

海外

論文 &

レポート

論議を呼ぶブッシュ大統領の 公的年金制度改革案

玄幡 まみ（日本労協連国際担当）

ブッシュ大統領は2005年2月2日の一般教書演説で公的年金制度改革の詳細を発表した。これは急速な高齢者の増大、第二次世界大戦後生まれのベビーブーマー（1946年から1964年生まれ）のリタイアがしだいに近づきつつあり、このままでは公的年金制度が破綻する可能性がある。従って現在の賦課方式の年金制度から、2009年以降公的年金の一部に企業の年金で既に実施されている401Kのような確定拠出型保険（積み立て方式）を導入するという内容である。

「もし、我々が社会保障改革に成功すれば、それはこれまでの保守政府がかつて成就した最も重要な業績の1つにランクされるだろう」とホワイト・ハウスのピーター・H. ウーナー政策立案責任者がいうように、その影響は非常に大きいものがある¹。

「年金」は通常厚生年金、国民年金など「公的年金」で、これは「確定給付型年金」といわれており、「もらえる額＝給付金が確定している年金」である。これに対し民間企業が社員のために運営する企業年金は401k型の「確定拠出型年金」で、「払う額＝拠出金は確定」しているが、給付金は選んだ運用商品の収益次第で、その原

資が変わっている。個人の責任により、もらえる年金が変わってくるのが、確定拠出型年金と従来の確定給付型年金との大きな違いである。

しかしこれは、1935年フランクリン・ルーズベルト大統領がニューディール政策の一環としてソーシャル・セキュリティ（社会保障制度）を創設して以来の抜本的な改革となり、民主党を中心に反対する意見が多い。350万人の会員をもつAARP（旧全米退職者協会）も月刊誌『AARPプレティン（会報）』や『AARP The Magazine』（隔月）で反対のキャンペーンをはっている。日本でも米国式に年金を積み立て方式に改革する可能性もあり、論議の方向が注目される。

米国の公的年金制度²

米国の公的年金制度（すべての労働者と自営業者が加入）は、現役世代が払う保険料で高齢者が受け取る保険金をまかなう確定給付型である。それに上乗せをして民間企業が社員のために運営する企業年金の場合、主として確定拠出型となっている（企業年

金の加入率は全労働者の半分に満たない)。

その財源は社会保障税(ペイロールタックス、日本の社会保険料に近い)、信託基金に預託した積立金からの運用収入、年金課税(年金給付に課せられる税金)の税収である³。社会保障税収は所得税につぐ連邦税収の重要な財源になっており、この税収が年金給付と行政コストを上回った結果もたらされた黒字収入は、その他の政府支出を助けるために、財務省に貸し付けられている⁴。社会保障税の課税対象所得は上限が決められ、いまの上限は年収90,000ドルであり、この上限の引き上げが後でのべる年金改革論争で問題となっている。公的年金の支給は原則65歳以上であるが、2000年から2027年までの間に段階的に67歳に引き上げられることになっており、62歳で退職した場合は減額した年金が支給される⁵。

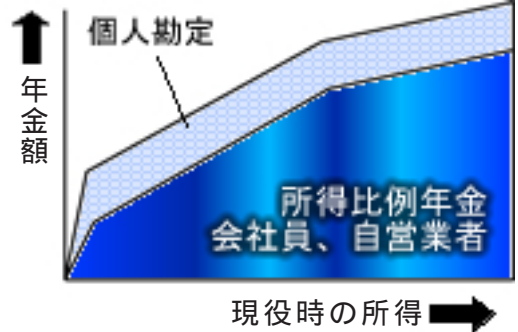
ブッシュの年金改革案の内容とは

一般教書演説の中でブッシュはこの公的年金制度改革の必要性について次のように訴えた。半世紀前は16人の労働者が1人の年金受給者を支えていたが、今は3人に1人を支えることになり、20年後には2人が1人を支えることになる。この制度を改革しなければ2018年には年金収支が赤字に転落し、2042年には破綻する。

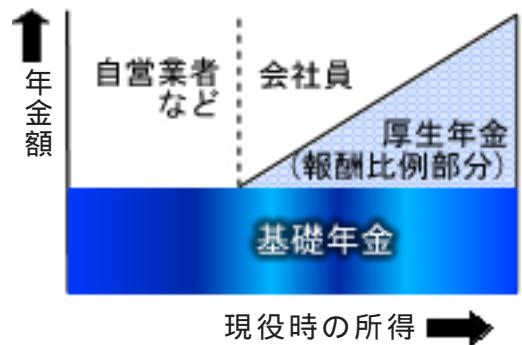
その解決策としてブッシュが提案する改革案は、保険料である社会保障税の一部として、個人が自分で運用する個人勘定を2009年から導入するというものである。

米国 ブッシュ大統領の改革案

(イメージ図)



日本 現行制度



(図1)「米国の改革案「積み立て方式」導入が柱」『読売新聞』、2005年2月16日。

社会保障税は年収の12.4パーセントを労使が折半しているが、労働者が負担する6.2パーセントのうち、4パーセント分を任意で個人勘定に拠出できるようにする。個人勘定への拠出は任意だが、政府は対象者の3分の2を見込んでいる。今年で56歳以上となる人は除外される。個人勘定は、自分の持分がいくらかなのかが明確な部分で、老後のために自分でお金を市場で運用し貯めていく積み立て方式で運営される。しかし、運用しただけでは株の下落のリスクがあり、低い年金しかもらえない恐れがある。

また、保険料の一部が個人勘定に移ると、

高齢者が受け取る保険金の財源が不足するという。米政府は不足額を09年から15年までの7年間で計6640億ドル(約70兆円)と見積もり、国債発行でまかなう予定である。確定拠出型の個人勘定を導入することで年金悪化に歯止めをかけるのが、大統領案のねらいである。しかし、確定拠出型の個人勘定を導入しても、従来型の公的年金が並存するため財源不足は解消されない、といわれている。

ワシントン・ポストのジョナサン・ヴァイスマン記者は社会保障改革論争について次のように論評する⁶。「実際のところ社会保障制度の将来における財源不足は、基本的に数学の問題である。次の75年間に支払うべき給付額は3.7兆ドルで、徴収される社会保障税収よりも大きい。しかし、どのような解決案を提起するかは、数学の問題というより経済学者たちが最大の公的保険制度の将来像をどう描くのか、ということにある」

「単純な解決方法は、現在の社会保障税を2パーセント以下で税率を引き上げるか、年金給付を13パーセント程度切り下げることである。どちらの方法も、2080年の終わりまで年金財政を維持させるだろう。同様に、いま年間90,000ドルの社会保障税の課税所得上限を引き上げると、当該制度で2077年までは十分支払い能力があり、この制度を維持することができる」とヴァイスマン記者は米国社会保障局の主任保険理士のことばを引用する。

AARP はなぜ改革案に反対しているのか

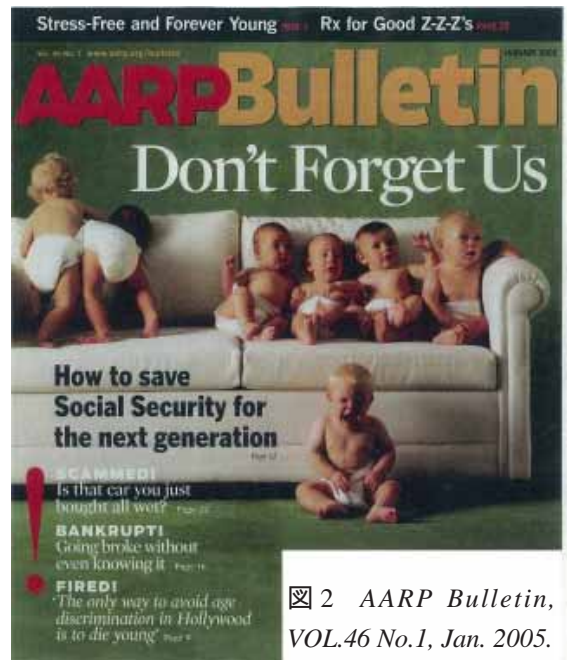


図2 AARP Bulletin, VOL.46 No.1, Jan. 2005.

最近の『AARPブレティン』では、毎回年金改革案に反対する特集が組まれている。AARPは、なぜブッシュの改革案に反対しているのだろうか。

例えば、「私たちが忘れないように。次世代のために、どのように社会保障制度を救うのか」(図2)⁷。「親愛なる大統領へ、それを改革する」⁸というタイトルの記事では、「大統領は何をするべきかという問いに、あなたは1000以上もの回答をしたが、その25パーセントはイラク戦争に関するもので、健康や経済は二の次に置かれている」と不満を述べている。また、本年2月の特集「リスクイ・ビジネス(危険な事業)」では「なぜアメリカ人は個人勘定を恐れているのか」、「民営化(という爆弾)が英国でどのように爆撃されたのか」というレポートを行っている(図3)⁹。

AARPが改革案に反対する根拠は次の通りである¹⁰。

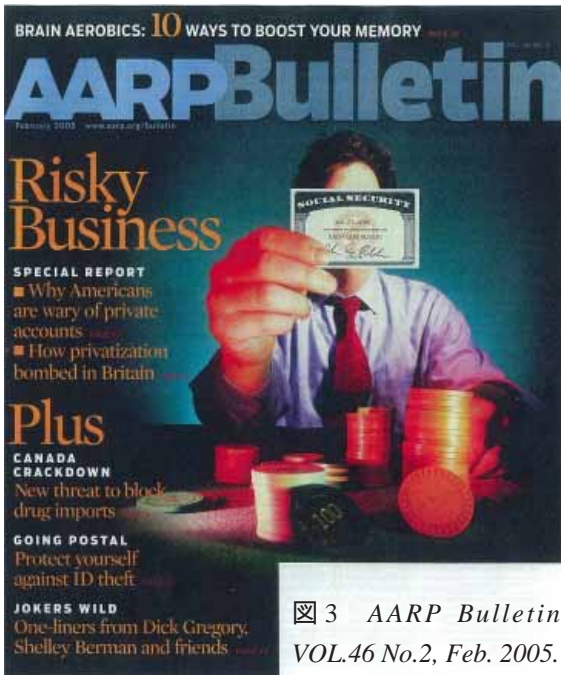


図3 AARP Bulletin, VOL.46 No.2, Feb. 2005.

- (1) 社会保障信託基金は破産に陥っていない。現在の残額は1.4兆ドルあり、まだそれは増大しつつある。その根拠は6500万人のベビーブーマーがこの制度に拠出しており、同様に8900万人のアメリカ人の労働者もこの基金のため拠出しているからである。更にほとんど3分の1の退職者が、社会保障税を支払っている。社会保障信託基金の収入は2002年6271億ドルであり、支出は4616億ドルである。
- (2) 社会保障信託基金への資金調達は、過去行ってきたようにそれほど困難なことではない。信託基金 (trust funds) の管財者は1655億ドルの余剰金で特別債券を買い、1.4兆ドルを超える信託基金を保持している。そうした債券は金庫に保管されているだけではない。それは年率約7パーセントの利息を稼ぎ、利益だけ

で800億ドルとなり信託基金の13パーセントを占めている。

- (3) 信託基金の不備を小さくすることは可能である。2042年までは、制度への変更なしに現在の社会保障財源で百パーセントの年金給付が可能であり、その後も75パーセントは保障が可能である。

AARP の提案とは

もちろん現状を維持、補強するだけでは、年金の財源拡充は十分ではない。しかし、この不備を埋めるためには、社会保障制度を変えるような抜本的改革は必要ではなく、わずかな調整を行うことにより制度を強化できる、とAARPは主張する。その方法としては、ワシントン・ポストでも書かれているように、90,000ドルの課税上限の引き上げである(例えば100,000ドルの所得がある場合、90,000ドル分までは課税されるがそれ以上は課税されない)。また、年金の運用先は現在米国債となっているが、それより高い利息があるような他の機関への投資などを提案している¹¹。

第1の社会保障の所得税上限引き上げについて、AARPの公共政策研究所のジョン・ターナー上級研究員は次のようにいう¹²。

社会保障法のもとで、労働者は年収の最大レベルまで社会保障税を支払わなければならない。最大レベルを超えた年収に対しては支払う必要がなく、2005年ではそのレベルは90,000ドルである。現在労働者のうちの6パーセントだけがそれより高い収入がある。しかし、6パーセントの人は、後の94パーセントの労働者より平均収入の上昇が

早い。この理由のため、多くの人びとは最大レベルの収入を得ることができる労働者が支払う社会保障税を引き上げるべきだと提言する。

もし、社会保障税を支払う課税所得の最高限度を、たとえば120,000ドルに上げるとすると、物価変動より課税収入の変動の上昇が早いため、即効の効果つまり高給の労働者がより社会保障税を支払い、その結果年金信託基金はより資金が増えるだろう。

ところで、課税の最上限の引き上げにより高所得の勤労者からの社会保障税収が上がるが、それは長期的に社会保障財源に寄与するのかどうかという疑問が生じる。なぜなら、同時に彼らへの社会保障給付が増えるからである。そのため社会保障給付の方式は累進的であるが、低所得の労働者より高所得の労働者のための給付額をわずかな増加に留めるなら、実際のところ非常に長期に運営される公的年金財源を改善することができるだろう、とターナー氏は指摘する。

1年間に90,000ドル以上の収入がある6パーセントの勤労者はこの所得までの社会保障税を分担する。しかし、その以上については何の分担もない。この規定は高齢者と遺族に適用される。一方メディケア(連邦政府による65歳以上の高齢者と一定の障害者に対する医療保険制度)のためには、全収入分の社会保障税を支払う(この場合、所得の制限はない)。高齢者の年金給付をサポートするための社会保障税の制限は、課税所得(給付の財源)と、退職時に個人がどれくらい給付を受けるかという見積もりから決定される。課税所得の制限は、また社会保障

の最大給付の制限をもたらすからである。

公的年金制度に依存する高齢の会員とともに、ベビーブーマー世代を含めて3500万人の会員をもち中流階層を代表するAARPとしては、不安定要素が多いブッシュ案に対し、現実的な方向で改革の提案をしていると考えられる。また、高所得層には公的年金だけでなく企業年金からも年金が入るわけであり、課税所得制限の引き上げと同時に、高所得層への累進的な給付率をややゆるくするという提案は、税の再配分という意味からもより広い国民階層に受け入れられるのではないだろうか。

ブッシュの改革案についての世論調査

ヴァイスマン記者は、3月の世論調査とインタビュー調査から高齢者のみならず、各年代のグループの間で改革案への疑問の声が少なくないことを伝えている¹³。

「ブッシュ大統領が個人勘定の創設という社会保障改革に着手することを発表した3ヵ月後、ワシントン・ポストとABCニュースの世論調査では、この計画への人びとの支持は低く、この問題を承認しているのは35パーセントにすぎない。ホワイト・ハウスは、世論調査で「制度は変更なしでは危機に陥るか、倒産の可能性について」3分の2以上が知っていると確信しているが、ホワイト・ハウスのこの問題への取り組みに56パーセントの人びとが不承認である(3月10から13日に行われた1001人の成人への調査)。これと比べると、昨年12月の半ばでは52パーセントの人びとが不承認であり、承

認しているのは38パーセントである」

「さらに今回の世論調査中、58パーセントはブッシュの計画を支持しているというより、もっと内容を聞きたいと答えている。先週の詳細なインタビュー調査とあわせた最近の世論調査では、70年の歴史をもつ公的年金制度を大きく変えるブッシュのキャンペーンは、すべての年代の集団に高いハードルとなっている」

「インタビュー調査によれば、ホワイト・ハウスはかれらへの社会保障の給付に何の影響もないと確信しているにもかかわらず、大多数の高齢の有権者は、個人勘定に反対である。もっとも有利と思われる若い有権

者は、それぞれ異なる意見のため傾向把握がむずかしい。また多くの中年の労働者が直面しているのは、新しいアプローチ(個人勘定)からの給付を退職する前に得ることの十分な時間がないだろうという事実である」

世論調査が示すようにAARPはじめ共和党の支持者の中でも年金改革案に懸念を示す人びとが多い中で、ブッシュ大統領は社会保障改革を推進するのだろうか。『AARP プレティン』(2004年12月)の「私たちの立場」は短文だが、その主張を端的に示しているので紹介したい¹⁴。

公的年金制度に対する私たちの立場

社会保障制度について多くの誤った情報があり、この問題についてAARPの立場を明らかにしたいと考えます。私たちは、あなた方の側に立っています。

事実を見てみましょう。公的年金制度はわが国の歴史でもっとも成功したプログラムです。それは労働者や退職者にわが国が行っている誓約であり、それには期限の満了があつてはなりません。

社会保障制度は現在強力であり破産に陥る危険はありませんが、プログラムにいくつかの変更が必要であることは確かです。そうすれば現在も明日も全世代の国民にいつも完全な給付を行うことができますでしょう。全面的な制度変更が必要というわけではありません。公的年金制度が提供する保障は強化するに値し、他のものに入れかえる必要がないのです。それを遅らせれば遅らせるほど、実施しなければならない方策がより困難となるでしょう。

AARPは、必要とされる調整をどのようにするかについていくつかのよい考えをもっており、あなた方とそれを共有することを喜ばしく思っています。

わが国は、すべての意見をテーブルに載せて十分な国民的議論を行う必要があります。前面に押し出されている1つの考えは、社会保障制度を間違った方向へ改革するものであり、それは実際問題として現状を改善するのではなく、より悪化させるでしょう。勤労者がこの制度へ支払っているいくらのお金を新しく創設される個人勘定に入れ変えるということは、社会保障制度を弱体化させ、将来の世代のための年金給付を不安な状態に陥れるでしょう。

AARPは、社会保障費を個人勘定に拠出することに反対です。

さらに、個人勘定の創設は高価なものになります。この新しい制度に移行するためにほとんど2兆ドルが必要となるか、年金給付の削減もしくは新税、負債をおうことになるからです。その時私たちの多くは、この新しい計画への投機のために二重に払いこまなければならないでしょう。1つは現在の退職者への給付を確保し続けるために、続いて個人勘定への払い込みのために。いく人かの批評家は個人勘定に対して、真の受益者は退職者ではなく、ウォール・ストリートだろうと見なしています。

いま公的年金制度は最も重要な政治的課題となっており、私たちはこの制度を守るためすべての人々と手を携えて取り組まなければなりません。アメリカは今日と明日の退職者に誓約事項を守り続けねばなりません。来るべき世代のために社会保障制度の生涯給付を保障し、インフレから守りあるべき場所に置いておくため、私たちはあなた方がAARPに加わり運動を共に進めるよう要請します。

マリー・スミス AARP 会長
ビル・ノベリ CEO(最高経営責任者)

(注)

- 1 Wehner, Peter H., "Memo on Social Security- Peter Wehner, President Bush's director of strategic initiatives," January 5, 2005. 出所 < <http://carapace.weblogs.us/archives> >
- 2 「公的年金、最重要課題 財政規律回復も強調」『朝日新聞』、2005年2月3日版、「米国の改革案『積み立て方式』導入が柱」『読売新聞』、2月16日参照。次項のブッシュの年金改革案のところでも、両記事を参照。
- 3 奥村英晃「アメリカの社会保障 現状と課題」、2003年、2頁。
出所 < <http://www.nanzan-u.ac.jp/~oyatsu/98e167%20Okumura%20Hideaki.htm> >
- 4 Gary Burtless (抄訳金子能宏) 「アメリカにおける社会保障制度の給付と財源 改革のための選択肢」『先進諸国の社会保障アメリカ』東京大学出版会、2003年、299-300頁。

- 5 金子能宏「年金制度」、前掲『先進諸国の社会保障アメリカ』、98頁。
- 6 「社会保障のための競合的な見通し」『ワシントン・ポスト』、2005年2月24日。
- 7 AARP, *AARP Bulletin*, VOL.46 No.1, January 2005.
- 8 AARP, *AARP Bulletin*, VOL.45 No.11, December 2004.
- 9 AARP, *AARP Bulletin*, VOL.46 No.2, February 2005.
- 10 AARP, “About Social Security-The Financing of Social Security,”
出所 < <http://www.aarp.org/socialsecurity-about/Articles> >
- 11 AARP, *AARP The Magazine*, “Myths and Truths About Social Security,” March/April 2005, p.31.
- 12 AARP 公共政策研究所 ジョン・ターナー上級研究員からの電子メール、2005年2月25日、28日、4月1日。
- 13 ジョナサン・ヴァイスマン「増えつつあるブッシュの社会保障計画への懐疑論 世論調査とインタビューでは、高齢者グループは懸念を表明」『ワシントン・ポスト』、2005年3月15日。
- 14 AARP, *AARP Bulletin*, VOL.45 No.11, December 2004, p.15.