

アメリカの年金財政の展望と課題

中 川 秀 空

- ① 老齢・遺族・障害年金保険制度は、アメリカの被用者や自営業者の大部分が加入する中心的な公的年金制度である。2009年において、約1億5900万人が加入し、老齢年金、遺族年金、障害年金を含めた全受給者数は約5186万人、老齢年金の平均受給額は、月額1,159ドルとなっていた。
- ② 老齢年金の給付水準は、平均的な受給者で、加入期間中の平均所得の約40%である。給付水準はそれほど高くはないが、65歳以上の世帯の89%が受給し、同世帯の64%が主要な収入源（全収入の50%以上）とし、同世帯の32%が全収入の90%以上を老齢年金に頼るなど、アメリカの高齢者の生活を支える重要な制度となっている。
- ③ 財源の大半は、我が国の社会保険料に当たる社会保障税で賄われ、その税率は12.4%である。課税所得には上限があり、2010年において106,800ドルである。現役世代の社会保障税は退職世代への給付に充てられるが、給付を上回る分は、高齢化による将来の支出増加に備えるため、社会保障信託基金に積み立てられる。
- ④ 積立金は、財務省が発行し、社会保障信託基金のみが購入できる非市場性（市場で換金できない）の特別債券に投資される。特別債券の購入代金、つまり社会保障税は、財務省の一般会計に繰り入れられ、連邦政府の支出や政府債券の償還に使われる。このため、積立金の増加は、単なる借用書の山を築いているに過ぎないという見方もある。
- ⑤ 2009年の報告書によれば、2016年から給付等の支出が社会保障税等の収入を超え始め、積立金の取り崩しが始まり、2037年には基金が底をつくと見られている。その時点で、現行の社会保障税率で賄えるのは、給付に必要な額の76%に過ぎない。
- ⑥ 2016年から始まる赤字は、これまでの社会保障信託基金と連邦政府の一般会計との間の資金の流れを一変させる。特別債券の償還のために多額の資金が必要になるが、このための新しい財源があるわけではなく、連邦政府の財政に深刻な影響を与える。
- ⑦ 社会保障信託基金が将来において破たんすることは以前から明らかであった。これまで、クリントン政権およびブッシュ政権において、積立金の市場運用や、個人勘定の導入による公的年金の一部民営化などの改革案が出されてきたが、いずれも実現していない。危機感を持つ財務省は、2008年から論点をまとめたペーパーを順次出し、個人勘定の導入や積立金の運用方法の改善などの改革案を示している。
- ⑧ オバマ大統領は、公的年金の民営化には反対の立場を取っている。もともとは社会保障税の課税上限の撤廃により、社会保障信託基金の将来の欠損分が補填できるとの考えを持っていた。しかし、大統領選中に、中流層の負担増を避けるため、年収25万ドル以上の所得に限って2～4%の社会保障税を課税する方針を示している。

アメリカの年金財政の展望と課題

社会労働調査室 中川 秀空

目 次

はじめに

I アメリカの公的年金の仕組み

- 1 OASDI の概要
- 2 適用対象者
- 3 社会保障税
- 4 老齢年金
- 5 家族給付
- 6 遺族年金
- 7 障害年金
- 8 運営体制

II 年金財政の仕組みと現状

- 1 OASDI の財政構造
- 2 積立金
- 3 財政報告

III 年金財政の将来

- 1 短期の見通し
- 2 長期の見通し
- 3 財政悪化の影響

IV 年金改革の動向

- 1 クリントン政権における改革
- 2 ブッシュ政権における改革
- 3 民営化論争
- 4 財務省の提案

おわりに

はじめに

アメリカの公的年金は、1935年に制定された社会保障法 (Social Security Act) に基づく老齢・遺族・障害年金保険制度 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance 以下「OASDI」という) と一部の公務員や鉄道員が加入する特別な制度からなる。OASDIは、単に社会保障 (Social Security) とも呼ばれ、アメリカの被用者や自営業者の大部分が加入する中心的な公的年金制度である。

OASDIを運営する社会保障庁 (Social Security Administration) の2009年の報告⁽¹⁾によれば、年金財政は短期的には安定しているものの、長期的にはベビーブーマー⁽²⁾の高齢化に伴う財政悪化が避けられないと予測されている。現行制度では、2037年に年金積立金が底をつき、それ以後は必要な給付費の4分の1が不足すると見られている。このため、長期的な年金財政の健全化を図る対策が求められている。

I アメリカの公的年金の仕組み

1 OASDIの概要

OASDIには、2009年において、約1億5900万人が加入し、アメリカの就業者の約94%をカバーしている。2009年6月末時点において、老齢年金、遺族年金、障害年金を含めた全受給者数は約5186万人、そのうち老齢年金の受給者は約3594万人である。老齢年金の平均受給額は、月額1,159ドルとなっていた (表1)。

OASDIの財源の大半は、我が国の社会保険料に当たる社会保障税 (Social Security tax) で賄われ、その税率は12.4%である。2009年度 (2008.10～2009.9) の社会保障税および積立

表1 OASDIの概要

適用者数	
加入者数 (2009)	1億5900万人
受給者数 (2009.6.30)	5186万人
老齢年金	3594万人
遺族年金	644万人
障害年金	948万人
財政 (2009年度)	
収入	8070億ドル
うち社会保障税	6682億ドル
支出	6697億ドル
うち給付	6596億ドル
積立金	25036億ドル
社会保障税率 (2010)	
老齢・遺族年金分 (OASI)	10.6%
障害年金分 (DI)	1.8%
平均受給月額 (2009.6.30)	
老齢年金	
本人	1,159ドル
夫婦世帯	1,884ドル
遺族年金	
配偶者	1,118ドル
子	747ドル
障害年金	
本人	1,062ドル

(出典) Social Security Administration, "Social Security Program Fact Sheet." (<http://www.ssa.gov/OACT/FACTS/index.html>) その他より、筆者作成。

金の運用益などを合計した総収入は8070億ドルで、給付や運用費などを合計した総支出6697億ドルを超え、1373億ドルの黒字を計上した。黒字分は、後述する社会保障信託基金 (Social Security Trust Funds) に積み立てられるが、その積立金も約3.5年分の支出を賄える額を有しており、短期的には財政上の問題はない。

公的年金の給付水準は、平均的な受給者で、加入期間中の平均所得の約40%である。受給額は従前所得を基準に決定されるが、その計算式に所得再分配の要素が取り入れられているため、高所得者はこれより低く、低所得者はこれより高い。公的年金の給付水準がそれほど高くないため、企業年金が発達しており、アメリカではOASDIと企業年金および貯蓄が老後の所

(1) "The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds," 2009. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>)

(2) 国勢調査局 (Bureau of the Census) は、アメリカのベビーブーマーを1946年から1964年の間に生まれた世代と定義している。

得を支える「三本脚の椅子」と呼ばれている。

とはいえ、OASDIがアメリカの高齢者の生活を支える重要な収入源であることはまちがいない。65歳以上の世帯の89%がOASDIを受給し、65歳以上の世帯の64%がOASDIを主要な収入源（全収入の50%以上）とし、65歳以上の世帯の32%は、全収入の90%以上をOASDIに頼っているからである⁽³⁾。

2 適用対象者

1935年の制定当時の制度は、商工業の被用者を対象とする老齢年金であった。その後、1939年の遺族年金の導入、1951年の自営業者への適用拡大、1956年の障害年金の導入など、適用対象者も拡大した。現在では、被用者であるか自営業者であるかを問わず、原則としてアメリカに居住する一定額以上の所得のある就業者を対象としている。民間企業の使用者、被用者、自営業者はもとより、軍人を含む公務員なども適用対象者である。適用除外されるのは、1983年以前に雇用された連邦公務員、州政府や地方政府の退職年金制度に加入する公務員、鉄道退職年金制度が適用される鉄道員、年収400ドル未満の自営業者、一定の要件を満たさない農業労働者・家事労働者・使用人などである⁽⁴⁾。

3 社会保障税

OASDIの財源は社会保障税、積立金の運用益および年金給付に対する課税収入からなり、

我が国のような国庫負担はない。OASDIの収入の大半を占める社会保障税は、一般の租税と同様に内国歳入庁（Internal Revenue Service）が徴収する。社会保障税の税率は前述のとおり12.4%であるが、そのうち老齢・遺族年金（Old-Age and Survivors Insurance 以下「OASI」という）分が10.6%、障害年金（Disability Insurance 以下「DI」という）分が1.8%である。社会保障税の負担は、被用者は労使折半であるが、自営業者は全額自己負担である。被用者の場合は、事業主が労使双方の税額を内国歳入庁に納付し、自営業者の場合は、所得税の申告納付と合わせて、内国歳入庁に納付する⁽⁵⁾。2009年度の社会保障税の総額は6682億ドル（表1）で、OASDIの収入の約83%を占めている。

社会保障税の課税対象となる所得には上限がある⁽⁶⁾。上限額は毎年改定されるが、2010年は年収10万6800ドルである⁽⁷⁾。

4 老齢年金

一定期間、社会保障税を納め、退職年齢に達した者には老齢年金が、また、その家族には家族給付が支給される。老齢年金はアメリカの社会保障の中核をなす制度である。

(1) 受給要件

OASDIの受給要件には、一定額以上の所得があり、社会保障税を納めた場合に付与される適用四半期（Quarter of Coverage 以下「QC」という）⁽⁸⁾という概念が用いられる。各種の年金

(3) Social Security Administration, "Social Security (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)," *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2008*, March 2009, p.11.

(4) *ibid.*, p.12.

(5) Social Security Administration, Retirement Planner, "Learn About Social Security Programs." 〈<http://www.ssa.gov/r&m6.htm>〉

(6) 社会保障税に合わせて、高齢者向けの公的医療保険であるメディケアのための税（Medicare Tax）が徴収されるが、その税率は2.9%である。これらは、連邦保険拠出法（Federal Insurance Contribution Act）に基づいて徴収されるため、FICA 税とも呼ばれる。なお、1993年以前はメディケア税にも課税所得の上限があったが、今は撤廃されている。

(7) Social Security Administration, Retirement Planner, "Maximum taxable earnings." 〈<http://www.ssa.gov/retire2/topwages.htm>〉

を受給するには、一定数以上の QC を取得していることが要件となっている。1QC を取得するには、1,120 ドル以上（2010 年）の所得があって社会保障税を納める必要があり、1 年で取得できる QC は最高で 4 である。1977 年以前は、被用者の場合、3 か月毎の所得が計算の単位とされ、1QC を得るには、文字通り各四半期ごとに一定額以上の所得が必要であった（自営業者の場合は年間計算であった）。しかし、1978 年以降、年間を通じた所得を基礎に計算されるようになったため、現在では、1 年に 4,480 ドルの所得があれば、1 年に 4QC が付与される⁽⁹⁾。この所得基準額は、毎年、全国賃金指数⁽¹⁰⁾（National Average Wage Index）に基づいて、自動的に賃金スライドで改定される。なお、所得には、年金給付金や利子、配当金は含まれない。

老齢年金の受給に必要な QC は 40QC とされ、通常、1 年に 4QC を取得するならば、10 年の加入期間で受給資格が得られることになる。個人の加入状況については、毎年、社会保障庁から加入者に年金計算書（Social Security Statement）が送られる。

(2) 受給額

老齢年金の給付額は、加入期間の所得の平均値が反映された基本額（Primary Insurance Amount 以下「PIA」という）に基づく。老齢年金の受給者本人に対する給付額は、原則として PIA の 100% である。生涯の所得水準が高ければ、PIA も高くなり、無所得や低所得の期間があれば低くなる。しかし、PIA の計算にあたっては、所得再分配機能が働くよう設計されているため、低所得者に有利な制度となっている。

PIA の具体的な算出方法は、以下の 3 段階で行われる⁽¹¹⁾。

(a) 賃金スライドによる調整

PIA の算定に用いる加入期間中の月収額は、1978 年までは、賃金スライド調整前の実際に記録された月収額が使われていた。しかし、現在では、賃金スライドによる調整後の月収額が使用されている。具体的には、基準年（60 歳になった年）の全国平均賃金を、調整対象とする年の全国平均賃金で割り、その率を調整対象とする年の所得に乗じて算出する。

(b) 調整済み平均月収額の算出

調整済み平均月収額（Average Indexed Monthly Earnings 以下「AIME」という）は、22 歳から受給開始適格時（老齢年金の場合は 62 歳）までのうち、所得の低い 5 年間を除外した平均月収額である。従って、通常は、22 歳から 62 歳までの 40 年間のうち、所得の高い 35 年間（420 か月）の賃金スライド調整後の平均月収額を算出する。35 年間の所得がない場合でも、その間の所得を 420 か月で割って AIME を算出する。

(c) PIA（基本額）の算出

こうして算出された AIME を 3 段階に分け、それぞれ一定率を乗じた額の合計が PIA である。所得水準が低いほど有利な率が設定されているため、低所得者ほど従前所得に対する所得代替率が高くなる。3 段階の分岐点（bend points）の額は、賃金スライドで毎年改定される。2010 年における PIA の算定式は以下のとおりである⁽¹²⁾。

$$\text{PIA} = (\text{AIME の最初の 761 ドルまでの部分の 90\%}) + (761 \text{ ドルを超えて 4,586 ドルまでの部分の 32\%}) + (4,586 \text{ ドルを超える部分の 15\%})$$

(8) Quarter of Coverage は法律上の用語であるが、一般的には年金クレジット（Social Security credit）と呼ばれることが多い。

(9) Social Security Administration, Retirement Planner, “Social Security Credits.” 〈<http://www.ssa.gov/retire2/credits.htm>〉

(10) 1951 年以降の毎年における平均賃金水準を示す指標であり、1979 年以降、年金給付額算定における賃金再評価などに用いられている。

(11) Social Security Administration, *op.cit.* (3), pp.14-15.

平均的な受給者のPIAは従前所得の40%程度になるように設計されているが、実際の給付額は、支給開始年齢や家族構成により異なる。受給者に配偶者、18歳未満の子などがある場合は、PIAの50%に相当する家族給付が支給されるため、夫婦世帯などではPIAの1.5倍となる。2009年6月30日における老齢年金の給付額は、受給者本人の平均が月額1,159ドル、家族給付を受給している配偶者がいる夫婦世帯の平均が月額1,884ドルとなっていた(表1)。

PIA決定後の毎年の給付額は、自動的に物価スライドで改定される。ただし、後述の社会保障信託基金の年金積立金が年間給付額の20%を下回った場合は、物価上昇率か賃金上昇率の低い方に合わせられることになっている。しかし、そうした事態はこれまで起こっていない。

(3) 支給開始年齢

老齢年金は62歳から繰り上げ受給が可能であるが、満額年金を受給できる満額支給開始年齢(full retirement age)は、現在66歳である。以前は65歳であったが、1983年の改正により、67歳へ段階的に引き上げられることになった。このため、1960年以降に生まれた者の満額支給開始年齢は67歳である⁽¹³⁾。

繰り上げ受給をする場合、満額支給開始年齢から36か月までの繰り上げについては、1か月繰り上げる毎に5/9% (3年で20%)が減額される。36か月を超える繰り上げについては、1か月につき5/12% (1年で5%)が減額される⁽¹⁴⁾。

かつて、満額支給開始年齢が65歳であった時期に62歳で受給を開始すると、年金額はPIAの80%であった。しかし、満額支給開始年齢の引き上げとともに、繰り上げ受給による減額幅も順次拡大している。従って、満額支給開始年齢が67歳になる1960年以降に生まれた者が、62歳から繰り上げ受給すると、受給額はPIAの70%となる⁽¹⁵⁾。

繰り上げ受給中に、年金以外に一定額以上の所得があるときは減額される。満額支給開始年齢に達する年より前の期間中は、年に14,160ドル(2010年)を超える所得があれば、その超えた額について所得2ドルにつき1ドルの割合で減額される。満額支給開始年齢に達する年においては、満額支給開始年齢に達する月より前の期間の所得が37,680ドル(2010年)を超える場合は、その部分の所得3ドルにつき1ドルの割合で減額される。しかし、満額支給開始年齢に達した月からは減額されない⁽¹⁶⁾。

繰り下げ受給の場合は逆に増額される。以前は1か月につき1/12% (1年で1%)の増額率であったが、1982年以降、段階的に引き上げられ、2009年からは1か月につき2/3% (1年で8%)の増額率となっている⁽¹⁷⁾。ただし、繰り下げ受給による増額措置は、70歳が限度である。

(4) 年金課税

受給者に、年金以外の一定額以上の収入(賃金、利子配当所得など)がある場合、年金にも連

(12) Social Security Administration, "Primary Insurance Amount." <<http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/piaformula.html>>

(13) Social Security Administration, Retirement Planner, "Retirement benefits by year of birth." <<http://www.ssa.gov/retire2/agereduction.html>>

(14) Social Security Administration, "724.Basic Reduction Formulas," Social Security Handbook. <http://www.ssa.gov/OP_Home/handbook/handbook.07/handbook-0724.html>

(15) Social Security Administration, *op.cit.* (13)

(16) Social Security Administration, Retirement Planner, "You can work and get Social Security at the same time." <<http://www.ssa.gov/retire2/whileworking.htm>>

(17) Social Security Administration, "720.Delayed Retirement Credit," Social Security Handbook. <http://www.ssa.gov/OP_Home/handbook/handbook.07/handbook-0720.html>

邦所得税が課税される。単身の場合、年金受給額の半分と他の収入の合算額が25,000ドルから34,000ドルの場合、年金受給額の50%までの部分に課税される。合算額が34,000ドルを超えると年金受給額の85%までの部分に課税される。夫婦世帯においては、32,000ドルから44,000ドルの場合に年金受給額の50%までの部分に課税され、44,000ドルを超えると年金受給額の85%までの部分に課税される⁽¹⁸⁾。これらの年金課税による税収は、後述する社会保障信託基金に繰り入れられ、年金給付の原資となる。2009年度における年金課税による繰入額は208億ドルであった。

5 家族給付

老齢年金の受給者に、配偶者、離婚した元配偶者および子がある場合は、その者にも家族給付が支給される。2009年6月30日における給付額は、配偶者の平均が月額571ドル、子の平均が月額568ドルとなっていた⁽¹⁹⁾。

(a) 配偶者

原則として、老齢年金受給者の配偶者で、かつ満額支給開始年齢に達している配偶者には、満額の配偶者給付が支給される。その額は、老齢年金の受給者本人が繰り上げ受給による減額措置を受けているかどうかにかかわらず、老齢年金の受給者本人のPIAの50%である。

62歳からの配偶者給付の繰り上げ受給も可能であるが、繰り上げる月数に応じて、一定割合で減額される。減額率は、36か月までの繰

り上げについては、1月につき25/36%（3年で25%）、それ以上の繰り上げについては1月につき5/12%（1年に5%）である⁽²⁰⁾。従って、満額支給開始年齢が67歳となる1960年以降の生まれの配偶者が、62歳から配偶者給付を繰り上げ受給すると35%の減額率となり、PIAの32.5%を受給することになる。

老齢年金の受給者と配偶者が満額支給開始年齢に達している場合、老齢年金を繰り下げながら、配偶者が配偶者給付を受給することも可能である。ただし、老齢年金の繰り下げによる増額措置は配偶者給付には反映されない。配偶者が、満額支給開始年齢に達し、配偶者給付と自分の老齢年金の両方が受給可能な場合は、そのどちらかを選ぶ。配偶者給付を選択して、自分の老齢年金を繰り下げることにも可能である⁽²¹⁾。

家族給付を受給している養育中の16歳未満の子がいる場合は、配偶者は、62歳前でも受給可能であり、繰り上げ受給による減額措置はない⁽²²⁾。

婚姻期間が10年以上あって離婚した元配偶者も、再婚していなければ配偶者年金を受給できる。元配偶者が満額支給開始年齢に達し、配偶者給付と自分の老齢年金の両方が受給可能な場合は、そのどちらかを選ぶが、配偶者給付を選択して、自分の老齢年金を繰り下げることにも可能である⁽²³⁾。

(b) 子

老齢年金の受給者に、18歳未満（中高校生の場合は19歳まで）の子、あるいは障害を有する子がいる場合は、子にも家族給付が支給される。

(18) Social Security Administration, Retirement Planner, "Taxes and your Social Security Benefits." <<http://www.ssa.gov/planners/taxes.htm>>

(19) Social Security Administration, "Social Security Program Fact Sheet." <<http://www.ssa.gov/OACT/FACTS/index.html>>

(20) Social Security Administration, *op.cit.* (3), p.17.

(21) Social Security Administration, Retirement Planner, "Benefits for Your Spouse." <<http://www.socialsecurity.gov/retire2/yourspouse.htm>>

(22) Social Security Administration, *op.cit.* (3), p.17.

(23) Social Security Administration, Retirement Planner, "Benefits for Your Divorced Spouse." <<http://www.socialsecurity.gov/retire2/yourdivspouse.htm>>

給付額は、受給者本人のPIAの50%であり、受給者本人の繰り上げによる減額は、その給付額に影響しない。複数の子にも支給されるが、次の通り、家族全体の給付額には限度額がある。

(c) 限度額

配偶者や子など複数の家族が同時に受給する場合は、家族給付の総額に対する限度額が設けられている。限度額は、一般的には、本人の受給額を合わせてPIAの150～180%程度である。具体的には、PIAの(最初の972ドルの150%) + (972ドルを超え1,403ドルまでの272%) + (1,403ドルを超え1,830ドルまでの134%) + (1,830ドルを超える部分の175%)である(2010年)⁽²⁴⁾。家族給付の総額が限度額を超える場合は、本人以外の家族に比例按分して減額される。なお、離婚した元配偶者の受給額は、この限度額の計算には加えない。

6 遺族年金

OASDIに加入している者が死亡した場合、配偶者、子などの遺族に遺族年金が支給される。2009年6月30日における給付額は、配偶者の平均が月額1,118ドル、子の平均が月額747ドルとなっていた(表1)。

(1) 受給要件

遺族年金の受給に必要なQCの数は、死亡時の年齢によって異なるが、少なくとも、40QC(10年間)を取得していれば、遺族年金が支給される。また、遺族が子であるか、あるいは子を養育する配偶者である場合は、要件が緩和されており、加入者の死亡前の3年間において6QC(1年半)あれば受給可能である。

(2) 給付額

(a) 配偶者

原則として60歳以上の配偶者には遺族年金が支給される。配偶者がその満額支給開始年齢で受給すれば、死亡した加入者の受給額の100%が支給されるが、60歳から受給した場合は、71.5%が支給される。死亡した加入者の受給額とは、実際に受給していた額、あるいは、受給前に死亡した場合は満額支給開始年齢に受給したであろう額である。配偶者が障害を有するときは50歳からの受給も可能であるが、この場合も死亡した加入者の受給額の71.5%となる。また、16歳未満の子や障害を有する子を養育している場合は、何歳からでも受給可能であるが、受給額は死亡した加入者の受給額の75%である⁽²⁵⁾。

婚姻期間が10年以上の離婚した元配偶者も、60歳の時点で再婚していなければ遺族年金を受給できる⁽²⁶⁾。また、死亡した加入者の子を養育している場合は、この婚姻期間を満たす必要はない。

(b) 子

死亡した加入者に、18歳未満(中高校生の場合は19歳未満)の子、あるいは障害を有する子がある場合は、その子に遺族年金が支給される。その額は、死亡した加入者の受給額の75%である⁽²⁷⁾。

(3) 限度額

遺族年金を受給する遺族が複数いる場合は、その総額に限度額が設けられている。限度額は、老齢年金の家族給付と同じである。PIAの150～180%に設定され、この限度額を超える場合は、比例按分して減額される。離婚した元配偶

(24) Social Security Administration, "Formula for Family Maximum Benefit." <<http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/familymax.html>>

(25) Social Security Administration, Survivors Planner, "How Much Would Your Survivors Receive." <<http://www.ssa.gov/survivorplan/onyourown5.htm>>

(26) 家族給付の場合と異なり、その後には再婚しても受給可能である。62歳以降は、再婚相手の老齢年金に基づく家族給付の受給も可能であり、どちらかを選ぶ。

(27) Social Security Administration, *op.cit.* (25)

者の受給額は、この限度額の計算には加えない。

(4) 死亡一時金

同一生計にあった配偶者あるいは扶養されていた子に対して、255ドルの死亡一時金が支給される⁽²⁸⁾。これは、葬祭費を目的としているため、元配偶者には支給されない。

7 障害年金

OASDIに加入している者が、一定の障害を有するにいたり、就労不能により所得を失った場合は、障害年金が支給される。2009年6月30日における受給者本人の受給額は、平均で月額1,062ドルであった(表1)。

(1) 受給要件

障害年金の受給に必要なQCの数は、障害発生時の年齢によって異なるが、少なくとも、40QC(10年間)を取得し、かつ障害発生時の直前10年間において20QCを取得していれば受給できる⁽²⁹⁾。

障害年金は、障害による就労所得の喪失を保障するものであるため、月に1,000ドル以上(視覚障害者の場合は1,640ドル以上)の就労所得があれば受給できない(2010年)⁽³⁰⁾。障害の種類は体の部位ごとにリスト化されている。リストに記載されていない場合は、リストと同程度の重大な障害か否かを判定する。障害年金の支給が開始されると、定期的に再審査が行われる。再審査の期間は、障害の種類により異なる。

(2) 受給額

障害年金には待機期間が設けられており、障害が始まった時点から6か月後に支給が開始される。その額は、OASDIの適用期間中の平均所得すなわちPIAの100%である⁽³¹⁾。現時点で障害年金を受給することになった場合の受給額は、毎年、個人に送られる年金計算書に記載されている。障害年金受給者が満額支給開始年齢に達すると老齢年金に切り替わるが、その支給額は変わらない。

障害年金受給者に、62歳以上の配偶者(子を養育している場合は62歳未満でもよい)、婚姻期間が10年以上の再婚していない元配偶者、18歳未満(中高生は19歳まで)の子、あるいは障害を有する子がある場合は家族給付が支給される。給付額は、PIAの50%であるが、家族給付の総額には限度額が設けられている⁽³²⁾。

(3) 就労促進策

障害年金の受給者が就労に復帰することを促進するため、障害年金の受給と同時に就労することができる9か月の試行就労期間(trial work period)が設けられている。この間は、就労所得の制限を受けずに全額の障害年金が支給される。また、同期間の終了後36か月については、就労所得が1,000ドル(視覚障害者は1,640ドル)に満たない月は障害年金が支給されることになっている⁽³³⁾。

⁽²⁸⁾ Social Security Administration, "A Special Lump Sum Death Benefit." <<http://www.socialsecurity.gov/survivorplan/ifyou7.htm>>

⁽²⁹⁾ 若年者には、この要件が緩和されている。例えば、24歳未満の場合、直前の3年間に6QC(1年半)があれば良い。24歳から31歳未満の者は、21歳から障害発生時までの期間の半分にあたるQCが必要である。31~61歳までは、年齢により、20QCから38QCまで規定されている。

⁽³⁰⁾ Social Security Administration, Disability Planner, "What Can Cause Benefits To Stop." <<http://www.ssa.gov/dibplan/dwork2.htm>>

⁽³¹⁾ Social Security Administration, "503.Amount of Disabled Worker's Benefit," Social Security Handbook. <http://www.ssa.gov/OP_Home/handbook/handbook.07/handbook-0724.html>

⁽³²⁾ Social Security Administration, "Maximum Benefit for a Disabled Worker Family." <<http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/dibfamilymax.html>>

8 運営体制

OASDIはメリーランド州ボルチモアに本部を置く社会保障庁によって運営される。社会保障庁は、加入者の登録、社会保障税納付の記録、年金給付額の算定、受給の申請手続きの処理などを行う。このため、全米を10の地域に分け、約1,300の地方事務所を配置している。一方、社会保障税の徴収は内国歳入庁が行い、年金の支給事務は財務省（Department of Treasury）が行っている。

社会保障庁は、内国歳入庁からデータベース情報の提供を受け、個人単位の社会保障税の納付記録を作成・管理する。こうした、個人単位の記録は、社会保障番号（Social Security Number）により管理されている。社会保障番号を得るには、地方の社会保障事務所へ、一定の書類をもって申請しなければならない⁽³⁴⁾。社会保障番号が割り当てられると、個人の所得の記録はメリーランド州ボルティモアにある社会保障庁の中央センターで記録され維持される。

II 年金財政の仕組みと現状

アメリカの年金の財政方式は、1935年の制度発足時は積立方式⁽³⁵⁾が採用され、社会保障税率の引き上げが企図された。しかし、1939年には積立金が一定の基準以下になるまでは、社会保障税率の引き上げを行わないこととした。また、積立金を連邦の一般財源から分離し管理するため、社会保障信託基金が設けられた。再び社会保障税率が引き上げられるようになっ

たのは、1950年の社会保障法の改正以降である⁽³⁶⁾。1970年代に入り、異常な物価上昇等によって基金の積立金は減少し、ほぼ完全な賦課方式になった。1982年には、OASI（p.35）の信託基金は枯渇し、一時的に他の信託基金の資金を借りることになった⁽³⁷⁾。このため、1983年の改正で、社会保障税率の引き上げによる積立金の増加、高額所得者の年金課税および支給開始年齢の引き上げを導入し、年金財政の健全化が図られた。

1 OASDIの財政構造

前述のとおり、OASDIの収入は、社会保障税、年金への課税収入、積立金の運用益の3つからなるが、その主なものは社会保障税である。

2009年度における収支の内訳（表2）を見ると、OASIの収入は6973億ドル、そのうち社会保障税が5712億ドル、年金課税が190億ドル、運用益が1071億ドルであった。DI（p.35）の収入は1097億ドル、そのうち社会保障税が970億ドル、年金課税が18億ドル、運用益が108億ドルである。両制度を合わせたOASDI全体で見ると、収入が8070億ドル、社会保障税が6682億ドル、年金課税が208億ドル、運用益が1180億ドルとなっている。財源別の構成割合では、社会保障税が82.8%、年金課税が2.6%、運用益が14.6%となっている。

他方、支出を見ると、OASIの支出は5515億ドル、そのうち給付費が5445億ドル、運営費が34億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転⁽³⁸⁾が37億ドルであった。DIの支出は1181

⁽³³⁾ Social Security Administration, Electronic Booklet, "Working While Disabled-How We Can Help." <<http://www.ssa.gov/pubs/10095.html#part2>>

⁽³⁴⁾ Social Security Administration, "101.Obtaining A Social Security Card," Social Security Handbook. <http://www.ssa.gov/OP_Home/handbook/handbook.01/handbook-0101.html>

⁽³⁵⁾ 公的年金の財政方式には、給付に必要な原資を給付発生前に用意しておく積立方式と、発生のつど用意する賦課方式、およびその中間的な修正積立方式・修正賦課方式がある。

⁽³⁶⁾ 金子能宏「第5章 年金制度—OASDI—」藤田伍一・塩野谷祐一ほか編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会、2000、p.88.

⁽³⁷⁾ Social Security Administration, Trust Fund Data, "Trust Fund FAQs." <<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/fundFAQ.html>>

億ドル、そのうち給付費が1151億ドル、運営費が26億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が4億ドルであった。OASDI全体では、支出が6697億ドル、給付費が6596億ドル、運営費が60億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が41億ドルである。給付費が98.7%、運営費が0.9%、鉄道退職年金制度への移転が0.6%となっている。

OASDI全体で見ると1373億ドルの黒字であるが、DIのみでは85億ドルの赤字となっている。2009年度末の積立金は、OASIが2兆2958億ドル、DIが2078億ドル、OASDI全体としては年度当初の2兆3663億ドルから2兆5036億ドルへ増加した。年度当初の2兆3663億ドルは、2009年度の総支出の3.5年分にあた

る積立金である。

2 積立金

現役世代の社会保障税は退職世代への給付に充てられるが、給付等の支出を上回る分は、高齢化による将来の支出増加に備えるため、社会保障信託基金に積み立てられる。社会保障信託基金は1939年の改正により導入され、1940年から実施されたもので、老齢・遺族年金保険信託基金(Old-Age and Survivors Insurance (OASI) Trust Fund 以下「OASI信託基金」という)と障害年金保険信託基金(Disability Insurance (DI) Trust Fund 以下「DI信託基金」という)の2つの基金から構成される⁽³⁹⁾。老齢・遺族年金はOASI信託基金から、障害年金は

表2 2009年度におけるOASDIの財政状況

	OASI	DI	OASDI
	(100万ドル)		
歳入	697,326	109,681	807,007
社会保障税	571,228	97,008	668,236
年金課税	18,967	1,841	20,807
運用益	107,131	10,832	117,963
その他	0	0	0
支出	551,542	118,144	669,686
給付	544,484	115,073	659,557
運営費	3,369	2,623	5,992
鉄道退職年金制度への移転	3,690	448	4,137
収支	145,784	- 8,462	137,321
積立金(年度末)	2,295,835	207,777	2,503,612
信託基金積立率*(%)	390	183	353

(*) 信託基金積立率は、年間支出に対するその年初の社会保障信託基金の保有する積立金の割合。100%が1年分の支出に該当する。

(出典) Social Security Administration, Trust Fund Data, "Financial Data for a Selected Time Period."
<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html> より筆者作成。最終データダウンロード2010.1.5.

(38) OASDIとは別制度として運用されてきた鉄道退職年金制度は、産業構造の変化により就業者数が減少し、財政難に陥った。このため、1951年に、鉄道退職年金の適用者にOASDIと同じ給付を支給するものとして、その分の財政調整を両制度の間で行うこととなった。鉄道退職年金制度の方が高齢化率が高いため、事実上、OASDIからの資金の移転となっている。

(39) 社会保障関連の信託基金としては、OASI信託基金とDI信託基金からなる社会保障信託基金のほかに、メディケアの入院費用などをカバーする病院保険信託基金(Hospital Insurance (HI) Trust Fund)、外来診療・薬剤などの費用をカバーする補足的医療保険信託基金(Supplementary medical Insurance (SMI) Trust Fund)がある。これらのうち、OASI信託基金、DI信託基金、HI信託基金の3基金は社会保障税を財源としている。社会保障税率はOASIが10.6%、DIが1.8%、HIが2.9%である。一方、SMI信託基金は、一般財源および加入者の保険料を財源としている。

DI 信託基金から給付されるが、2つの基金は別個に管理され、現行制度では、それぞれの基金を相互に流用することはできない。

社会保障信託基金は財務省によって管理され、信託理事会 (Board of Trustees) が置かれている。信託理事会は、毎年、各信託基金の保険数理と財政状況を議会に報告することになっている。信託理事会は6名のメンバーで構成され、そのうち4名は、官職指定で財務長官、労働長官、厚生長官、社会保障庁長官である。残りの2名は国民代表として、大統領が上院の承認の下に任命するが現在空席である。

社会保障信託基金の積立金は、利付国債あるいは連邦政府がその元本と利息を保証する証券に投資するものとされ、財務省が発行し、社会保障信託基金のみが購入できる非市場性の特別債券にすべて投資されている⁽⁴⁰⁾。特別債券の購入代金、つまり社会保障税は、財務省の一般会計に繰り入れられ、連邦政府の支出や政府債券の償還に使われる。社会保障信託基金の特別債券の保有はキャッシュの保有と同様に考えられているが、一方で、積立金の増加は、単なる借用書の山を築いているに過ぎないという批判もある。特別債券は市場流通性を持たず、民間市場で換金することはできない。結局、将来の積立金の取り崩しによる給付は、政府の支払い能力次第であるからである。このような運用の背景としては、「巨大な資金を市場運用することによるマーケット・インパクトの回避」「市場運用によるリスクの回避」「政府資金を株式投資することによる、政府が株主としての民間

企業の経営に介入することの回避」が挙げられている。これまでの積立金の市場運用の是非の議論を見ると、民間企業への介入の回避の理由が強いと言われている⁽⁴¹⁾。

財務省の特別債券には、短期債務証券 (short-term certificates of indebtedness) と長期債券 (long-term bonds) の2種類がある。短期債務証券は、支出を超える収入分について、日々発行されるもので、その発行後の最初の6月30日に満期を迎え、長期債券に切り替わる。一方、長期債券の満期は1年から15年の間であり⁽⁴²⁾、各期限の債券が均等に組まれるよう設定される。特別債券の運用益は社会保障信託基金に蓄積され、満期の特別債券は、年金支出に必要な限り、特別債券に再投資される。

特別債券の利率は、満期4年以上の連邦債の市場における平均利回りで設定される⁽⁴³⁾。短期債務証券の利率は、その発行日の前月末における利率が適用され、長期債券の利率は、6月に発行される短期債務証券と同じに設定される⁽⁴⁴⁾。利率は、近年、下がり続けている。現行の利率決定方式が実施されて以来 (1960年)、もっとも高い利率は1981年10月の15.250%であったが、最も低い利率は2009年1月の2.125%である。2008年において新規購入された特別債権の年間の平均利率は3.635%であった。しかし、信託基金が保有するすべての債券を合わせた利率は、過去の高い利率の債券の保有を反映して、2008年において5.096%であった⁽⁴⁵⁾。2009年9月末時点における保有債券の平均利率は4.716%となっている⁽⁴⁶⁾。

(40) 過去には、市場で売買可能な財務省債券も保有していたが、2005年以降は、非市場性の財務省特別債権のみを保有している。

(41) 渡辺由美子「米国における公的年金の資産運用について」『年金と経済』28-1, 2009.4, p.12.

(42) Social Security Administration, Trust Fund Data, "Special Issue Securities." <<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/specialissues.html>>

(43) 渡辺 前掲注(41), p.12.

(44) Social Security Administration, Trust Fund Data, "Interest Rate Formula for Special Issues." <<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/intrateformula.html>>

(45) Social Security Administration, *op.cit.* (37)

3 財政報告

社会保障信託基金の理事会は、基金の財政状況に関する報告書を毎年議会に提出しなければならない。最新の2009年の報告書は69回目のレポートである。報告書では、今後10年間の短期見通しと75年間の長期見通しについて、それぞれの信託基金の保険財政を推計する。

推計では、見通し期間の最終年に1年分の給付を賄うだけの積立金を残していることを前提とし、見通し期間の社会保障税が適用される所得総額に対するOASI信託基金とDI信託基金の総収入と総支出の比率の差を計算する。その比率がプラスあるいはゼロの場合は、財政のバランスが取れていることを示す。毎年の報告で、収支バランスがプラスになったのは1983年が最後で、以後は毎年マイナスの予測が出されている⁽⁴⁷⁾。

OASDIの将来の収入と支出の動向は、合計特殊出生率の変化、平均寿命の伸び、高齢化率、労働力人口、受給者の数、移民の動向などの人口的要因、および、生産性の伸び、失業率、賃金上昇率、物価上昇率、給付額の水準など多くの経済的要因によって決まる。2009年の推計で使われた仮定値の主なものは表3のとおりである。楽観的な低コスト推計、悲観的な高コスト推計、およびその中間の中コスト推計の3通りの推計が行われるが、中コスト推計をもって議論されるのが通常である。本稿においても、特にことわらない限り、中コスト推計の数値を用いる。

主なものを見ると、合計特殊出生率については、現状レベルの2.08から2035年の2.00まで徐々に下がり、以後は2083年まで2.00が続

くと仮定している⁽⁴⁸⁾。アメリカの合計特殊出生率は、第2次大戦後、1957年には3.68まで上昇した。しかし、1976年には1.74まで下がり、その後再び上昇し、2000年以降はコンスタントに2.00を上回っている。速報値では、2008年は2.08になると予想されている⁽⁴⁹⁾。高齢化率で見ると、1970年において9.7%であったが、1990年に12.3%、2008年に12.6%と緩やかに上昇している。今後は、ベビーブーマーの高齢化により2020年には15.7%、2030年には19.1%と急激に上昇すると見られている。その後は、緩やかに上昇し、2085年には22.1%に達する。世代間扶養率(20歳から64歳までの人口に対する65歳以上人口の比率)の変化で見ると、2008年に0.210であったが、2030年には0.346、2085年には0.412になると考えられている⁽⁵⁰⁾。

経済的要因に関しては、平均所得の伸びを決定する要素であるGDPを総労働時間で割った労働生産性の成長率を見ると、1967年から2007年の過去40年間で、年平均の上昇率は1.7%であった。推計では、過去の経済サイクルの動向を参考に、2010年から2015年までの経済回復期の平均を年に1.9%とし、2018年以降を1.7%と仮定している⁽⁵¹⁾。

消費者物価について見ると、1967年から2007年までの過去40年間の平均の年上昇率は4.6%であった。推計では、2010年の1.7%から、経済回復と石油の需要の回復で2014年には3.1%に上昇し、2015年以降は2.8%が続くものと仮定している⁽⁵²⁾。

現役世代の賃金の伸びは、課税対象総額や給付額に直接影響する。推計では、経済回復により、2010年には3.4%、2011年から2015年

(46) Social Security Administration, Trust Fund Data, "Investments Holdings." <<http://www.socialsecurity.gov/cgi-bin/investheld.cgi>>

(47) *op.cit.* (1), p.151.

(48) *ibid.*, p.76.

(49) *ibid.*

(50) *ibid.*, p.85.

(51) *ibid.*, p.92.

(52) *ibid.*

表3 長期見通しにおける最終的*な仮定値

主要な仮定値	中コスト推計	低コスト推計	高コスト推計
合計特殊出生率	2.0	2.3	1.7
死亡率の年間平均減少率 (2033 ~ 2083)	0.77%	0.35%	1.24%
年間平均移民数 (2009 ~ 2083)	1065 千人	1370 千人	785 千人
生産性上昇率	1.7%	2.0%	1.4%
賃金上昇率	3.9%	3.5%	4.3%
物価上昇率	2.8%	1.8%	3.8%
実質賃金上昇率	1.1%	1.7%	0.5%
失業率	5.5%	4.5%	6.5%
信託基金の実質運用利回り	2.9%	3.6%	2.1%

(*) 25年以内に到達し、その後続くと推計される仮定値。

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.7. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>)より筆者作成。

の5年間の平均が4.1%とし、その後2018年には3.9%に減少し、以後、このレベルが続くものと仮定している⁽⁵³⁾。

III 年金財政の将来

信託基金の財政状況については、信託基金積立率 (trust fund ratio) を用いて評価することが多い。信託基金積立率は、ある年において予想される年間の支出額に対するその年の初めの積立金の比率である。一般的には、信託基金積立率が100%、つまり1年分の給付を行える量の積立金があれば健全であると判断される。緊急事態に陥っても、社会保障税収入と合わせて数年間の給付の継続が可能であり、その間に必要な立法措置を取ることができると考えられているからである。

この方法で検証すると、2018年までの短期見通しにおけるOASDI全体の財政状況は良好である。中コスト推計では、2018年において約4年分の給付費に該当する積立金を有して

いると見込まれている。しかし、DI信託基金のみを見ると、すでに2005年から、運用益を除いた社会保障税と年金課税の税収入を支出が上回っており、今後10年間の給付は可能であるものの、その積立金は急速に減少する。信託基金積立率は、2014年には100%を下回り、2020年にはDI信託基金の積立金が底をつくと思われる。

長期見通しでは、OASDI全体でも深刻な状況である。2016年から支出が社会保障税・年金課税の収入を超え、積立金の取り崩しが始まり、2037年には基金が底をつく。以後は、完全な賦課方式となるが、現行の社会保障税率で賄えるのは、給付に必要な額の76%に過ぎないと見られている。今後75年間全体の不足額は、今すぐに社会保障税を16%増加(社会保障税率を12.4%から14.4%にアップ)させるか、給付額を13%削減するかの規模に匹敵する⁽⁵⁴⁾。

1 短期の見通し

OASI信託基金の財政状況は、2018年まで

⁽⁵³⁾ *ibid.*, p.94.

⁽⁵⁴⁾ メディケア信託基金の財政状況はさらに深刻である。病院保険(HI)信託基金は、すでに基金を取り崩しており、2017年には基金が枯渇する。現行の税率(2.9%)で賄えるのは、2017年で必要な額の81%、2035年には50%、2080年には30%になると見られている。一般財源および保険料で賄われている補足医療保険(SMI)信託基金も、医療費の伸びにより厳しい状況に陥ると見られており、これらは将来の連邦予算への多大な圧迫要因となっている。

の短期見通しにおいては、非常に良好である。積立金は、社会保障税収入と運用益の伸びにより、急速に増大する。雇用は2009年に減少するものの、2018年にかけて順調に回復すると見られている。このため、OASDIの適用者数は、2008年の1億6200万人から2018年には1億7400万人に増加し、平均賃金も順調に伸びると見られている。結果として、社会保障税の課税対象の所得総計は、2008年の5兆5110億ドルから、2018年には8兆3290億ドルに増加する。

積立金の増大の要因として、運用益の増加もあげられる。基金の運用利回りは、現行レベルよりも下がるものの、積立金の増大により運用益も拡大し、OASI信託基金の収入に占める運用益の割合は、2008年の15%から、2018年には18%に上昇すると見込まれている⁽⁵⁵⁾。

受給者数の増加と平均賃金の伸びによる給付額の上昇によって支出も増大するが、短期見通しの期間中は、収入が支出を上回り続け、積立金は拡大する⁽⁵⁶⁾。

一方、DI信託基金は、OASI信託基金とは対照的に厳しい状況である。2008年のDI信託基金の支出額は、社会保障税・年金課税による税収入を超えたが、基金の運用益により、かろうじて黒字であった。2009年からは、支出が運用益を合わせた総収入を超え始め⁽⁵⁷⁾、2014年には、信託基金積立率が98%となり、2018年には40%に低下すると見られている(表4)。平均賃金の伸びによる給付額の上昇に加えて、障害年金の受給者数の増加による支出の増大が要因である。受給者数の増加は、障害を有する確率が高い50歳代、60歳代の人口がベビーブーマーによって増大すると見られているためである。

2 長期の見通し

短期見通しでは財政的な問題は少ないものの、2083年までの長期見通しでは、年金財政はかなり深刻な状況にある。ベビーブーマーの影響で高齢化が急速に進むため、OASDIの支出は急速に増大すると見られている。現在、

表4 2018年までの社会保障信託基金の財政

年	OASI					DI					OASDI				
	収入	支出	収支	積立金	積立率	収入	支出	収支	積立金	積立率	収入	支出	収支	積立金	積立率
2004	5,663	4,210	1,453	15,006	322	914	806	108	1,862	218	6,577	5,016	1,561	16,868	305
2005	6,043	4,419	1,624	16,630	340	974	880	94	1,956	212	7,018	5,299	1,718	18,587	318
2006	6,422	4,610	1,813	18,443	361	1,026	945	82	2,038	207	7,449	5,554	1,895	20,481	335
2007	6,750	4,957	1,793	20,236	372	1,099	988	111	2,149	206	7,849	5,945	1,904	22,385	345
2008	6,955	5,162	1,793	22,029	392	1,098	1,090	9	2,158	197	8,053	6,251	1,802	24,187	358
2009	7,085	5,618	1,467	23,496	392	1,109	1,207	-98	2,060	179	8,194	6,825	1,369	25,555	354
2010	7,339	5,812	1,527	25,022	404	1,139	1,281	-143	1,917	161	8,477	7,093	1,384	26,939	360
2011	7,718	6,020	1,698	26,721	416	1,182	1,331	-150	1,767	144	8,900	7,351	1,548	28,488	366
2012	8,224	6,339	1,886	28,606	422	1,241	1,386	-145	1,622	128	9,465	7,724	1,741	30,229	369
2013	8,742	6,788	1,953	30,560	421	1,297	1,439	-142	1,481	113	10,039	8,227	1,812	32,040	367
2014	9,247	7,296	1,950	32,510	419	1,350	1,506	-156	1,325	98	10,597	8,802	1,794	33,835	364
2015	9,754	7,834	1,920	34,430	415	1,405	1,578	-174	1,151	84	11,159	9,412	1,746	35,581	359
2016	10,240	8,398	1,841	36,272	410	1,456	1,655	-199	952	70	11,696	10,053	1,643	37,224	354
2017	10,746	9,006	1,740	38,011	403	1,511	1,736	-225	727	55	12,257	10,743	1,514	38,738	347
2018	11,260	9,655	1,605	39,616	394	1,565	1,820	-255	472	40	12,825	11,475	1,350	40,088	338

(*) 2004年から2008年は実績値。

(*) 積立率は、各年における支出に対する年初の積立金の割合(%)。

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>)より筆者作成。

(55) *op.cit.* (1), p.35.

(56) *ibid.*, p.34.

(57) 2009年度において85億ドルの赤字であった。表2参照。

OASDIの支出はGDPの約4.8%であるが、2034年にはピークの6.2%に達する。その後は少し低下し、2050年から2083年まで5.8%の水準で推移すると見られている⁽⁵⁸⁾。一方、収入は、現在のGDPの5.0%から、2083年には4.4%に低下する。2016年には、OASDIの支出は、社会保障税・年金課税の収入を上回り始め、DI信託基金は2020年に、OASI信託基金は2039年に、OASDI全体では2037年に積立金が枯渇すると見られている。

以下、これらの動向を年金扶養比率⁽⁵⁹⁾、運用益を除いた社会保障税・年金課税の税収入と支出を比較した収支バランス、信託基金積立率、および75年間を通じた保険財政の収支バランスについて見ることにする。社会保障税・年金課税の税収入と支出の収支バランスでは、社会保障信託基金から連邦の一般会計への資金の流れが逆転する時点が明らかになる。信託基金積立率では、アメリカの年金制度が完全賦課方式になる時点が、また、75年間を通じた保険財政の収支バランスでは、現時点で引き上げなくてはならない社会保障税率の規模が明らかになる。

(1) 年金扶養比率

ベビーブーマーの退職により、2030年にか

けて、OASDIの受給者数は急速に増大する。2010年におけるOASDIの加入者100人に対する受給者数は33人であるが、2030年には46人に上昇し、2080年には51人に達する(表5)。現在、3人の加入者で1人の受給者を支えているものが、2030年には2.2人で1人を、2080年には2人で1人を支えることになる。OASDIの今後のコストの上昇のかなりの部分が人口構造の変化によるものと見られている⁽⁶⁰⁾。

(2) 社会保障税・年金課税収入と支出のバランス

表6は、信託基金の積立金運用益を除く収入と支出の収支バランスを、社会保障税が適用される所得総額に対する比率で表したものである。信託基金の収入率は、その年の社会保障税が適用される所得総額に対する社会保障税と年金課税による税収入の合計の比率である。支出率は、同じく、社会保障税が適用される所得総額に対する給付費、運用費、および鉄道退職年金制度への財政移転の合計の比率である。

OASI信託基金の収支バランスは、2016年まではプラスである。しかし、2017年からマイナスに転じ、ベビーブーマーの退職の影響を受けて、2030年にかけて急速にマイナス幅を

表5 年金扶養比率

	加入者(千人)	受給者(千人)	受給者1人に対する加入者の数	加入者100人に対する受給者の数
1990	133,070	39,459	3.4	30
2000	154,699	45,162	3.4	29
2010	160,144	53,089	3.0	33
2020	175,452	69,139	2.5	39
2030	183,106	84,367	2.2	46
2040	192,205	91,876	2.1	48
2050	202,058	96,156	2.1	48
2060	211,792	102,383	2.1	48
2070	221,627	109,576	2.0	49
2080	231,221	117,491	2.0	51

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.51. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>) より筆者作成。

⁽⁵⁸⁾ *op.cit.* (1), pp.50, 182.

⁽⁵⁹⁾ 現役加入者数の受給権者数に対する比率。1人の受給者を、何人の加入者で支えているかを示す。

⁽⁶⁰⁾ *op.cit.* (1), p.51.

表6 社会保障税・年金課税収入と支出のバランス

	OASI			DI			OASDI		
	収入率*	支出率*	収支差	収入率*	支出率*	収支差	収入率*	支出率*	収支差
2009	10.99	10.17	0.83	1.84	2.18	-0.34	12.83	12.35	0.48
2010	11.02	10.24	0.78	1.85	2.26	-0.41	12.87	12.50	0.37
2011	11.02	10.13	0.89	1.85	2.24	-0.40	12.87	12.37	0.50
2012	11.02	10.04	0.98	1.85	2.20	-0.35	12.87	12.24	0.63
2013	11.05	10.21	0.84	1.85	2.17	-0.32	12.90	12.38	0.52
2014	11.07	10.46	0.61	1.85	2.16	-0.31	12.92	12.62	0.30
2015	11.09	10.72	0.37	1.85	2.16	-0.31	12.94	12.88	0.06
2016	11.11	11.01	0.10	1.85	2.17	-0.32	12.96	13.18	-0.22
2017	11.13	11.31	-0.18	1.86	2.18	-0.32	12.98	13.49	-0.51
2018	11.14	11.63	-0.49	1.86	2.19	-0.34	13.00	13.83	-0.83
2020	11.18	12.29	-1.10	1.86	2.21	-0.35	13.04	14.50	-1.46
2030	11.34	14.52	-3.18	1.86	2.24	-0.38	13.20	16.76	-3.56
2040	11.39	14.83	-3.44	1.86	2.16	-0.30	13.25	16.99	-3.74
2050	11.39	14.37	-2.98	1.86	2.24	-0.37	13.25	16.61	-3.36
2060	11.41	14.46	-3.06	1.86	2.26	-0.40	13.27	16.73	-3.45
2070	11.43	14.75	-3.32	1.87	2.30	-0.43	13.30	17.05	-3.75
2080	11.47	15.19	-3.73	1.87	2.33	-0.46	13.33	17.53	-4.19
マイナスに転じる年		2017年			2005年			2016年	

(*) 収入率・支出率は、社会保障税が適用される所得に対する収入（社会保障税・年金課税）および支出の割合（%）

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.47. (http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf) より筆者作成。

拡大していく。2030年から2060年にかけては、加入者と受給者は同じ率で伸びると見られ、支出率は安定的に推移する。その後は、死亡率の低下と低出生率を反映して、緩やかに上昇すると見られている。一方、収入率は、この期間を通じて、わずかに上昇するのみで、OASIの収支バランスは2080年には-3.73に達する。

収入率の伸びの要因は、社会保障税は現行税率が据え置きされると仮定しているため、年金課税の動向によるところが大きい。すなわち、給付の増大が所得の増大よりも大きいこと、および、課税を決定する基準額がスライド制でないため、課税対象者数が増加すると見られるからである。

DI信託基金の収支バランスは、すでにマイナスである。支出率は、2009年から2080年にかけて、緩やかに上昇する。しかし、収入率もわずかに上昇するのみで、収支バランスは2009年の-0.34%から2080年の-0.46%と一貫して不足が続く。

OASDI全体では、収支バランスがマイナスに転じるのは2016年である。その後、2030年

にかけて、急速に収支バランスが悪化し、2080年には-4.19に達する。すなわち、社会保障税率で4.19%の不足である。

(3) 信託基金積立率

OASI信託基金の基金積立率は2009年の392%から、近年の黒字を反映して、2012年には422%とピークを迎える。その後、収支バランスの逆転を反映して減少し始め、2039年には基金は底をつく。DI信託基金はすでに減少し始めているが、2020年には枯渇する。

OASDI全体で見ると、2009年の354%から2012年に369%まで上昇するが、2013年から下降に転じる。2023年までは、キャッシュベースでの赤字を運用益で補うため、積立額は増加するものの、信託基金積立率は減少する。2024年以降は、運用益も含めた収入を支出が超過するため、資産額も減少し、2037年に基金は消滅すると見られている⁽⁶¹⁾。その後は、完全な賦課方式に移行する。

(4) 75年間の収支バランス

表7 信託基金積立率の推移

	OASI	DI	OASDI (%)
2009.....	392	179	354
2010.....	404	161	360
2011.....	416	144	366
2012.....	422	128	369
2013.....	421	113	367
2014.....	419	98	364
2015.....	415	84	359
2016.....	410	70	354
2017.....	403	55	347
2018.....	394	40	338
2020.....	370	9	315
2025.....	298	...	244
2030.....	204	...	153
2035.....	98	...	50
2040.....
2050.....
積立金が消滅する年	2039年	2020年	2037年

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.56. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>) より筆者作成。

表8は、2009年から2083年までの75年間を通して1期間とした財政バランスを示したものである。OASDIの75年間の社会保障税と年金課税による収入が現在価値で37兆2170億ドル、基金の積立金が2兆4190億ドルで、支出可能な額は39兆6360億ドルである。一方、必要とされる額は、給付費等の費用が44兆8940億ドル、期間終了時の1年分の積立金が4020億ドルで、合計で45兆2960億ドルである。その差額、5兆6600億ドルが75年間における不足額である。これは、75年間の社会保障税の適用される総所得額282兆7810億ドルの2%分である。言い換えれば、現時点で、社会保障税率を2%引き上げなければ、75年間の保険財政のバランスが取れないことを意味する。

3 財政悪化の影響

表9は、社会保障信託基金の重要な年について整理したものである。DI信託基金は、すでに2005年から、支出が、運用益を除いた社会保障税・年金課税による収入を超え、キャッ

シュベースでの赤字になっており、2009年度は、支出が運用益を含む総収入を上回った。DI信託基金の取り崩しが始まっているわけである。2020年までは給付は可能であるものの、今後10年以内に、何らかの手を打つ必要がある。幸い、OASDI全体では、まだ余裕があるため、1994年に行われたように、社会保障税の両信託基金への割り当て率を見直すことで、ひとまず時間を稼ぐことは可能であろう。

しかし、OASDI全体で見ても、2016年には、社会保障税・年金課税による税収入と支出の収支バランスがマイナスに転じる。これは、これまでの社会保障信託基金と連邦政府一般会計の資金の流れを一変させるものである。2024年には、運用益を含めた総収入を支出が上回るようになり、社会保障信託基金の元本が取り崩され始める。連邦政府は、特別債券の償還のために多額の資金を用意しなければならないが、このための新しい財源があるわけではない。結局、増税や、他の政府支出の削減、あるいは新たな連邦債の発行に迫られる。

(6) 2008年の報告では、2041年に使い果たされるとされていたので、4年早まったことになる。これは、経済状況の悪化と、死亡率の下方修正を反映したものである。

表 8 75 年間の保険財政

	OASI	DI	OASDI
2009.1.1 現在価値 (10 億ドル)			
社会保障税収入	29,955	5,087	35,041
年金課税	2,006	169	2,175
税収入	31,961	5,256	37,217
費用	38,574	6,320	44,894
当初積立金	2,203	216	2,419
期間終了時の積立金 (1 年分)	349	53	402
不足分 (税収入 - 費用 + 当初積立金 - 終了時積立金)	-4,759	-901	-5,660
課税対象所得	282,781	282,781	282,781
課税対象所得に対する不足分の比率 (%)	-1.68	-0.32	-2.00

(出典) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.61. (http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf) より筆者作成。

表 9 社会保障信託基金の重要な年

	OASI	DI	OASDI
支出が運用益以外の収入を超える年	2017 年	2005 年	2016 年
支出が運用益を含む収入を超える年	2025 年	2009 年	2024 年
基金が枯渇する年	2039 年	2020 年	2037 年

(出典) Social Security and Medicare Boards of Trustees, “Key Dates for the Trust Funds,” A Summary of The 2009 Annual Reports. (http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/index.html) より筆者作成。

今後 75 年間の長期においては、OASDI 全体の不足額は課税所得の 2% である。直ちに、現行の 12.4% の税率を 14.4% に引き上げることで、75 年間の収支バランスを取ることが可能である。仮に、積立金が枯渇する 2037 年まで何ら有効な対策が取られないとすると、完全賦課方式の下に必要な社会保障税率は、2037 年で 16.26%、2083 年には 16.74% と計算されている。現行の税率で賄える水準の給付のみを行うことも考えられるが、それには 2037 年時点で、現行の給付水準を 24%、2083 年には 26% 削減しなければならない。

IV 年金改革の動向

社会保障信託基金が将来において破たんすることは以前から明らかであった。特に、1990 年代半ばに、財政悪化の見通しが深刻になって

きた。このため、年金の一部を加入者が自己の判断で運用できる個人勘定の導入による一部民営化論が強く言われるようになった。これまで、クリントン政権およびブッシュ政権において、この考えに沿った改革案が出されてきたが、いずれも実現していない。

1 クリントン政権における改革

クリントン政権においては、1994 年に社会保障諮問委員会 (Advisory Council on Social Security) が招集され、年金改革が検討された。同委員会は、1997 年 1 月に最終報告書⁽⁶²⁾を出し、以下の 3 案を提示した。

- ① 現行の枠組みを維持しながら、社会保障税率を現行の 12.4% から 14% に引き上げ、給付面での合理化を図る。また、積立金の 40% を民間市場で運用する。
- ② 社会保障税率を 1.6% 引き上げ、その分で確

(62) Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security Volume I (http://www.socialsecurity.gov/history/reports/adccouncil/report/toc.htm)

定拠出型の個人勘定を設ける。現行制度の給付を徐々に縮小し、新設の個人勘定で補完する。

- ③ 2階建ての年金制度に再構築し、1階部分を定額給付、2階部分を積立型の年金とする。個人勘定を導入し、被用者拠出分6.2%のうち5%をこれに投入する。

1999年1月に、クリントン大統領は、一般教書演説で、「今後15年間に予想される財政余剰の60%を社会保障信託基金に投入し、その一部を民間市場に投資する。また退職後の所得保障として、新たに個人勘定を導入する」ことを提案した⁽⁶³⁾。

しかし、大統領の提案に対しては、市場経済に対する政府の介入や株式市場を通じた政府の民間企業への介入に危惧がもたれ、政権内部でも異論が出たことから立ち消えとなった。

2 ブッシュ政権における改革

ブッシュ政権においては、2001年12月に大統領が設置した年金強化委員会（Commission to Strengthen Social Security）の報告書⁽⁶⁴⁾が出され、以下の3案が示された。

- ① 社会保障税のうち2%までを個人勘定に振り向け、その他は現行制度と同じとする。
- ② 社会保障税のうち4%までを個人勘定に振り向け、最低給付額の導入や賃金スライド制から物価スライド制への変更など現行制度の見直しを行う。
- ③ 社会保障税に1%を上乗せした分と、社会保障税のうち2.5%分までを個人勘定に振り

向け、最低給付額の導入や退職年齢による減額率の見直しなど現行制度の見直しを行う。

2005年2月の一般教書演説の中で、ブッシュ大統領は②案に沿った提案を行った。その内容は、個人勘定を創設して現行の社会保障税のうち4%を積み立て、個人による市場での運用を認めるというものであった⁽⁶⁵⁾。具体的には、個人勘定の選択は任意でいつでも選択可能なこと、当初は年間1,000ドルを上限（以後、段階的に引き上げる）とすること、特定のインデックス・ファンドの中から運用先を選択すること、本来の給付額から一定の利回りを前提として減額した給付額を受けること、退職時に個人勘定で政府終身年金を購入するが、個人勘定に残高がある場合は自由に処分できることなどである⁽⁶⁶⁾。ブッシュ大統領は、演説の中で、年金制度は破産の危機に向かっていることを強調した。しかし、その提案は、社会保障信託基金の長期未積立債務の解消に役立つものではなく、給付削減など他の方法が必要と見られた。また、個人勘定の創設には、民主党が懸念を示し、共和党内でも意見の一致が見られず、それ以上の進展はなかった。

3 民営化論争

これらの動きの背景には、公的年金に関する根本的な思想の違いがある。保守派は、公的年金制度は、現役世代から高齢者への富の再分配により個人の所有権を制限し、民間市場での運用の機会を奪うものであり、給付額が議会によって変更される政治的リスクにさらされてい

⁽⁶³⁾ “President Bill Clinton’s Address Before A Joint Session of The Congress on The State of The Union,” January 19, 1999. <http://www.c-span.org/executive/transcript.asp?cat=current_event&code=bush_admin&year=1999>

⁽⁶⁴⁾ Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans, “Report of the President’s Commission,” December 2001. <http://www.socialsecurity.gov/history/reports/pcsss/Final_report.pdf>

⁽⁶⁵⁾ “President George W. Bush’s Address Before A Joint Session of The Congress on The State of The Union,” February 2, 2005. <http://www.c-span.org/executive/transcript.asp?cat=current_event&code=bush_admin&year=2005>

⁽⁶⁶⁾ 三石博之「社会保障年金改革のポイントと展望」ジェトロ・ニューヨーク・センター, 2005.3. <http://www.jetro.go.jp/jfile/report/05000907/05000907_001_BUP_0.pdf>

ると考える。このため、個々の労働者に個人勘定を創設し、その運用について労働者に決定権を持たせようとする。

他方、リベラル派は、現行制度は、個人勘定の創設を伴わないマイナー・チェンジで持続可能であり、ブッシュ大統領の提案は、移行コストを過小評価しており、年金リスクを回避するためにより大きな経済・財政リスクを犯すと批判する。民営化への移行は、確定給付から確定拠出への変更を意味し、市場の情勢に左右されること、多くの個人は投資に関する基本知識が少なく、運用成績に期待が持てないことを危惧する。また、実態として、就労期間が短く、所得が低い女性にとって、個人勘定は厳しい制度であることや、現在の公的年金の給付は、賃金水準に連動しており、それは歴史的に物価上昇率を超え、インフレに強いことなどから、民営化に反対している⁽⁶⁷⁾。

4 財務省の提案

このような状況の中で、財務省は2008年から、年金改革の議論のための論点をまとめたペーパーを順次出している。議論の視点として、世代間の公平（負担の増大をいかに各世代に配分するか）、世代内の公平（税と給付を世代内でいかに配分するか）、セーフティーネットの規模（給付水準はいかにあるべきか）、積立金のあり方（社会保障税の超過分は、本当の積立金となっているか）の4点を挙げている⁽⁶⁸⁾。このうち、積立金の在り方については、個人勘定の導入と社会保障

信託基金の積立金の運用方法の改革を提案している⁽⁶⁹⁾。個人勘定の導入は、現状の社会保障信託基金の積立金が実体のある積立となっておらず、個人勘定の創設により、財務省の特別債券から実体のある資産に移ることで、この状況を改善するとしている。ただし、通常の個人勘定の創設は運用コストの増大のおそれがある⁽⁷⁰⁾ため、もっぱら連邦債などに投資して投資先の選択をしないことで運用コストを抑える形式の個人勘定についても提案している。

また、社会保障信託基金の積立金の運用に関しては、積立金の一部あるいは全部を民間市場に投資する案、および、市場流通性のない現行の財務省特別債券から市場性のある連邦債で運用する案の2つが提案されている。ただし、民間市場に投資する案には、リスクが伴うこと、投資政策に政治的判断が伴いやすいこと、コーポレートガバナンスの点から問題があることを指摘している⁽⁷¹⁾。2016年からOASDIの収支バランスがマイナスに転じると、財務省は大規模な資金を用意しなければならない。連邦債、予算の削減、増税などの組み合わせが考えられるものの、容易な問題ではなく、財務省は危機感を持っていると言われている⁽⁷²⁾。

おわりに

オバマ大統領は、公的年金の民営化には反対の立場を取っている⁽⁷³⁾。同大統領は、退職年齢の引き上げや給付削減には反対しており、

(67) Greg Anrig, Jr. and Bernard Wasow, "Twelve Reasons Why Privatizing Social Security Is a Bad Idea," The Century Foundation, February 14, 2005. pp.4-16. <<http://www.tcf.org/Publications/RetirementSecurity/12badideas.pdf>>

(68) U.S. Department of The Treasury, "Social Security Reform: A Framework for Analysis," *Issue Brief*, No.2, p.2. <<http://treas.gov/press/releases/reports/treassissuebriefno2.pdf>>

(69) U.S. Department of The Treasury, "Social Security Reform: Mechanisms for Achieving True Pre-Funding," *Issue Brief*, No.4, p.7. <http://treas.gov/press/releases/reports/ss_issuebrief_no4.pdf>

(70) 議会予算局 (Congressional Budget Office) の2004年の試算では、個人勘定の導入により、毎年の事務コストは1人当たり25ドルとなり、年金制度全体の事務コストは現行の3倍になると予測されている。Congressional Budget Office, "Administrative Costs of Private Accounts in Social Security," March 2004.

(71) *op.cit.* (69), p.16.

ももとは社会保障税の課税上限（2010年で10万6800ドル）の撤廃により、社会保障信託基金の将来の欠損分が補填できるとの考えを持っていた。しかし、大統領選中に、中流層の負担増を避けるため、年収25万ドル以上の所得に限って2～4%の社会保障税を課税する考えを示している⁽⁷⁴⁾。オバマ政権では、医療保険の問題

のほうが緊急性が高いため、年金制度の改革は後回しになるかもしれない。しかし、急速に少子高齢化が進行している我が国ほど深刻ではないものの、年金改革の時期が遅れるほど、その影響は増大する。いずれ、この考えに沿った提案が出されるものと思われる。

（なかがわ ひであき）

(72) 「年金数理部会セミナー 2008—アメリカ・カナダのベビーブーマーの受給開始と年金財政で討論」『週刊年金実務』1807, 2008.9.1, p.36.

(73) “Seniors & Social Security,” the WhiteHouse President Barack Obama. <<http://www.whitehouse.gov/issues/seniors-and-social-security>>

(74) “Obama Camp Puts Forward More Modest Tax Changes,” *New York Times*, Aug 16, 2008, p.A.14.