背景に、比較的短期間に成立した。その内容は以下の通りである。①社会保障税率を1984年から7.0%（労使折半）に引き上げる（1983年までは6.7%）、②自営業者の税率も、従来被用者に係る労使合計の税率の4分の3程度であった税率を引き上げて労使合計分とする（被用者及び雇用者の負担の75%であったのが、100%に引上げ）、③一定所得以上（2万5,000ドル単身、3万2,000ドル夫婦）の受給者の年金給付額の50%までの課税とその税収の社会保障信託基金への繰入れ、④適用対象者の拡大（国家及び地方公務員、NPO職員など）、⑤年金受給開始年齢を2009年に65歳から66歳、2027年に67歳に引上げ、早期受給の場合の支給額の引下げ（2009年には80%から75%、2027年には70%）（John A. Svahn & Mary Ross（1983）¹³⁾。

その後、目立った改革案はなかったが、クリントン大統領が1994年3月、ベビーブーマー対策を中心とした年金改革案を検討するために、社会保障年金諮問委員会（The Advisory Council on Social Security）を設けた。1997年1月、同委員会は現行の賦課方式年金に、確定拠出・積立方式の個人年金勘定を加える案を含む次の3つの案¹⁴⁾を提示した。それは、1)給付維持案（社会保障税率の将来的引上げ（現行12.4%→14%）等）2)個人勘定案（支給開始年齢の引上げ（65歳→67歳）の前倒し実施

(67歳への支給開始年齢の引上げ後も、平均余命の伸びに応じて更に支給開始年齢を引上げ等))、3)個人保障勘定と社会保障の二階建て方式案(67歳への支給開始年齢の引上げ後も、平均余命の伸びに応じて更に支給開始年齢を引上げ等)、という3つの案である。そして、1999年の一般教書演説において、ベビーブーマーの引退が始まる前に年金財政の強化を図ることを目的として、1)今後の財政余剰の62%を社会保障基金に投入すること、2)その投入する財政余剰の5分の1を株式市場で運用すること、3)加入者の拠出と併せて政府が拠出を行う個人年金勘定を創設すること、を提案した。しかし、1997年からの経済の好調がOASDI財政に関する危機意識を弱めていたこと(積立金の枯渇が1997年には2029年とされていたのが1999年には2034年、2002年には2041年となった)、政府が株式投資を行うことにグリーンズパン連邦準備制度理事が反対したこと、そして何よりも自らのスキャンダルを取り返そうとするクリントン自身の問題から改革案は頓挫した¹⁵⁾。

クリントンに代わり、ブッシュ大統領は超党派メンバーによる委員会(The Commission to Strengthen Social Security)を設置して、年金改革案に対する原則を示し、2001年12月21日に最終報告として3つの改革案を提案した。ブッシュ大統領は大統領選以来、社会保障税の一部を原資とする個人退職勘定を創設する改革案を支持していた。彼が創設した社会保障年金委員会は、上記のように個人勘定の創設を含む3つの改革モデルを提示する最終報告書をまとめたが、そもそも案を1つに絞ることができなかつた点や、給付削減につながる点などについて各方面から批判が浴びせられた。また、2002年11月の中間選挙にあたり、対イラク問題等の外交課題、内政面における経済対策などの、より重大かつ緊急を要する政治課題が浮上し、社会保障年金改革の優先性は相対的に低下したとされている。さらに、株価の動向(特に2001と2002

年)は、株式市場の不安定性・投資リスクを国民に改めて想起させ、個人勘定の創設という大統領の提案に対する懸念を強めることとなった。また、9.11以後の景気の後退等による連邦財政の黒字基調から赤字基調への変化は、個人勘定を創設する際の移行コストの有力な財源の消滅を意味し、大統領の提案の実現可能性に対する信憑度を低下させた¹⁶⁾。

現在のオバマ大統領は、アメリカの中長期的な財政赤字削減を目的として2010年2月から、諮問機関として超党派の財政赤字削減委員会(The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform)を作り、同委員会は2010年12月に提案を報告書として出している¹⁷⁾。その中でOASDIに関することは、1)給付算定式のバンドポイントを増やし、中・高所得者の給付代替率が低くなるようにすること、2)貧困線の1.25倍までの者に新しい最低保障給付を作成すること、3)20年以上OASDIの給付を受けている者の給付を増加させること、4)年金受給可能年齢を62歳から引き上げ、かつ、年金支給開始年齢も2050年までに68歳、75年までに69歳に引き上げること、5)年金受給可能年齢62歳を過ぎて、障がい給付を受ける資格はないが働くことができない者に、特例措置を実施すること、6)Social security taxの課税対象報酬額を、今後38年間で、(現在の10万6,800ドルから)90%をカバーするような水準に引き上げること、7)COLA規定の見直し、8)2020年より州政府等の自治体職員の新規採用者から公的年金制度への加入を義務付けること等である。しかし、このうちで実際に活かされた提案は6)だけであり、それも2011、2012年と続いた富裕層への課税強化案の文脈の中でのことである。それほどに、社会保障の削減は困難なのである。いずれにしても、ベビーブーマーの引退後のOASDI財政に対する有効な策はいまだとられていないと言えよう。

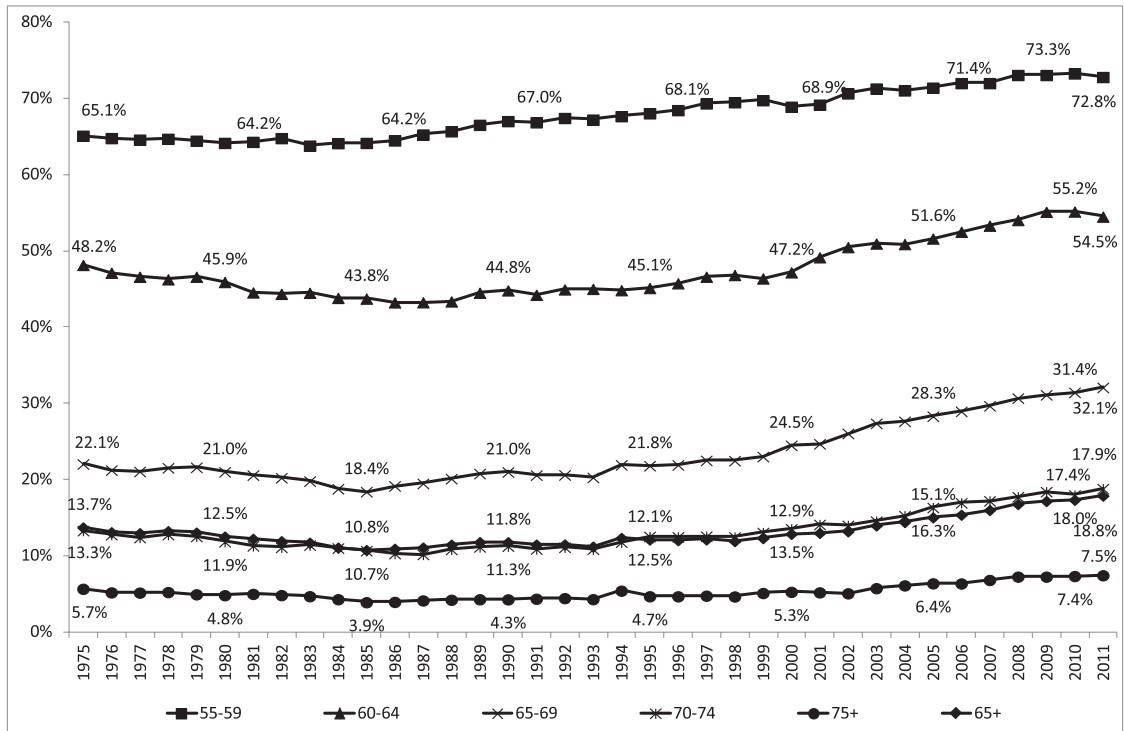
年金支給開始年齢と定年時期の関係をみると、

アメリカでは1967年の雇用における年齢差別禁止法により40歳以上の者についての年齢差別が禁止され、一定年齢に達したことを理由とした解雇は年齢差別となる（従業員20人未満の場合の年金が保障された65歳を超える企業重役、FBI捜査官等の職種を除く）。また、高齢者団体（AARPなど）も定年制は高齢者差別であるとし、否定的な立場を採っている。このため、年金支給開始年齢の引上げと定年制、あるいはその延長の問題は議論にすら上らないということがアメリカの特徴である。今まで見てきた改正案も、年金支給開始年齢の引上げについては積極的であった。すなわち、後述されるようにOASDIの老後生計費に占める割合が小さいことにより、OASDIの支給開始年齢の引上げに関して社会が“寛容”であるということもできよう。これとは対照的に、保険料率の引

上げについては1993年からおよそ20年の間、まったく手をつけられていない。クリントン大統領の時に、12.4%→14.0%という案が出されたが、増税は嫌られているのである。

IV 高齢者の就労・生活

アメリカの高齢者就労は比較的高いことが知られているが、センサス局の人口動態調査（Current Population Survey: CPS）の特別集計の結果を時系列的に見ていくと、次のことが分かる。まず、男女計・55歳以上の民間部門の労働参加率¹⁸⁾であるが、1975年には34.7%の水準であったのが、一度低下し、1993年には29.4%の水準にまで落ち込む。そして、そこから反転し、2010年には40.2%まで上昇して2011年もその水準を維持している。



(出所) U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, "Labor Force Statistics from the Current population Survey - Civilian Labor Force Participation Rate"

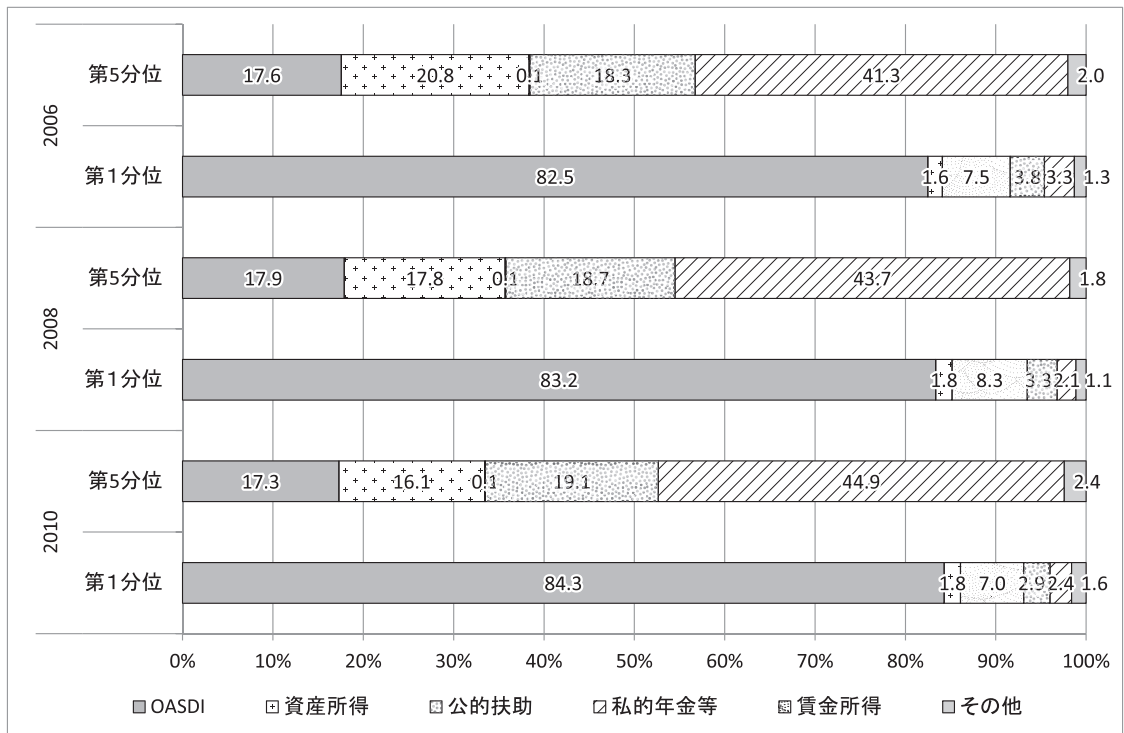
図3 アメリカ民間部門の55歳以上労働参加率の推移

次に男性を見ると、基本的に男女計の動きと同様である。すなわち、1975年に49.4%という水準が1993年には37.7%に低下するが、2010年には46.4%という水準に反転上昇する。ただし、この水準（46.4%）は1975年の水準（49.4%）を追い抜くまでには至っていない。一方、女性の方は、1975年の23.1%という水準が1993年（22.8%）までほぼ維持されるのであるが、そこから一貫して上昇に転じ、2010年には35.1%にまで増加する。

また、55歳以上の動きをより詳細に見ていくと、基本的に2010年までは、労働参加率は上昇傾向にあった。しかし、2011年に関して言えば、55から64歳の年齢階層では労働参加率は若干低下している。55から59歳に関しては1975年に65.1%であったのが2010年には73.3%にまで上昇した。また、60から64歳に関しては1975年に48.2%であったの

が2010年には55.2%にまで上昇している。しかし、2011年にはそれぞれ、72.8%と54.5%というように、若干低下した。それに対して、65歳以上の階層では1975年の13.7%から2011年の17.9%にまで一貫して上昇している（図3）。

65歳より下の階層で労働参加率が上昇したのは、女性の労働参加率が上昇したおかげである。男性の場合、55から59歳、60から64歳といった階層では2011年の労働参加率の値は1975年を下回った。具体的には、男性は55から59歳で84.4%（1975年）が78.2%（2011年）、60から64歳が65.5%（1975年）が59.1%（2011年）というように労働参加率は下降したが、女性の方は55から59歳で47.9%（1975年）が67.7%（2011年）、60から64歳で33.2%（1975年）が50.3%（2011年）というように大きく上昇した（この間、男性も65から69歳や70か



(出所) SSA 「Income of the Aged Chartbook」 2006,2008,2012より筆者作成

図4 65歳以上の者の所得分位別・所得源泉別割合

ら74歳という階層は若干上昇し、75歳以上はフラットであった)。

高齢者の生活に目を転じよう。65歳以上の者の一人当たり平均年間所得の分布を見ると、2006年の中央値は2万3,194ドルであるが、1万ドル未満の者(2011年の高齢者単身世帯の貧困線が1万788ドル、二上世帯は1万3,609ドルである¹⁹⁾)がおおよそ15%であるのに対して5万ドルを超える者はおおよそ20%になる²⁰⁾。2008年になると65歳以上の者の中央値は2万4,857ドルに増加し、1万ドル未満の者がおおよそ13%で、5万ドルを超える者はおおよそ23%であった。2010年には、中央値は2万5,757ドルで、1万ドル未満の者はおおよそ13%で2008年と変わらないが、5万ドルを超える者はおおよそ25%に増加した(SSA「Income of the Aged Chartbook」2006、2008、2012年)。また、図4に65歳以上の者の所得分位別・所得源泉別割合を2006、2008、2010年で比較したものを示した。OASDIのシェアは、2006年で第1分位の者は82.5%、以下2008年で83.2%、2010年で84.3%とほぼ変わらない。その次の公的扶助の割合も2006年に7.5%、2008年に8.3%、2010年に7.0%とほぼ変わらない。一方、第5分位の方は、最もシェアが大きいのは賃金所得であり、2006年の41.3%から2008年の43.7%、そして2010年の44.9%と年々大きくなっている。OASDIからは、ほとんど変わらないが、私的年金等が18.3%、18.7%、19.1%と伸びているのに、資産所得は20.8%から17.8%、16.1%と減少している。

ここから導かれることは、低所得者の老後生計費の源泉としてはOASDIと公的扶助が重要であり、中・高所得の者の老後生計費の源泉としては賃金所得が重要であるということである。ただし、公的年金のみでは十分な老後は送れないことは既に述べたとおりである。我が国の厚生年金保険の2010年の平均給付月額は男性約17万1千円、女性約10万4千円であるから、上述したOASDIの平均

給付額の約10万8千円(男性老齢年金平均額)は、厚生年金保険の女性平均並みということになる。すなわち、早期に退職しようと思えば、十分な企業年金等の資金が必要となる。実際、2008年の金融危機以降、確定拠出型の年金資金が目減りしたこと等により、退職時期を遅らせようとする動きがみられる。Sudipto(2011)によれば、2006年に70歳まで働きたいと考えていた者が11.2%だったのが、2010年には14.8%になり、80歳まで働きたいと考えていた者が1.7%から5.2%に伸びている。

V 高齢期の所得保障についての課題

アメリカでは、政府は原則として個人の生活に干渉しないという自己責任の精神と、地方分権主義の原理である州権尊重が、社会保険のもつ強制や連邦主体の中央管理に対する国民の反対を招き、OASDI等の少数の例外を除いてその導入を妨げ、成立を遅らせている²¹⁾。このことは、福祉の分野において、1996年8月に成立した個人責任及び就労機会調整法(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)による一連の福祉改革により、「福祉から就労へ(Welfare to Work)」が連邦政府の福祉政策の基本方針となっていることから伺える。したがって、日本の生活保護制度のような連邦政府による包括的な公的扶助制度は存在せず、高齢者、障害者、児童など対象者の特性に応じて補足的所得保障(Supplementary Security Income; SSI)、メデイケイド、貧困家庭一時扶助、フードスタンプなどの各制度が分立している。また、州政府独自の制度も存在している。

このうち、高齢者に関わる制度はSSIである。SSIは連邦政府による低所得者に対する現金給付制度であり、65歳以上の高齢者または障害者のうち資産および所得に関する受給資格要件を満たす者が対象となる。新規無資産受給者に対する連邦

の所得保障の給付上限月額は、674ドル（2011年）である。2010年12月現在の連邦SSIの受給者は約790万人であり、連邦は47.8億ドル支出している。なお、他からの収入がある場合（1433ドル以上の月収がある場合は給付されない）やOASDIなど他から給付所得がある場合には、補足的所得保障の給付額は減額される。

また、高齢者であっても、就労可能な者には、例えば高齢者地域社会サービス雇用事業（Senior Community Service Employment Program: SCSEP）がある。SCSEPは、1965年アメリカ高齢者法第5編（Title V of the Older Americans Act of 1965）に基づくプログラムである。高齢者地域社会サービス雇用事業は、仕事がない低所得の高齢者のためにパートタイム労働の機会を提供し、一般の雇用に結びつけることを目的としている。高齢者に支払われる賃金などの経費が連邦政府から助成される適用を受けるのは、55歳以上で失業しており、世帯所得が連邦貧困ガイドラインの125%（3人世帯の場合年1万7,595ドル（約137万円））を超えない者である。こうした者は、州・地方政府や、連邦労働省から指定を受けた非営利団体が雇用し、平均で週20時間、非営利団体や公共機関で訓練活動として福祉サービスの提供、環境美化、自然保護などの地域サービスに従事する。

図4でも見たように、高齢の高所得者については所得源泉が様々であるが、高齢の低所得者にはOASDIと公的扶助以外にその割合は多くはない。それは、やはり高所得者であればリスクを取った上でアクセス可能な“金融商品”が多くそろっているが、低所得者に対してはそういったものがほとんど無いことによる。すなわち、これは老後生計費保障の問題を公的制度に依存すべきでないという思想に基づいているものと考えられるが、老後生計費の保障が私的制度への依存を前提としている結果、一部の富裕層を除き不十分な生活保障に甘んじることになる可能性が高い。さらに、図

4から低所得者は賃金所得も得られていないということがある。上述のように、貧困だが勤労意欲がある高齢者に対してのプログラムや、貧困だが障がい等の理由があって働けない者に対する福祉プログラムが充実しているのが、アメリカの高齢者貧困対策の現状である。低所得の高齢者が賃金所得を得ていない理由として考えられるのは、モラル・ハザードである。上述のようにOASDIの給付額が低いことに代表されるように、社会保険の役割が限定されている代わりに公的扶助の役割が大きいため、勤労意欲が阻害されやすい。すなわち、稼働能力があっても障がいを理由にSSIを受給するという可能性が残される²²⁾。

VI おわりに

これまで、年金制度は防貧対策として位置付けられてきた。それが、長寿化による高齢者人口の増大や経済成長の鈍化によって、年金制度≠公的年金ではなく、年金制度≠公的年金+私的制度という形態になってきている。これまで見てきたように、その先頭を走るのがアメリカである。アメリカの自助を重んじる精神は、アメリカ国民に少額な公的年金制度の補完として、個人退職勘定、拠出建て制度等に参加させ、豊かな老後生活を送るための努力を強いている（アメリカ人も、それを正しいことと思っている）。ただし、現役時代に貧困であった者は、老後も貧困であるという事実がある。一方、我が国の場合、公的年金の充実度はアメリカの比ではない。OASDIの男性の平均受給額が女性の厚生年金保険の受給額に相当するほど、その給付額は大きい。しかし、これはあくまで、厚生年金保険加入者＝正規雇用の労働者について当てはまるのであり、非正規雇用者は、原則として平均額で5万円強の国民年金しか受給できない。

これまで、高齢期の貧困問題は女性の問題であ

った。キャリアパスの中断する機会が多く、また、様々な要因から女性は非正規雇用に陥ることが多かった。これは、アメリカでも日本でも同様な分析結果となっている²³⁾。すなわち、正規雇用でないと、雇用が不安定で（アメリカは正規雇用でも首になる可能性があるが）、かつ賃金も低くなり（日本では同一労働同一賃金が達成されていないが）、結果として年金額が低くなる。しかし、かつては女性だけが抱えていた問題を、男性も抱えるようになったことが、ここ数年のアメリカと日本の傾向である。いわゆる、若年層のワーキングプア問題である。

社会保障改革全国委員会（The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform）の提案を注意深く見ると、年金受給可能年齢や年金支給開始年齢の引上げという給付削減策を提案する一方で、低所得者には配慮した改革案（The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform の提案1、2、5を参照）を提示している。特に、年金給付の算定方法の変更は、年金所得の再分配効果を高めるものであった。すなわち、OASDIを、徐々にではあるが、貧困高齢者のための制度に変えようとしている可能性がある。しかし、我が国の現行制度に基づく年金は、長い保険料の支払い期間（最短25年）の後に支給される、いわば、賃金の後払い的な要素がいまだに強い。すなわち、現役期間に正規雇用にあつて、十分な賃金を受け取っていないと、老齢期になって年金給付額が低くなってしまふことになる。現役時代に不十分な所得しか得られなかった者に対する制度の整備が、今後の我が国の課題である。

謝辞

本稿は、文部科研究費「社会経済の変化と社会サービスとの関係に関する理論的・実証的研究」（研究課題番号：23330100）の成果の一部である。また、特に、弊所酒井正室長との議論は有益であった。記して感謝申し上げる。言うまでもないことだが、本稿に残された誤

りの全ては、筆者のみの責任である。また、本稿での見解は、筆者の所属する機関とはなんら関係ないことをお断りしておく。

参考文献

- Bound, J., and R. V. Burkhauser (1999), "Economic analysis of transfer programs targeted on people with disabilities." *Handbook of labor economics*. Vol.3 (c), ed. O. Ashenfelter and D. Card, pp.3417-528. Elsevier Science.
- John A. Svahn and Mary Ross (1983), "Social Security Amendments of 1983: Legislative History and Summary of Provisions", *Social Security Bulletin*, vol.46, No. 7
- Social Security Administration (2009), "The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds", THE BOARD OF TRUSTEES, FEDERAL OLD-AGE AND SURVIVORS INSURANCE AND FEDERAL DISABILITY INSURANCE TRUST FUNDS
- Social Security Administration (2012a), "The 2012 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds", THE BOARD OF TRUSTEES, FEDERAL OLD-AGE AND SURVIVORS INSURANCE AND FEDERAL DISABILITY INSURANCE TRUST FUNDS
- Social Security Administration (2012b), "Fast Facts & Figures About Social Security", SSA Publication No. 13-11785
- Sudipto Banerjee (2011), "Retirement Age Expectations of Older Americans Between 2006 and 2010", *Notes*, Vol.32, No.12, Employee Benefit Research Institute
- (2012), "Time Trends in Poverty for Older Americans Between 2001-2009", *Notes*, Vol.33, No.4, Employee Benefit Research Institute
- 金子能宏 (2000) 「年金制度—OASDI—」藤田伍一・塩野谷祐一 (編) 『先進諸国の社会保障⑦アメリカ』、(東京大学出版会)
- 小松聰 (1986)、『ニューディールの経済体制』、雄松堂出版
- 厚生労働省 (2001)、「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会 報告書」
- 菅谷和宏 (2012) 『諸外国の個人退職勘定制度について (資料)』、年金シニアプラン総合研究機構、http://www.nensoken.or.jp/researchreport/pdf/rr_23_02_06.pdf
- 永瀬伸子 (2003) 「女性と年金権」、『季刊 社会保障研究』 Vol.39, No.1, pp.83-96

- R. Kent Weaver, "Public Pension Reform in the United States"、豊福実紀訳「アメリカの公的年金改革」、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—経路依存性と避難回避性—』（ミネルヴァ書房、2004）212-213頁
- 1) <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>（アクセス日 2012.08.28）
 - 2) Social Security Administration（2009）, p2
 - 3) 1977年及び1983年の改正において信託基金の積立金額を増加させ、いわば「修正賦課方式」で運営している。
 - 4) Medicare Taxは2.9%（労使折半）である。
 - 5) それ以前は、我が国で言えば在職老齢年金制度的な制度設計があり、65～70歳については、一定額以上の収入に関して、3ドルの収入に対して1ドルの減額措置が講じられていた。
 - 6) レート1\$=78.46円 2012/09/05
 - 7) Social Security Agency（2009）, 2-19頁
 - 8) 例えば、弼川正敏「米国の拠出建て年金」『海外社会保障情報』 No.122, pp.45-57
 - 9) Keogh Plans（キオプラン；自営業者退職制度）は、企業の従業員にのみ認められていた退職給付制度への税制優遇措置をそれ以外の人々にも広げる目的で1963年に創設された制度。米国内国歳入法401条(c)項に規定され、小規模事業主と自営業者およびそれらの従業員を対象とした制度。拠出建てと、給付建ての制度設計が認められている。拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税のEET型の制度であり、拠出建ての制度は年間4万9,000ドルまたは年間所得の100%のいずれか低い額まで非課税で拠出ができる。給付建ての制度は年間19万5,000ドルまたは連続3年間の年間所得で最も高い給与の平均年額の100%のいずれか低い額まで拠出できる。マッチングとして従業員はこの非課税分に加えて年間所得の10%まで拠出できるが、所得控除の対象とはならない。ただし、給付時にはこの従業員の追加拠出分を控除した残額に課税がなされる。支給開始は59.5歳から70.5歳までの間で可能であるが、それ以前の引き出しにはIRAと同様に10%の課税が行われる（<http://www.irs.gov/publications/p560/index.html> アクセス平成24年9月11日）。また「1997年納税者救済法TRA」に基づき、教育IRAが創設されたが、これは老後生計費とは関連がないので割愛する。 <http://www.irs.gov/uac/Coverdell-Education-Savings-Accounts> アクセス平成24年9月11日および菅谷（2012）
 - 10) 退職所得勘定については、<http://www.irs.gov/Retirement-Plans/IRA-Online-Resource-Guide>（アクセス2012年8月31日）および菅谷（2012）を参考にした。
 - 11) <http://www.irs.gov/publications/p590/> アクセス平成24年9月11日
 - 12) 他の退職プランからのロールオーバー（資金移換）による、「ロールオーバー IRA」、中小企業従業員を対象とする、「SEP（Simplified Employee Pension）IRA：簡易従業員年金制度」、「SIMPLE（Saving Incentive Match Plan for Employees）IRA」がある。「SEP IRA」は1978年歳入法により創設され、事業主が従業員名義のIRA口座へ拠出を行うものである。年間の企業拠出の上限は、給与総額の25%で、最大4.4万ドルまでである。「SIMPLE IRA」は、1996年「中小ビジネス職業保護法（SBIPA）」により設立され、従業員100名以下で他に企業年金がない企業で導入ができ、事業主と従業員でマッチング拠出が可能である。従業員の拠出は年間1万ドルまでで、企業は給与の3%までのマッチング拠出か、従業員拠出の有無に関わらず給与の2%までの拠出が可能になっている。<http://www.irs.gov/Retirement-Plans/Plan-Sponsor/Types-of-Retirement-Plans-1> アクセス平成24年9月11日および菅谷（2012）
 - 13) この勧告は制度改正の方向性を示したもので、実際の改正内容とは異なる場合がある。
 - 14) 金子（2000）, pp.107-111
 - 15) R. Kent Weaver（2004） pp.212-213
 - 16) Weaver（2004） 213-214頁
 - 17) the National Commission on Fiscal Responsibility and Reform（2010）, 「The Moment of Truth」, pp.48-55, http://www.fiscalcommission.gov/sites/fiscalcommission.gov/files/documents/TheMomentofTruth12_1_2010.pdf
 - 18) 労働参加率とは、生産年齢人口に占める労働人口の割合のことを言う。生産年齢人口は、15歳から64歳までの人口を指し、この中で働く意思を持つ就業者と失業者の合計である労働人口がどのくらいかを表したものが労働参加率になる。15歳以上で働く意思や能力のない病弱者、学生、専業主婦は非労働力人口になる。一般に用いられる労働力人口とは失業の定義の違いから若干数値が異なることになる。なお、ユースフル労働統計（http://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/databook/2010/04/p165-166_CL3.pdf）に日米の定義の違いが紹介してある。
 - 19) <https://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/threshld/index.html> アクセス平成24年8月11日
 - 20) 筆者も65歳以上という年齢カテゴリーでは幅が大きすぎると思うが、アメリカの65歳以上の人口比率は未だ13.0%（男性11.4%、女性14.6%）に過ぎず、75歳以上というカテゴリーがアメリカでは一般的ではない。また、75歳以上の人口比は6.0%（男性4.8%、女性7.2%）と低い。<http://www.census.gov/> US Census 2010。もっとも、図3では当該ページにアク

セスし、年齢カテゴリーを再集計して65歳以上の細かいカテゴリーで結果を出しているが、収入にはそうしたサービスが見つからなかった。ちなみに、我が国の場合、75歳以上の人口比率は11.9%で (<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201209.pdf> アクセス平成24年9月24日)、アメリカの65歳以上の人口比率に匹敵する。

- 21) 医療保険改革法（通称オバマケア）は2012年6月28日に連邦最高裁で合憲とされた。

22) ただし、SSIの受給者の内出で、健常の高齢者のモラル・ハザードは確認されていない。Bound, J. and R. V. Burkhauser (1999)。

23) <http://www.ssa.gov/history/reports/women.html> 平成24年9月11日、厚生労働省（2001）、永瀬（2003）等を参照。

（やまもと・かつや 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部第4室長）