

米国・新政権誕生と公的年金改革

ブッシュ新政権が誕生した。接戦となった 2000 年 11 月の大統領選では財政黒字の活用による公的年金（ソーシャル・セキュリティ）の一部民営化が公約として登場し、大きな争点となった。共和・民主両党の勢力が上下院で拮抗していることから実施は困難との声もあるが、401(k)プランや IRA の普及により、人々の自己責任に基づく運用への抵抗感が薄らいでいるとの見方もある。こうした世論の変化をいかに改革に反映させるかが、新政権にとっての課題となろう。本論では、ブッシュの一部民営化案が仮に公約通り実施に移された場合の姿と実行可能性について、過去の改革提案と比較しつつ検討する。

1. 大統領選の争点となった公的年金改革

米国大統領選は、投票結果を巡り結果が判明するのにほぼ 1 か月を要するという異例の事態の中で、2000 年 12 月 13 日夜、ジョージ・ブッシュ・テキサス州知事がアル・ゴア副大統領を僅差で破るといって事実上決着をみた。大統領選において争点の一つとなったのが、公的年金（ソーシャル・セキュリティ）の改革であった。実際、一部の地域では国民のソーシャル・セキュリティ改革に対する関心の高さが投票結果に現れた。例えば、住民人口に占める高齢者の比率が高いフロリダ州はもともと共和党支持が多いといわれていたが、ゴア候補がブッシュ候補の改革案を「高齢者の年金支給原資が若年層に回る」案であると住民にネガティブアピールし高齢者層の共感を呼んだことが同州における接戦の一因となった、という見方すらみられた。

2. 改革論議の背景

「ソーシャル・セキュリティ」とは米国の公的年金の通称であり、米国のほぼ全国民をカバーする一階建ての賦課方式の年金である¹。日本のように保険料方式ではなく税方式を採用しており、加入者は報酬比例の社会保障税（12.4%、労使折半）を納める。拠出分と給付分の差額（積立金）は連邦政府が管轄する OASDI 信託基金に繰り入れられ、ほぼ全額が財務省によって発行された市場性のない国債に投資される仕組みとなっている。信託基金

¹ 正式には老齢・遺族・障害年金（OASDI; Old-Age, Survivors, Disability Insurance）と呼ばれる。

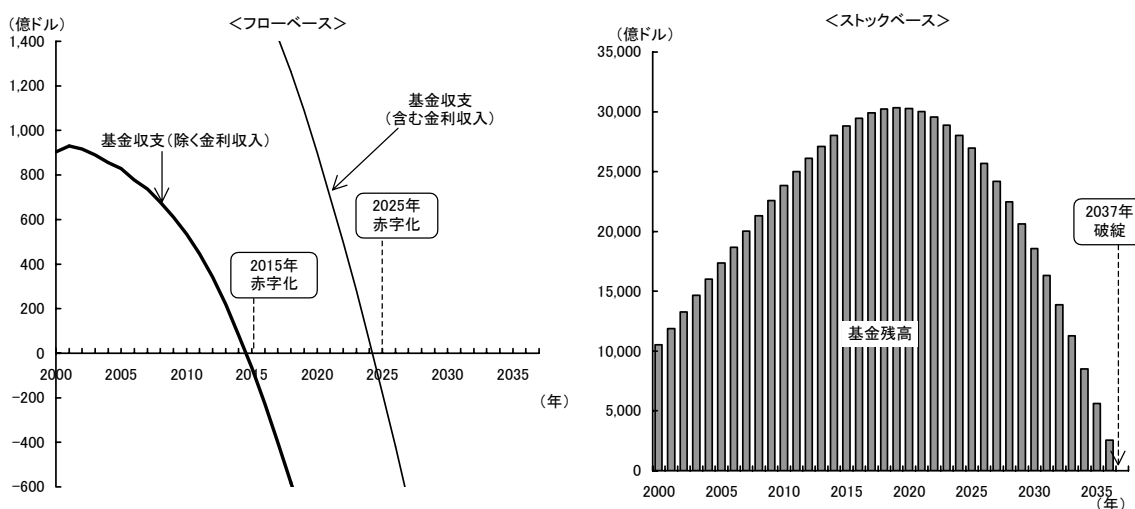
の積立金残高は8,961億ドル（約90兆円、1999年末現在）にのぼる。

ソーシャル・セキュリティは改革を実施に移すのが困難なことから、代議士にとってなるべく公約に掲げたくない「第3のレール」²（The Third Rail）²として敬遠されてきた。今回それにもかかわらず大統領選の公約として登場したのは、主に二つの背景がある。

第一は、人口高齢化に伴う年金破綻への懸念である。米国では移民の流入等があるため日本ほど高齢化の速度は早くないが、それでもベビーブーマー³の多くが引退期を迎える2010年以降高齢世代の割合が急速に高まり、現役（20～64歳）5人で65歳以上の引退世代1人を支える現状から2027年には3人で1人を支えなければならなくなると予想されている。賦課方式の年金は現役世代が現時点の退職世代を支える仕組みであるため、高齢化がソーシャル・セキュリティの財政の悪化につながる事となる。

実際、信託基金を運営する信託基金理事会が今年3月に発表した基金財政に関するアニュアルレポートによれば、信託基金において2015年から支出が税収入を上回ると予想されている。2025年までは税収入と受取利息で支出を賄えるが、それ以降は元本の取り崩しが始まり、2037年には基金が枯渇し支払不能となる見込みである（図1）。

図1 OASDI 信託基金の財政見通し



（注）中位予測、数字は2000年価格。

（出所）The Board of Trustees, *The 2000 Annual Report of the Board of Trustees*, 2000年3月より
野村総合研究所作成

賦課方式の年金財政を改善する方法として①給付額の削減、②保険料（税）の引き上げ、③民営化等による運用利回りの改善の三通りがある。一番目の給付削減は年金の支給開始年齢が今年から現行の65歳から67歳へ徐々に引き上げられる⁴等の形で既に実施されつつ

² 地下鉄の車両が集電するために敷かれたレール。触れると感電することからこの名が付いている。

³ 米国では、1946年～64年生まれ世代を指す。

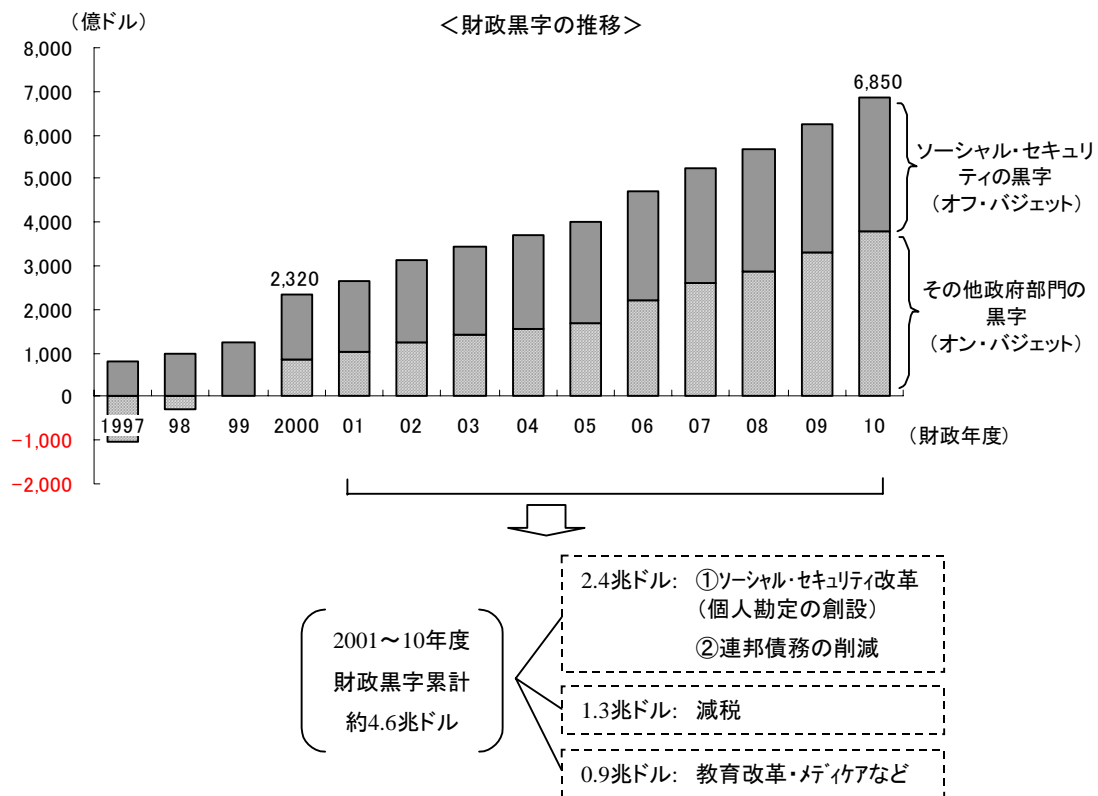
⁴ 通常退職年齢（NRA）と呼ばれ、年金を減額無しで受け取れる年齢（現在65歳）を指す。NRAの67歳

あるが、二番目の税率引き上げは国民の抵抗感が根強く実施が難しい。このため、三番目の民営化、すなわち個人退職勘定を創設し自己責任に基づく株式等へ投資するというスキームが、今回大統領選で改革案として登場したといえる。

第二は、大規模な財政黒字である。米国では、1998年度に29年ぶりに財政黒字を達成して以来好景気の追い風を受けて黒字が累積してきた。今年7月にCBO（議会予算局）が公表した財政予測によれば、2000年度は2,320億ドル（約23兆円）の黒字を計上する（うち6割がソーシャル・セキュリティの信託基金の黒字による）。このペースで黒字が累積を続けた場合、2010年度には黒字額が6,850億ドル（約69兆円）に達し、2001～2010年度の10年間合計で約4.6兆ドル（約460兆円）の黒字が計上されると見込まれている⁵（図2）。

ブッシュは、大統領選において、この10年間の黒字の約半分にあたる2.4兆ドルをソーシャル・セキュリティ改革（個人勘定の創設）及び連邦債務の削減にあてることを提唱。残り1.3兆ドルを減税に、0.9兆ドルを教育改革やメディケアの強化にあてるという案を公約として掲げてきた。

図2 財政黒字の推移とブッシュの黒字活用策



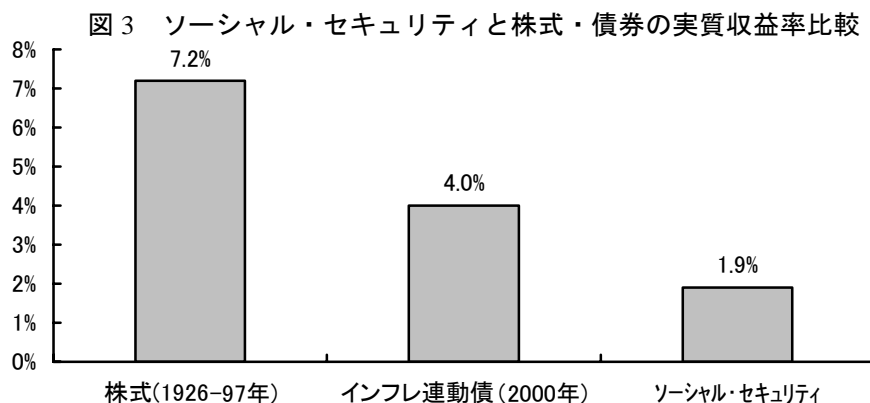
(出所) CBO, *The Budget and Economic Outlook: An Update*, July 2000 及び
ブッシュ公式サイト (<http://www.georgebush.com>、大統領選時) より野村総合研究所作成

への引き上げは1983年の改革で決定された (The 1983 Social Security Amendments)。
⁵ 2001年1月16日に公表された政府による財政見通しでは、2001～2010年度の財政黒字累計額は約4.4兆ドルと推計されている (Office of Management and Budget, *FY2002 Economic Outlook, Highlights from FY1994*)

3. ブッシュの一部民営化案

さらに、ブッシュはソーシャル・セキュリティの改革に関して2000年5月に「6原則」を打ち出し、個人退職勘定の創設という公的年金の「一部民営化」を提案している。

- ①現時点の受給者向け年金給付額の維持：改革は、現時点で受給している退職者及び退職間近の加入者の受給額に影響しない形で行われねばならない。
- ②ソーシャル・セキュリティ剰余金の改革への活用：2001～2010年度に生じる財政黒字のうち、ソーシャル・セキュリティが生み出す黒字（オフ・バジェット分）2兆ドル全額をソーシャル・セキュリティの改革にあてる。現行制度のようにソーシャル・セキュリティの黒字を他の政府支出にあてることを行わない⁶。
- ③社会保障税の据置き：社会保障税を現行（12.4%、サラリーマンは労使折半で6.2%）のまま据え置くことで現役世代の負担に配慮する。
- ④政府による株式投資の否定：株式市場への投資の意思決定は加入者自身が行うべきであり、政府自らが行ってはならない。
- ⑤障害年金の維持：600万人以上（1999年度）が受け取っている障害年金⁷は、社会全体のセーフティネットとして維持する。
- ⑥個人退職勘定の創設：加入者は、新しく創設する個人退職勘定に社会保障税の一部を振り向ける。自己責任で株や債券に投資し、高い投資利回りを実現する。ブッシュの大統領選当時の資料によれば、ソーシャル・セキュリティの2000年度の実質収益率は1.9%と株式や債券と比べ著しく低い（図3）。個人勘定に税の一部を振り向け（一部民営化）マーケットに投資しリターンを改善することにより、ソーシャル・セキュリティ



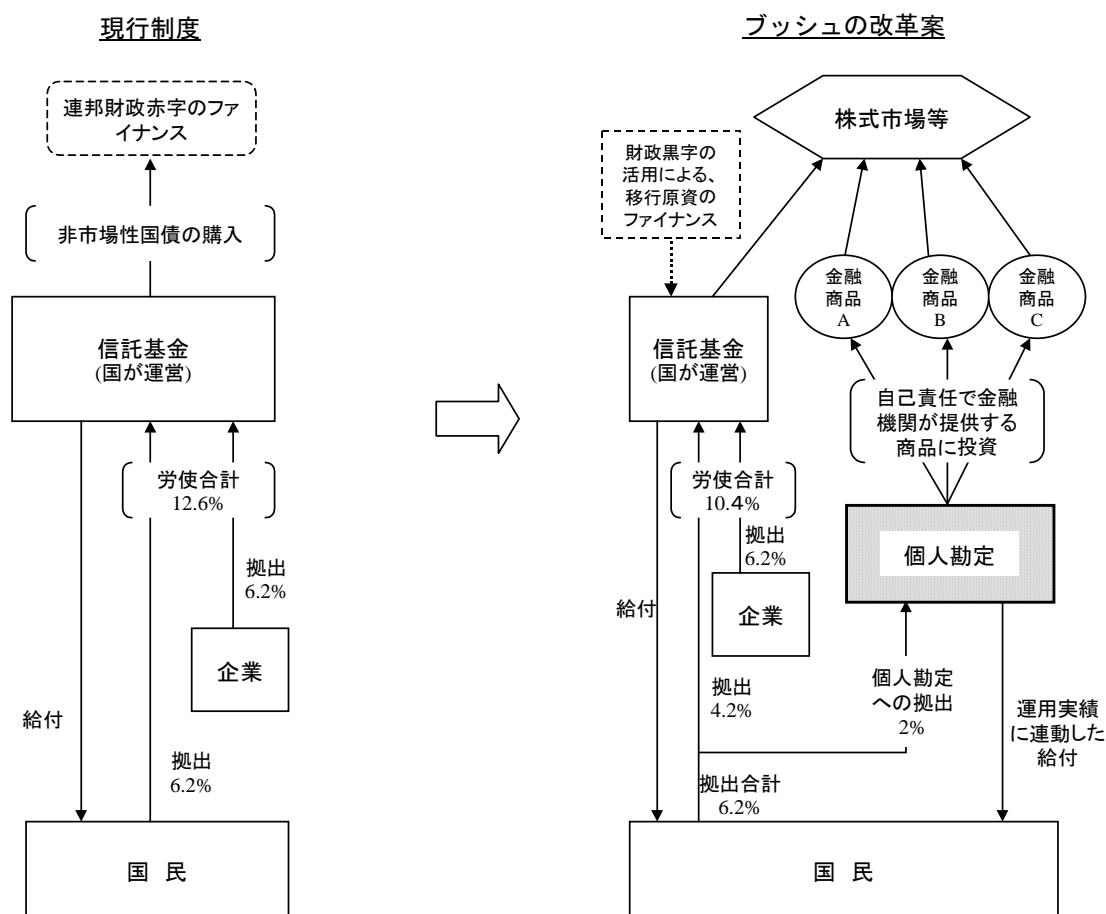
（注）ソーシャル・セキュリティは1963年生まれ以降の加入者についての予想収益率。
 （出所）ブッシュ候補（大統領選当時）のスピーチ資料より作成

to FY 2001, FY2002 Baseline Projections, January 2001) .

⁶ 現行制度の下では、加入者による拠出分と給付分の差額（積立金）は連邦政府が管轄するOASDI信託基金に繰り入れられ、ほぼ全額が財務省によって発行された市場性のない国債の購入にあてられている。つまり、事実上連邦政府の財政赤字の補てんに用いられてきた。

この破たんを回避すると共に個人の受け取る退職給付額を積み増しできるとしている。では、仮にこの改革案が実施に移された場合はどのような制度になるのであろうか。詳細は不明であるが、加入者が報酬比例の社会保障税を全額国に納める仕組みから、長期的には社会保障税 6.2%のうちの 2%程度⁸が新たに創設する個人退職勘定に振り向けられ、残りの 4.2%が従来通り国の信託基金に回る仕組みに移行すると予想される（図 4）。ブッシュは大統領選において、22歳のサラリーマンが年収2万ドル（約200万円）のうち2%を個人勘定に振り向け株式と債券で運用した場合、67歳時点でこの勘定から10万1,700ドル余り（約1,020万円）を受け取ることができるという試算を明らかにしている⁹。

図 4 ブッシュの一部民営化案のイメージ



(注) ブッシュの改革案は完全移行後のイメージ。企業側の拠出割合は不明であるが、現行制度のまま不変と仮定している。

(出所) 野村総合研究所

4. 社会保障諮問委員会の改革案（1997年）との比較検討

⁷ 障害年金には、社会保障税 12.4%のうち 1.7%があてられている。

⁸ 個人勘定に振り向ける割合の数字自体は提案に含まれていないが、一般に 2%程度といわれている。

⁹ この試算では、①各個人が株式 60%、債券 40%で構成されるバランス型ファンドに投資すると共に②ネットの実質収益率（事務管理費用を除いたベース）が 5.5%と想定されている。

ところで、個人勘定を導入すると賦課方式の現行制度の一部が積立方式に移行することになるが、移行の際には現役世代が自分の将来の年金の積立に加えてその時の受給世代の年金支払いを負担しなければならないという「二重の負担」が発生する。このファイナンスをどうするかについて、ブッシュの改革案は明らかにしていない。

この点については、1997 年 1 月に発表された社会保障諮問委員会の提言が参考になる。同委員会は 1994 年から約 3 年にわたりソーシャル・セキュリティの改革案を検討した上で、三つの改革提案を行っている（表 1）。

表 1 社会保障諮問委員会の提案

	提案の特徴
①給付維持（MB）提案	<ul style="list-style-type: none"> ・現行制度を維持、拠出を 12.6%から 14%に引き上げ ・積立金の一部を株式市場で運用
②個人勘定（IA）提案	<ul style="list-style-type: none"> ・現行制度に上乘せする形で個人勘定を創設し、加入者は社会保障税とは別に新たに 1.6%拠出 ・国が提供する投資選択肢の中から国民が選択し国が運用
③個人保障勘定（PSA）提案	<ul style="list-style-type: none"> ・社会保障税のうち 5%を新たに創設する個人保障勘定に拠出、自己責任で株式や債券に投資 ・国は社会保障税の残り（1.2%分）に対して最低限の定額給付を行う

（出所）社会保障諮問委員会報告書より野村総合研究所作成

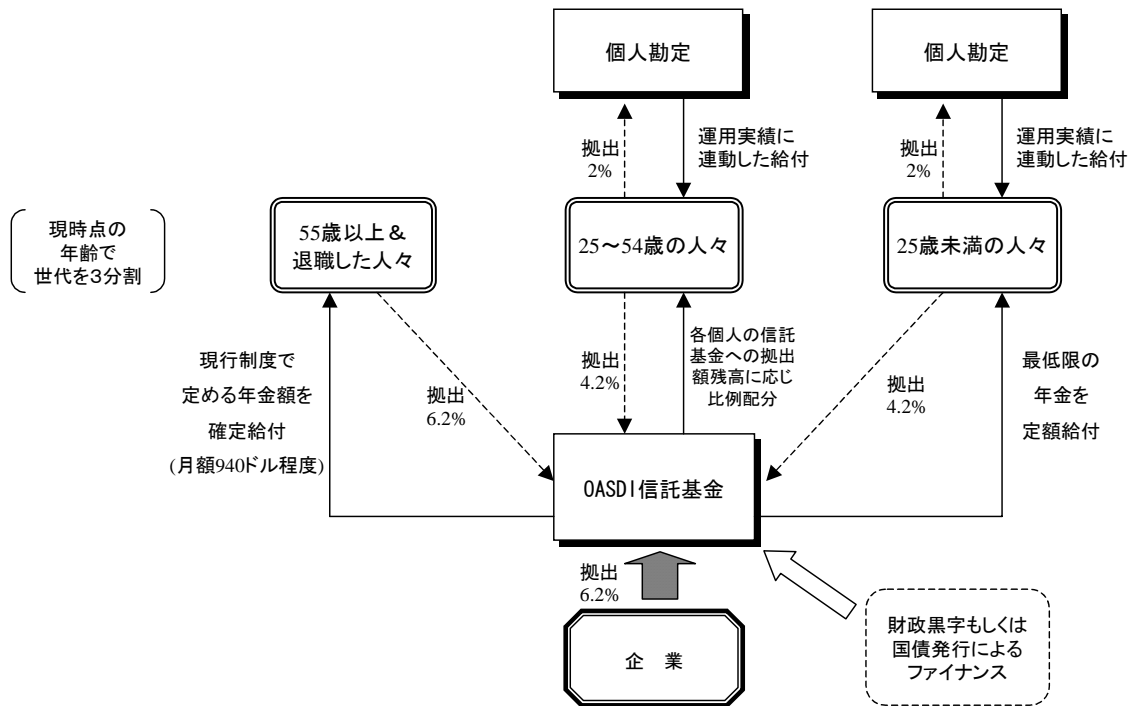
一番目の給付維持提案は現行の賦課方式の制度を基本的に維持しようとする案で、社会保障税を現行の 12.4%から 14%に引き上げ給付額を一部カットするほか、基金の積立金の一部を株式市場で運用することも盛り込まれている。二番目の個人勘定提案では、現制度を維持する一方で個人勘定を全加入者に持たせ、国が運営管理する運用選択肢を加入者が選び、国が運用する。これに対し、三番目の個人保障勘定提案では個人勘定の部分をより重視し、社会保障税の大半（5%）を個人保障勘定に振り向け、自己責任で運用を行う仕組みとなっている。完全移行後は、国は残りの拠出分に対して定額給付を行う。この提案は結局実施に至らなかったが、その後提案された数多くの改革案のモデルとなっている。

ブッシュの提案は、これら三つの改革案のうち、三番目の個人保障勘定提案とほぼ同じ内容といえる¹⁰。個人保障勘定提案を参考にすると、ブッシュ案において賦課方式から積立

¹⁰ これに対して、ゴア候補が提案していたのは現行制度に個人勘定を上乘せして創設し、所得に応じて政府がマッチング拠出を行うというものであった。クリントン大統領が 1999 年 1 月に一般教書演説で取り上げた USA（ユニバーサル・セービングス・アカウント）提案をほぼ踏襲しているが、スキームの形か

方式への段階的移行として、次のような方法が考えられる（図5）。

図5 ブッシュの改革提案における民営化の段階的実施イメージ



(注) 社会保障諮問委員会報告書の個人保障勘定提案を参考にしたイメージ。
 (出所) 野村総合研究所

民営化に伴う移行措置は、①既にある信託基金の積立金残高と、②新制度の下での個人から信託基金への4.2%の拠出分、及び③企業の信託基金への拠出額の3つを原資として、各世代に年金額を再配分する形をとる。導入時点の年齢に応じて世代を①55歳以上と退職した世代、②25歳以上55歳未満の世代、及び③25歳未満の世代の3グループに分けた上で、世代毎に移行措置を適用する。

まず、55歳以上及び退職した世代は、現行のソーシャル・セキュリティ制度が定める給付額（月額940ドル程度）を100%支給する。次に、25歳未満の若い世代では、新しく作られる個人勘定に給与の2%分の拠出を行い、各自で運用した上で62歳から運用実績に応じた年金額を受け取る。一方、4.2%分の拠出が国の信託基金に回される。信託基金からは、定額で最低限の水準の年金を受け取る。

25歳以上55歳未満の世代も25歳未満の世代と同様、個人勘定に対して給与の2%を拠出し、国の信託基金に対しては4.2%分を拠出する。しかし、個人勘定に対する拠出期間が短いために、この勘定から十分な年金額を受け取ることができない世代が発生する。この

らえば、諮問委員会報告における二番目の提案（個人勘定提案）に近い。

ため、前に述べた三つの原資をベースに、国が各個人の信託基金への拠出額残高に応じて補てんを行う。個人保障勘定提案では、補てんのコストとして国債を 34 年にわたって総額 1 兆 9,000 億ドル（約 190 兆円）を発行し、その後に生じる資金余剰分で償還にあてるといふ提案がなされている。

ブッシュの改革案は、社会保障諮問委員会の提案を踏まえるとどのように評価できるだろうか。ブッシュの改革案を巡る環境は、個人保障勘定提案がなされた当時と二つの違いがある。第一に、諮問委員会の報告当時は財政赤字体質からまだ脱却しておらず財政余力がなかったのに対し、現在は史上最高の財政黒字を計上する中で債務削減とあわせて 2.4 兆ドルが改革原資として予定されている。第二に、改革案自体の内容がやや異なっている。個人勘定に振り向ける割合が個人保障勘定提案では 5%であるのに対しブッシュ提案では 2%程度といわれており、移行に伴う二重の負担の発生規模が相対的に小さい。

従って、CBO の財政黒字予測を前提とし政治的要素を加味せずにブッシュ案を評価するならば、必ずしも実行不可能ではない。

5. 注目される日米の今後の改革論議

大統領選が僅差で決定したことや共和党と民主党の勢力が上下院共に拮抗していることから、政治的にソーシャル・セキュリティの大幅見直しは不可能という声がある。しかし一方で、全世帯のほぼ半分が株式を保有し 401(k)や IRA が普及する中で国民の間では公的年金ですら自己責任に基づいた運用に抵抗感がなくなってきたという指摘もある。こうした世論の変化を改革にどう反映させるかが、ブッシュ新政権における中長期的課題の一つとなるものと思われる。

わが国を振り返ると、2000 年 3 月に公的年金改革が実施されたばかりであるが、出生率の低下が改革の前提を上回るテンポで進展し一層の改革が不可避ともいわれている。民主党が 2000 年 12 月に財政再建の一環として基礎年金の社会保険方式から消費税による全額税方式への移行を提案したのを契機に、日本でも再び年金改革論議が活発化する可能性がある。日米双方における今後の公的年金改革論議の動向が注目される。

（片山 英治）