

吉田 健三著

『アメリカの年金システム』

評者：畠中 亨

戦後、「福祉国家」として、独自の発展を続けてきた資本主義国にとって、最も困難な課題の一つとして存在し続けてきたのが、公的年金の改革に関する問題ではないだろうか。介護や医療など「サービス」の提供に関わる社会保障制度と比べて、所得補償制度である公的年金は経済的・数理的な側面に論点が限定された「単純な」制度である。しかし、制度の成り立ちが単純であるが故に、労使や世代間の利害対立が顕在化し、そのことが財政問題や格差問題を解決するための改革を困難なものとしている。このような制度の課題解決に一定の方向付けを行うためには、政策を実施するうえでの原理・原則、その背景にある理念が明確化されなければならない。

本書はアメリカにおける企業年金と社会保障年金による公私二層システムの形成と、戦後の社会変動を通して遂げる変革（あるいは遂げられなかった変革）の経緯について分析を行っている。アメリカを対象としたものに限らず、政府が主体となるか、または加入を強制する公的な年金と、企業が自主的に提供する企業年金を並列的に分析する研究は珍しい。本書はこうした分析を通して、アメリカの年金システムを形成した原理・原則である「自助の規範」の内実

を見事に浮き彫りにしている。

本書は、公的な社会保障年金と企業年金の形成・変遷過程を、主として時系列に沿った形で分析する構成となっている。第1章「年金システムの構造」では、アメリカの年金システムのアウトラインとして、公私二層システムの特徴が整理されている。そこではブルーカラー労働者の典型例としてGM組立工の「ジョン・スミス」、コカ・コーラ社のホワイトカラー労働者「ケン・クラーク」、元ダンサーでパートタイム労働と失業を繰り返した「マイク・ジョンソン」、エリートとしてIT企業を渡り歩いた「スティーブン・リー」など架空の人物を例にとり、それぞれの経歴に対応した年金額と所得代替率を示すことで、社会保障年金、企業年金としての年金プランや貯蓄プランの性質がわかりやすく述べられている。また、国際比較の視点から、年金改革の実施状況や給付状況について、アメリカの社会保障年金は諸外国に比べて受けた改革の回数が少なく、給付水準も決して低いわけではないことが示されている。

第2章「『福祉資本主義』モデルとその問題」では、アメリカの年金システムの出発点である企業年金の萌芽について論じられている。工業化の結果、必然的に生じる都市部高齢者の貧困問題に対して、アメリカでは私的な企業年金の普及と、ヨーロッパで普及しつつあった社会保険としての公的年金の導入という二つのアプローチが議論された。そして1930年代まで優勢であったのが「福祉資本主義」に基づく企業年金であった。「福祉資本主義」とは「政府の強制によらず、被用者の快適さや生活を改善する財やサービスを提供する雇用主の行動規範」、「またその規範の普及を図る運動」を指し、ニューディール以前のアメリカにおける社会秩序を代表する思想であったとされる。そして、企業年金は「福祉資本主義」的活動の支柱の1つ

であった。第2章後半では、当時の標準的な企業年金の代表例としてペンシルバニア鉄道の年金プランを中心に「福祉資本主義」モデルの特質が分析されている。

当時の年金プランを提供する雇用主の動機は、高齢者を円満に退職させること、ストライキを抑制し、労働力を安定させること、企業の評判を向上させ、優秀な労働力を引き付けることなどである。こうした目的に沿って導入された年金プランは、給付設計や適用範囲が雇用者の任意性に委ねられ、一度発生した給付も会社の経営状態の悪化や「バッドボーイ条項」を理由に年金受給権の削減や消失が珍しくなかった。「福祉資本主義」モデルでは年金給付は雇用主による「贈り物」であり、任意の判断による年金停止や減額の権限が認められていたのである。

第3章「社会保障年金による基礎的保障」では、「福祉資本主義」モデルの限界を克服するために登場した社会保険としての社会保障年金について述べられている。社会保障年金は、ルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として成立した社会保障法の一部として広く知られている。社会保障年金は「福祉資本主義」モデルによる企業年金が抱えていた、没収リスクや破綻リスクなど給付消失リスクを、寛大な給付条件の設定や政府への信頼性などにより抑制するものである。だが、アメリカにおける社会保険に対する根強い不信に晒され、社会保障年金の成立は容易ではなかった。そうした状況下で基礎的保障の論理と呼ばれる設計思想が生み出された。基礎的保障の論理は、個人的公平、基礎的な保障水準、財政的な自立という原則で体现されている。

個人的公平の原則に則り、社会保障年金は年金給付を自ら「稼ぐ」制度として設計されている。社会保険料としての意味合いを持つ社会保

障税は純粋な定率の賃金税であり、給付額も拠出額に応じて決定される。最低限の保障水準の原則に則り、社会保障年金の給付水準は老齡扶助をわずかに上回る程度の水準に限定された。そして、財政的な自立の原則に則り、社会保障年金の財源は、事実上の社会保険料である社会保障税のみに限られている。

一方で、老齡扶助への依存を回避するための制度として作られた社会保障年金には、社会的充足の原則が加えられている。これは、累進的で勤務期間による要素を排除した給付算定式や、最低給付額の設定などが相当する。これらの設計内容は明らかに自助の規範と相反するものであるが、扶助の代替という目的のため実現された。また、社会保障年金はヨーロッパの社会保険にみられるような職域別の分立した制度ではない。こうした適用範囲の普遍性は「福祉資本主義」モデルによる企業年金の脆弱性や、社会保険導入を拒絶してきた自由主義的土壌によって生まれたとされる。

第4章「企業年金による受給権保護」では、「福祉資本主義」モデルの限界を克服するための企業年金の発展形態として1974年のエリサ法による受給権保護が取り上げられている。アメリカでは第2次世界大戦後の長期的な経済成長を背景に、企業年金数は再び増加していた。拡大した企業年金は提供や給付設計に関する雇用主の任意性という、「福祉資本主義」モデルの性質を継承していたものの、一方で年金給付に対しては「単なる贈り物」から「契約」や「銀行の負債と同様の繰延報酬」と見なす考え方が普及しつつあった。また、財政運営に関しても、「福祉資本主義」において多くの企業年金の破綻を招いた賦課方式から、保険数理に基づく積立方式へと転換が図られていた。没収や破綻による給付消失リスクを抑制する措置が発達した背景には、労働組合の「繰延賃金説」の

浸透や、雇用主の積立方式に対する認識の深まりなどが挙げられている。こうした状況を追認し、「被用者給付プランの加入者および受給権者の利益の保護」を目的としてエリサ法が成立した。エリサ法では、年金保護のための受給権付与や最低積立基準などに関する厳格な基準が設定され、その遵守のための労働省や内国歳入庁の権限強化、従業員の法的権利の強化が図られ、さらに積立不足の年金プランが終了する際に年金給付を一定の上限まで保証する制度終了保険とよばれる制度が設立された。エリサ法の成立により、企業年金は「公共的性格」を獲得し、公私二層システムが確立されたが、そうした過程の中で企業年金における自助の規範が補強され、年金システムにおける自由の領域が確保されたとされる。

第5章「社会保障年金の『危機』と調整」では、福祉国家の転換期である1970年代における、社会保障年金の取り扱いに関する議論とその改革について述べられている。当時、社会保障年金は、スタグフレーションの状況下で給付の増大と税収の減少、また人口構成の変化に晒されていた。1972年修正法による「二重調整」が長期的な支出増を招くとされ、深刻な財政危機が指摘されていた。

カーター政権期の1977年社会保障法修正法、およびレーガン政権期の1983年修正法は社会保障年金の財政問題に対応して、「二重調整」の是正、生計費調整時期の変更、支給開始年齢の引き上げ、社会保障税の課税上限引き上げ、適用範囲の拡大、高所得者の社会保障年金給付課税など「数量調整」を行い、年金財政の大幅な改善を図った。一方で、こうした改革の中でも、給付の削減は1970年以前への回帰に過ぎず、社会保障年金の財政的自立は保たれたことなどの点で、基礎的保障の論理は貫徹されると筆者は述べている。

社会保障年金の財政問題への指摘と批判は、その後も続いた。本書では、その最大のものとして2001年に成立したブッシュ政権による年金改革案を取り上げている。その論拠は賦課方式による運営が国民の貯蓄率を低下させていること、高齢者や女性の労働供給への負の影響などフェルドシュタインら経済学者による批判が挙げられる。また、国民の社会保障年金に対する不信と不公平感も社会保障年金批判の強力な材料となった。こうした論拠に基づき、ブッシュ政権は社会保障年金の一部を個人勘定化する提案を行なう。しかし、結果としてブッシュ大統領の年金改革案は破綻した。

福祉国家の「危機」の時代に社会保障年金の基本的な構造が維持された要因として、賦課方式から積立方式に移行する際の「二重の負担」の問題、他の先進諸国と比較して良好な経済環境と人口動態など外部的な条件のほかに、自由主義の強い土壌で形成された基礎的保障の論理の強靱性を挙げている。

第6章「企業年金の再構築」では、1980年代から従来の確定給付型企業年金(年金プラン)から401(k)プラン(貯蓄プラン)への移行について述べられている。年金というより個人の貯蓄に近い確定拠出型401(k)プランは短期的利益を重視する企業経営の変化、経営組織の小型化、流動化を背景に普及した。従来の年金プランから401(k)プランへの移行には、エリサ法による厳しい年金積立率に対する規制や、終了手続きの明確化が大きく寄与したと筆者は指摘している。401(k)プランでは、雇用主への債権としてではなく、年金資産の所有権が加入者に与えられる。このことはアメリカの自助の理念と自助の規範が徹底されたことを意味する。

本書では以上のような分析を通して、「福祉資本主義」モデルからスタートし、雇用主から

の「贈り物」として考えられていた企業年金の受給権が、基礎的保障の論理をベースとした社会保障年金を基盤とすることで次第に被用者の権利として認識されるようになり、401(k)プランの普及を通して「所有権」へと発展する過程を描き出している。そこでは、アメリカにおける自助の規範が明確な理念として貫徹されている。こうした理念は、ヨーロッパ諸国や、日本ではそのまま共有することは難しいものの、確たる理念を基礎に制度を育て上げる姿勢には、日本の年金改革においても多くの知見をもたらしているといえる。

一方で、本書にはいくつかの指摘すべき点も存在する。まず、保険数理の解釈に関する点である。本書では年金積立金の責任準備金に関して、暗黙裡に時限均衡方式による制度設計を前提としていることがうかがえる。このことはアメリカの企業年金設計において、常識と言えることなのかもしれないが、企業年金を含めたあらゆる年金制度の保険数理において絶対的とは言えない。とくに日本においては公的年金の財政評価を永年均衡方式から時限均衡方式に移行させたばかりであり、微妙な問題を含んでいる点にも留意する必要があるのではないかと。また、社会保障年金の積立金の運用方法を、「福祉資本主義」モデルの企業年金と同じ「帳簿準備金方式」と分類している点にも疑問を感じる。社会保障年金が運用する国債・公債と、「福祉資本主義」モデルの企業年金が積立金として計上する雇用主企業の帳簿上の債権とでは、市場での流動性が全く異なり同質ではない。国債や公債はいつでも売却して年金給付の原資に充てることが可能である。したがって、社会保障年金の資産運用方法は帳簿準備金方式とは言えないのではないだろうか。

つぎに、企業年金の受給権保護に対する認識がどのように発展したのか不明確であるという

点である。本書の分析では、「結果」として判例や、内国歳入法、エリサ法などを通して受給権保護が確立される過程を示している。しかし、その背景については労働組合の「繰延賃金説」を論拠とした年金要求運動に言及しているものの、生活様式や生産様式の変化など社会的・経済的条件に関しては十分に明らかにしていない。

最後に、日本の公的年金と比較する視点についてである。本書ではアメリカの年金システム、とくに社会保障年金について随所で日本やヨーロッパの公的年金と対比させる記述がみられる。社会保障年金と日本の公的年金との対比においては、場面によってその対象が基礎年金（国民年金）であったり、厚生年金であったりと基準の一致が見られない。もちろん、制度の成り立ちや設計方針に共通していない部分の多い制度を比較することは容易ではない。しかし、個人的衡平と社会的充足という相反する原則を内包する社会保障年金は、同一世代内での垂直的再分配機能をほとんど持たない日本の被用者年金と比較すべき対象だとは考え難い。こうした性質を持つ制度は日本では基礎年金（国民年金）が相当すると評者は考える。

以上のような指摘は、筆者が本書で成し得た成果への評価と今後の期待への裏返しである。企業年金の受給権保護に対する認識の発展は、筆者が巻末で今後の研究課題として挙げている金融的側面の分析において、是非、取り入れてほしい分析視点である。保険数理に関する認識もこの問題と不可分である。保険数理の実践には価値判断が少なからず介在し、その趨勢には社会における資産所有権への認識の変化が影響をもたらしているはずである。

また、日本の公的年金との比較に関する指摘は、本書の知見が日本の公的年金の改革論議に与える影響への期待から発するものである。ア

アメリカの社会保障年金と日本の基礎年金を比較すると、均一拠出・均一給付を基調とする日本の基礎年金の方が、社会的充足の機能が弱く、日本の公的年金はアメリカより強い自助の規範に基づいて設計されているといえるのではないだろうか。こうした性質は必ずしも政府により強調されているわけではなく、むしろ基礎年金は「扶養の原理」に基づく制度として位置づけられていることが少なくない。理念と制度設計の整合性という観点では、アメリカの年金システムについて多くの学ぶべき要素があると評者は考えるのである。自由主義的価値規範を体現

する制度として取り上げられることが多いアメリカの年金システムを分析した本書は、決して単純にアメリカ的思想の制度モデルを紹介したものではなく、社会制度の設計において価値規範や理念を追求することの重要性を示している。本書は公的年金をはじめ、社会保障制度改革の問題に取り組む研究者の必読の書である。(吉田健三著『アメリカの年金システム』日本経済評論社、2012年9月、287+x頁、3,600円+税)
(はたなか・とおる 大原社会問題研究所兼任研究員)

一八四七年恐慌

川上忠雄著

菊判・三五〇頁・五八八〇円

本書は、古典的恐慌の二一八四七年恐慌の研究である。恐慌はなぜ起こったのか、好況期の資本蓄積の中に原因を探る。

世界と日本の格差と貧困

香川正俊著

A5判・二二六頁・三七八〇円

格差と貧困の実態を世界的見地から把握し、日本政府が進める「社会保障と税の一体改革」の誤謬を明らかにする。

安全・安心コミュニティの存立基盤

吉原直樹編著

A5判・四六〇頁・七五六〇円

東北6都市の町内会分析の結果をホスト3、11の知見を経て検証!!
安全・安心コミュニティは現代を読み解くマジックワードになり得るか?
フィールドの現場からその光と影に迫る本格的なモノグラフ!!

歴史として、記憶として

喜安朗・北原敦・岡本充弘・谷川稔編

A5判・三五六頁・五〇四〇円

「社会運動史研究会」に参加した人々が、その後確立してきた歴史理論の現在の意味を自ら省みた文章で綴る。

反政府軍戦没者の慰霊

今井昭彦著

菊判・四八〇頁・七九八〇円

戊辰上野の戦い、会津戊辰戦役、西南戦役の戦没者の稠密なフィールドワーク。反政府軍戦没者の慰霊は誰がどのように埋葬処理したのだろうか。

植民地近代性の国際比較

永野善子編著

A5判・三二二頁・四八三〇円

植民地的要因が植民地時代に限定されず、独立後にも残滓として各社会の底辺を形づけている現実を直視する。
【執筆】 泉水英計・尹健次・岡田泰平・村井寛志・高城玲・菅原昭・中林伸浩・小馬徹・後藤政子

中国の食糧流通システム

池上彰英著

A5判・二二八頁・三七八〇円

「改革開放」後三〇年間の食糧流通制度の変遷を、流通システムの直接統制から間接統制への転換、ならびに農業政策全体の消費者保護から生産者保護への転換という大きな枠組みで整理する。

●日本農業経済学会 学術賞 受賞!!