

# ジョージ・W・ブッシュ政権下の

## 社会保障年金制度改革(1)

### 制度改革をめぐる歴史的経緯とブッシュ提案

坂 井 誠

はじめに

アメリカの公的年金制度すなわち「老齢・遺族・障害年金保険」(OASDI; Old-Age Survivors, and Disability Insurance, 以下「社会保障年金」とする)<sup>1)</sup>は、高齢化の進行に伴って2018年には年金の給付が拠出を上回り、42年には現行のシステムが破綻する見込みであるなど、将来にわたって現状のままの制度を維持することは難しくなっている。政権二期目を迎えたジョージ・W・ブッシュ(George W. Bush)大統領は、2005年初の一般教書演説で社会保障年金制度改革を最重要課題のひとつと位置づけ、任意の個人年金口座(voluntary personal retirement accounts)の導入といった改革案の基本方針を明らかにした<sup>2)</sup>。

本稿は、社会保障年金制度が1930年代に発足して以来、今日までに実現した改正の内容および改革に向けての努力を概観したうえで、ブッシュ政権が提示した制度改革案の特徴を分析するものである。とりわけ、ブッシュと同様に共和党の保守派として知られるレーガン(Ronald W. Reagan)大統領のもとで実行された制度改革や、ブッシュ案の形成に影響を与えたと思われるクリントン(William J. Clinton)政権下の変革への摸索などに注目し、ブッシュ提案の性格について考察した。なお、2005年秋現在、社会保障年金改革の立法化に向けた動きは一服しており、今後どのような決定がなされる

かは不透明である。将来の展開に関する論評は別途、本稿の第二編としてまとめたい。

## ・ 社会保障年金制度の創設と発展

現在の社会保障年金制度の原型はローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 政権下、1935年8月に成立した社会保障法 (the Social Security Act of 1935) によってもたらされた。この法律は、国民への包括的なセーフティーネットを即座に構築するものではなかったが、大恐慌によって国民生活が疲弊し労働運動が激化するなかにあつて、勤労者および退職者への支援を中心に据えて、当時の国内政策課題に幅広く対応していた。具体的には、(1)65歳以上の退職者に対する年金支給、(2)失業保険の創設、(3)高齢者支援、(4)要扶養児童扶助、(5)メディケアに関する州政府への一括補助金支給といった規定が盛り込まれていた<sup>(3)</sup>。これらの中で、老齢年金制度は1935年社会保障法の中核的な施策となっていた。

同法に基づく年金制度は商工業の被用者を対象とする老齢年金で、発足当初は適用対象者が限定されていたため、その数は2,740万人、割合は56.1%にすぎなかった。財源は年収3,000ドルまでの賃金に対して労使それぞれが1%ずつ負担する社会保障税(支払給与税)が充てられていた<sup>(4)</sup>。年金の支給は、社会保障税の徴収が始まって、社会保障年金信託基金が創設された1937年に開始された。それは年金プログラム加入者への払戻しという形で支給され、現在のような月払いではなく、少額の一時金が給付されるだけだった。1937年から40年までの平均支給額は58.06ドル、最低は0.05ドルだったという<sup>(5)</sup>。

こうしたセーフティーネットとして不十分な年金制度は、1930年代末から70年代初頭にかけて適用対象を拡大し、かつ便益を高める方向で改定され、国民の経済的セキュリティの拡充が図られた。このような便益拡張的な制度改正の主たるものを見ていくと、まず1939年改正(1939 Amendments)は、退職した勤労者のみを年金支給対象とした35年の社会保障法を改めて、勤労者だけの退職後のプログラムを勤労者世帯に対する経済的セキュリ

ティー・プログラムへと発展させた。具体的には、(1)退職者の被扶養者つまり配偶者、未成年の子供への便益支給、(2)勤労者が在職中に死亡した際の遺族への便益支給が制度化された。また、39年改正は社会保障法において42年に予定されていた月払い年金制度への移行を、40年へと早期化する改定を含んでいた<sup>(6)</sup>。なお、障害年金制度は(1)50歳以上の障害をもつ勤労者、(2)死亡あるいは退職した勤労者の子供である成年障害者に便益を支給することを定めた1956年改正（1956 Amendments）によって実現し、現在の「老齢・遺族・障害年金保険」の構造が整った<sup>(7)</sup>。

また、39年改正に見られるように、年金保険制度の適用範囲が拡大される一方で、一人あたりの給付額が非常に低いことがしだいに明確になってきた。1940年代までの年金支給額は、社会保障法に基づく高齢者支援の平均額にさえ及ばなかった。そこで、1950年改正（1950 Amendments）は生計費調整（COLAs； Cost of Living Allowances，以下「COLAs 調整」とする）<sup>(8)</sup>を採用して、年金支給額を物価に連動させ、現在の受給者とともに将来の受給者の便益を高めるシステムを導入した。そして、後の1972年改正（1972 Amendments）においては、75年より毎年、COLAs 調整を自動化する規定が盛り込まれた。従来、COLAs 調整を実施する際にはその都度、立法過程を経る必要があったが、それを省くよう自動化したわけである<sup>(9)</sup>。

#### ・ 1977年改正からレーガン改革へ

1972年改正の後、年金信託基金の財政難が明らかになり、年金政策は負担拡大、便益抑制の方向へと転換した。短期的には第一次オイルショックに伴う景気後退とインフレの昂進が響いて、75年時点では信託基金が79年に資金不足に陥る見通しとなり、長期的にはいわゆるベビーブーマー（1946年から64年生まれの世代）の存在が財政危機をもたらすことが懸念された。そこで、1977年改正（1977 Amendments）によって、(1)社会保障税率の引き上げ<sup>(10)</sup>、(2)課税賃金ベース（課税所得上限）の引き上げ、(3)支給便益の若干の引き下げ、(4)自動 COLAs 調整システムの修正が実行され、被用者と使用者による拠出を拡大し、受給資格者への給付を抑制する方針が明示された。

このうち自動 COLAs 調整の修正は、基礎賃金調整を COLAs 調整と非連動化する措置であり、72年改正で導入された制度を将来の負担の増大を理由に、早々と見直すものだった。それまでの自動 COLAs 調整システムは、便益計算のために使われる基礎賃金の自動的調整も要請しており、本来の COLAs 調整が物価上昇を調整することによって、すでに与えられた便益の購買力を維持するのに対して、基礎賃金調整は将来の受給者便益の相対的価値を維持するのが目的である。しかし、こうした調整が将来の便益つまり年金基金の負担を著しく増大させることが、70年代半ばに判明し、その修正が急がれた<sup>(11)</sup>。

77年改正は差し迫った年金財政の危機をしのぐための第一歩であり、それを立て直すためには、さらにレーガン政権下の包括的な制度改革が必要だった。1981年に大統領に就任したレーガンは、大型減税を中核に据えたレーガノミックスと呼ばれる経済・財政政策を推進したことで知られる反面、83年の社会保障年金改革は彼の政策展開の中では注目度が低い。しかし、この改革は直面する年金危機に迅速かつ的確に対応した施策として、積極的な評価を受けるに値する。1983年改正（1983 Amendments）は、レーガン政権下で81年に大統領と議会が指名した委員による超党派の「社会保障年金改革全国委員会」(National Commission on Social Security Reform)、通称グリーンспан委員会<sup>(12)</sup>がまとめた提言を具体化したものである。この委員会は短期の年金財政危機に関する研究と勧告を目的として組織され、83年1月に報告書を提出した。

グリーンспан委員会の報告書は、第二章「所見と勧告」(Findings and Recommendations)の中で、22項目にわたる勧告を記している。それを見ると、社会保障年金プログラムの基本構造と原理は現状を維持すべきだとしたうえで、短期の財政危機に対応して1983年から89年の間に1,500億ドルないし2,000億ドルの資金手当て（収入増または支出減の措置、あるいは両者の組み合わせ）が必要であり、将来75年間という長期の視点からは、評価期間における収支不均衡は平均で課税給与の1.8%にあたる、といった見解が示されている（勧告1～3）。そして、委員のほぼ一致した政策提言つまり

コンセンサス・パッケージ（“Consensus” Package）として勧告の骨子となる13項目が明示され（勧告4～16）<sup>13)</sup>、年金信託基金の資金不足が予想される83年8月が間近に迫った4月には、委員会勧告の重要事項をほぼそのまま立法化する形で、次のような規定を含む制度改革が実現した<sup>14)</sup>。

(1)連邦政府公務員の加入 1984年1月から連邦政府公務員（84年の採用者より）、立法府の職員、議員・正副大統領・連邦裁判所判事・政府高官、非営利団体職員を社会保障年金制度の加入者とする。(2)COLAs 調整時期の改定 83年6月のCOLAs調整の時期を12月まで遅らせ、調整後の支給開始は従来の毎年7月から1月へと変更する。(3)COLAs 調整方法の修正 OASDI 信託基金の支払見積り額に対する資産額の割合が一定水準以下になれば（88年までは15%、89年以降は20%<sup>15)</sup>）、COLAs調整は消費者物価と賃金のうち、上昇率の低い方をもとに実施する。(4)社会保障税率の引き上げ 使用者、被用者の社会保障税率を引き上げ、労使折半後の税率を次のように改定する。84年7.0%、85年7.05%、86・87年7.15%、88・89年7.51%、90年以降7.65% [メディケアの病院保険（HI；Hospital Insurance）税率を含む]<sup>16)</sup>。自営業者の社会保障税を使用者と被用者の税率の合算へと引き上げる（従来は労使合算税率の約4分の3）。その一方で、自営業者に対する税額控除を拡大し、負担の軽減を図る。(5)年金便益への課税 年金受取額と非課税利息収入の合計が2.5万ドル超の単身受給者、3.2万ドル超の夫婦合算受給者を対象として、84年より年金受取額の50%に対して課税し、税収相当額は年金信託基金へ繰り入れる。(6)満額支給資格年齢の引き上げ 満額支給の支払開始年齢（65歳）を徐々に引き上げ、2027年までに67歳とする<sup>17)</sup>。62歳からの早期支給制度は継続するが、割引率を大きくする。

83年改正は、短期的に年金給付財源の不足を解消するという喫緊の課題に対処するための措置だったが、20年以上経った現在でもそのシステムが維持されている。83年以降2000年にかけて、90年代初めのごく短い景気後退期をはさんで、極めて長命の景気拡大が二度も現出したことが年金財政に味方したとはいえ、83年改正は所期の目的を達成したばかりでなく、これまで年金

財政の健全化に十分貢献してきたと言えるだろう。しかし、ベビーブーマーの存在という人口構成要因，出生率の低下と長寿化という人口動態要因からくる長期的な年金財政不安は，その後も政府と議会を悩ませ続けた。

#### ・クリントン政権下の年金制度改革への摸索

1990年代のクリントン政権のもとでは，結果的には社会保障年金制度の改革は実現しなかったが，1994年から96年にかけて活動し，97年1月に報告書を提出した「社会保障年金諮問評議会」(Advisory Council on Social Security)<sup>18)</sup>による提言が特筆される。レーガン政権下のグリーンズパン委員会が短期的な年金財政の立て直しを目的として取り組んだのに対して，この評議会の特徴はとりわけ長期的な年金財政と制度のあり方に焦点を当てて，勧告をまとめた点である。

その報告書は冒頭で，(1)年金信託基金が2012年に支払超過に陥り，利息収入を合わせても2020年にはフロー・ベースで赤字となって，2030年に現制度での全額支給は不能になること，(2)75年間という長期の年金財政バランスを考えれば，1995年に2.17%の社会保障税率(支払給与税率)の引き上げが必要であることなど，長期的な年金財政危機とその健全化措置の必要性を強調している。そのうえで，評議会は世代間の公平性を保ち，若い世代の年金不信を解消することが重要な課題であるとして，全会一致で現行の賦課方式を修正する点で合意し，2.17%の社会保障税率の引き上げを実行しない財政再建案を示している。そして，後述する3つの制度改革プランが，評議会勧告の中心となっている<sup>(19)</sup>。

まず，諮問評議会が「社会保障年金システムに関する所見，原理および勧告」(Findings, Principles and Recommendations regarding the Overall Social Security System)として，基本的に全会一致で行った19項目にわたる提案を要約すると，次のような主張が盛り込まれている<sup>(20)</sup>。社会保障年金の構造面においては，現行の強制加入制度を維持しつつ，1977年と83年の改革で実行されたような，事前的な資金蓄積に早期に着手する必要がある。また，若い世代に十分な年金を給付するためには，現状の連邦政府債だけに

よる運用<sup>(21)</sup>を改めて、3つのプランに見られるように株式など高収益資産の組入れが不可欠である。年金財政の収入面の拡充については、年金受取への課税を強化（85%に課税）するとともに、新規採用の地方政府公務員を加入者に取り込むことが望まれる。支出面の抑制に関しては、COLAs 調整を労働省による修正がなされた後の消費者物価<sup>(22)</sup>に基づいて行うとする改定や、年金月額計算における基準所得の算定期間の延長（現行の35年から38年へ<sup>(23)</sup>）、満額支給資格年齢の引き上げの加速といった現行規定の強化に加えて、就業期間を延長するインセンティブ（高齢まで勤労した者への割増支給、個人年金口座の活用など）を高めるための施策が必要である。なお、満額支給資格年齢については、現行の規定によれば、65歳という資格年齢は段階的に引き上げられ、2022年以降に62歳を迎える者には67歳が適用される予定だが、それを2011年までに67歳とするよう加速し、その後は長寿化の傾向に合わせてさらに引き上げるよう改定すべきである。

次に、諮問評議会が提案した3つのプランについて見ると、当時、民営化（privatization）という言葉で定着しつつあった個人年金口座の導入によって社会保障年金を一部代替する案と、伝統的なシステムを固守する案に大別され、概要はそれぞれ次の通りである（表1参照、48ページ）。

(1) 便益維持プラン（Option : Maintenance of Benefit または MB plan ; the Maintenance of Benefit plan）<sup>(24)</sup>

便益維持プランはその名の通り、現状の給付水準を極力維持することを骨子とし、そのコストを長期的に賄うために、以下のような年金財政健全化に向けた措置や若干の便益抑制措置を導入する。(1)全ての年金受取へ課税し、税収を年金信託基金に繰り入れる。(2)現在、メディケア（HI 信託基金）に配分している社会保障税収の割り当てを改め、2010年から2019年の間に段階的に OASDI 信託基金へ振り向けるようにする。(3)1997年より後に採用された地方政府公務員を、社会保障年金の加入者として取り込む。(4)年金信託基金の運用に関して、現状の政府債投資よりも高いリターンが期待される株式投資を認める。株式投資は2000年に開始し、その割合を2014年までに信託基金の資産の40%へ引き上げる。(5)1998年におけるわずかな増税の可能性を除

いては、50年間増税は実施せず、2045年に支払給与の1.6%相当の増税を行う。(6)1997年から99年までに、年金支給に関する基準所得の算定期間を35年から38年へと延長することによって、給付水準を平均3%引き下げるか、または98年に支払給与と税を労使各々0.15%引き上げる。

(2) 公的保有型個人年金口座プラン (Option : Publicly-Held Individual Accounts または IA plan ; the Individual Accounts plan)<sup>(25)</sup>

このプランは、被用者から支払給与の1.6%にあたる資金を強制的に徴収し、それを財源として政府が保有、管理する個人年金口座を創設するのが特徴である。現行の社会保障年金と新しい確定拠出型年金(個人年金口座)の二つによって将来の給付が行われる。個人口座の運用に関しては、限定されたファンドの中から個人が選択し、株式などによるハイリターンをめざした運用も可能となる。

長期的に年金財政を維持するための財源の拡充策や年金支給の抑制策としては、便益維持プランと似た対策を含む、次のような事項が挙げられている。(1)満額支給年齢の引き上げを加速して2011年に67歳とし、その後は寿命の長期化に合わせて引き上げる。目下のところ2年に1ヵ月のテンポでの引き上げにより、2083年までにそれが70歳となる。(2)全ての年金受取を課税所得とし、税収を年金信託基金に預け入れる<sup>(26)</sup>。(3)1997年より後に採用された地方政府公務員を、社会保障年金の加入者とする。(4)年金支給に関する基準所得の算定期間を35年から38年へと変更する(1997年から99年に実行)。なお、この案においては、過去の平均給与に対する年金支給額の比率を高所得層(15% 10.5%)、中間層(32% 22.4%)で引き下げるため<sup>(27)</sup>、こうした階層で給付が抑制される。ただし、個人年金口座からの支給により、総額では現行並みの年金水準が維持される。また、この案には被扶養配偶者の便益を削減し、共働き遺族の便益を拡充するなど、家計に対するセキュリティー制度の変更も含まれている。

(3) 個人年金口座付き二層プラン (Option : Two-tired System with Privately-held Individual Accounts または PSA plan ; the Personal Security Accounts plan)<sup>(28)</sup>



この案は、支払給与の12.4%にあたる現行の社会保障税のうち5%ポイント分を原資として、もっぱら個人が保有し管理する個人年金口座を創設し、公的な均一型年金（ティア）と個人年金口座（ティア）の二層システムによって、十分な総支給額を維持しようとするプランである。個人年金口座は個人の資産であり、先の第二案とは異なって政府が保有、管理するものではない。株式ファンドへの投資など、投資選択もより幅広い。1998年1月に25歳未満の勤労者に対して適用し、彼らは新システムに基づく便益を得る。98年時点で25歳から54歳までの勤労者は、現行制度で生じる便益と新制度で発生する便益の両方を、両システムにおける就業期間に応じて受け取る。98年に55歳以上である勤労者は、現在の制度による年金給付を受ける。現行制度の流れを汲む均一型年金は最低限の保障を退職者に与えるものであり、98年に25歳未満で、35年超勤労した者は月額410ドル（1996年ドル換算）相当の年金を得る。これは高齢者の貧困所得水準の65%にあたる。こうした制度へ移行するにあたっては、現行システムに基づく年金支給義務や、勤労世代の積立資産が存在するため、いわゆる移行コスト（transition cost）<sup>29</sup>が発生する。これに対しては、72年間にわたる1.52%ポイントの支払給与増税<sup>30</sup>と連邦政府借入（長期債発行）で対応する。

他方、年金財政健全化に向けては、第二案と類似した措置が盛り込まれている。(1)第二案とまったく同様に、満額支給資格年齢の引き上げを加速する。(2)それに対応して、早期支給資格年齢を引き上げ、現在の62歳から2035年には65歳とする。(3)1997年より後に採用された地方政府公務員を、社会保障年金の加入者に取り込む。

このような提言を参考にしたうえで、クリントン大統領は1999年にユニヴァーサル・セーヴィングズ・アカウント（USA; Universal Savings Account）制度を提案した。これは中・低所得層を対象とした任意の個人年金貯蓄口座であり、年収10万ドル未満の共働き世帯、年収5万ドル未満の単身者、年収7.5万ドル未満の働き手が一人の世帯に、加入資格が与えられる。この制度は対象世帯への新しい税額控除を充当した自動拠出と、政府によるマッチング拠出を貯蓄補助金として支給するものである。このうち、自動拠

出額は調整後所得 (AGI; adjusted gross income) が4万ドル以下の場合、年間300ドル (勤労者、配偶者各々) で、調整後所得4万ドルから8万ドルの間でそれは徐々に減額され、8万ドル超ではゼロとなる。単身者の場合は2万ドルから4万ドル、働き手が一人の世帯では3万ドルから5万ドルの間で、同様に自動拠出額が段階的に減額される。他方、マッチング拠出については、調整後所得が4万ドル以下といった所得の低い世帯に対しては、政府が加入者による自発的な積立額の100%相当をマッチング拠出として補助し、所得水準に対応してその割合が50%まで段階的に引き下げられる<sup>(31)</sup>。総拠出額の上限は年間1,000ドル (勤労者、配偶者各々)、加入資格年齢は18歳から70歳まで (5,000ドル以上の収入がある納税者)、貯蓄の引き出しは65歳以降となっている<sup>(32)</sup>。

以上のように、クリントンはいかにも民主党の大統領らしく、中・低所得層に配慮した個人年金制度を提唱した。しかし、民主党内では個人年金口座を従来の社会保障年金に代わる一般的なシステムとして導入するという共和党流の民営化論に対する疑念が強いうえ、先に見た諮問評議会報告の第一案型の現状維持を望む意識も相当強力だった。99年春先時点の政府案などを見ると、そのことがわかる。

政府案は、基本的に現状の社会保障年金システムを維持し、財政黒字を利用して連邦債務を削減することによって経済体質を強化することに力点を置いていた。その内容は、社会保障年金財政の余剰などから発生する、向こう15年間で4兆4千億ドルと見込まれる財政黒字を利用して、連邦債務を2兆ドル削減する一方、2030年あたりに予想される年金財政の破綻に対しては、一般歳入から年金信託基金へ資金を注入するというものだった。財務省に対して2032年頃より、一般歳入から年金信託基金への支払いを義務づける債券を発行し、基金が支払不能に陥る時期を2032年から55年へと引き延ばすという計画だった。それに加えて、向こう15年間の財政黒字のうち5,000億ドルをユニヴァーサル・セーヴィングズ・アカウントの創設に充てることも含まれていた。こうしたプランは、現状の制度や支給便益を維持して個人のリスクを制限し、中・低所得層への配慮を見せる点が特徴になっていたが、短期的に

は楽観的な連邦財政収支見通しを前提とし、長期的には新しい債券発行つまり債務に依存するなどの点で批判された<sup>(33)</sup>。

このような状況において、民主・共和両党の論議はイデオロギー論争であり、共和党が民営化や個人年金口座システムが正しいと信じるのに対して、民主党はそれが年金制度を破壊すると信じているといった論評<sup>(34)</sup>や、社会保障年金をどのように処理するかについて両党の哲学的な不一致が深刻であり、2000年大統領選挙前に制度改革が決着する可能性は低いといった観測<sup>(35)</sup>が出ていた。そして、結局そのとおりの展開を辿り、年金問題が2000年選挙の争点のひとつになると同時に、改革は先送りされた。選挙戦においては、ブッシュが民営化を唱え、個人が社会保障負担の一部を高リターンの株式投資に振り向けるべきであることを主張したのに対して、民主党のゴア（Al Gore）候補は現行システムを維持し、一般財源を年金財政に注入するなどの考えを示した<sup>(36)</sup>。

#### ・ ジョージ・W・ブッシュの制度改革提案

2000年大統領選挙に勝利すると、ブッシュは社会保障年金制度の改革を減税や軍事力の強化などとともに、重要な政策課題のひとつに掲げた<sup>(37)</sup>。政権一期目にはその具体的な提案は浮上しなかったものの、二期目になるとブッシュは2005年の一般教書演説で年金制度改革を最重要課題だと表明するなど、極めて積極的な姿勢に転じた。社会保障年金制度の改革は長期的に非常に重大な政策課題だと認識されつつも、利害関係者が広範囲にわたり政治的に対処しがたい問題として、しばしば「サード・レール」(the third rail)つまり触れると政治的に死を招く課題だと言われてきた。二期目を迎えたブッシュは、多くの大統領たちが躊躇してきた難題に敢然と着手することで、歴史に名を残す大統領になる意欲を見せたことになる<sup>(38)</sup>。

実はブッシュは年金制度改革に向けて、一期目に「社会保障年金強化のための大統領委員会」(The President's Commission to Strengthen Social Security)を組織し、委員会は2001年12月に報告書を作成していた。ブッシュ提案の基礎となったその報告の概要を見ると、委員会は6つの基本原則

を挙げ、個人年金口座制度の導入が不可欠だと結論づけるとともに、3つの改革案を提示している。その基本原則は、以下の諸点である。(1)すでに退職した高齢者と近い将来、退職する勤労者に対する社会保障年金の便益は、現状のまま変化させない。(2)社会保障年金の余剰は年金だけに充当する。(3)社会保障税(支払給与税)の引き上げはしない。(4)政府は社会保障年金基金を株式市場に投資しない。(5)社会保障年金における障害、遺族という構成要素は維持する。(6)個人が管理する、任意の個人年金口座を導入し、セーフティネットを強化する<sup>(39)</sup>。

そして、このような前提のもとで、次の3つのモデルが提示された(表2参照, 49ページ)。

#### (1) 改革モデル1<sup>(40)</sup>

第一案は、任意の個人年金口座を創設する以外には、現行の便益給付・歳入構造に特別な変化を加えない。勤労者は課税給与と所得の2%を個人口座に投資することとし、そこから得られる受取によって、個人口座がない場合に比べて実質利回り(インフレ調整後)は3.5%上昇する見込みである。個人口座が寄与した利回りの上昇によって、伝統的な年金プログラムによる給付は削減される。ただし、巨大な財政ギャップにより将来、支給額の変更や財源の手当てが必要となるため、国民には不確実性が残る。2030年代からは信託基金財政を維持するために、追加財源が必要になる。

#### (2) 改革モデル2<sup>(41)</sup>

第二案は、将来の年金受給者にインフレ調整後でも最低限、現行並みの便益を与えることや、低所得勤労者の年金を増やすことを可能にしつつ、個人年金口座対応の増税をすることなく、年金財政の均衡化を目指す。個人年金口座には、現行の社会保障税12.4%のうち4%ポイント分(年間上限1,000ドル)を最終的に振り向ける。リターンはそれがない場合に比べて実質2%上昇することが期待され、これに伴って伝統的な年金給付は差し引かれる。伝統的なシステムの下での支給便益は、物価連動とする(2009年より)。また、30年間就業した最低賃金勤労者には貧困所得水準の120%相当の年金を支給するといった、最低便益を設定する。年金信託基金を維持するために、

一般歳入からの一時的な資金の移転が2025年から54年まで必要になる。

(3) 改革モデル3<sup>(42)</sup>

第三案は、現行法のもとで予想される年金支給水準や賃金代替率を維持する、あるいは上回ることを可能にするような個人年金口座を創設し、財源の追加と便益増加率の抑制によって、財政の健全性を確保する。個人口座には現行の社会保障税のうち2.5%ポイント分（年間上限1,000ドル）と、支払給与の1%相当の新しい社会保障税を振り向ける。伝統的な年金便益は、個人口座が実質2.5%のリターン増大に寄与することにより、差し引かれる。30年間働いた最低賃金勤労者に貧困所得水準の100%（40年間、勤労した者には111%）にあたる年金を給付するといった、最低便益を定める。他方、伝統的な年金システムにおいては、将来の平均寿命見通しに基づく給付増加率の調整、早期支給額の削減と据え置き支給額の増額による勤労インセンティブの拡大、年金月額計算方法の修正などによって、給付を抑える。年金信託基金を維持するために、一般歳入からの一時的な資金の移転が2034年から63年まで必要とされる。

こうした委員会報告を踏まえて、ブッシュは再選後の2005年一般教書演説で年金制度改革の重要性とそれに対する意欲を表明するとともに、『21世紀のための社会保障年金強化』( *Strengthening Social Security For The 21<sup>st</sup> Century* ) と題する報告書を公表した。その内容を見ると、まず現状認識について、13年後の2018年には年金の給付が拠出を上回り、42年には現行制度が破綻するという、社会保障年金信託理事会 ( *Social Security Trustees* ) による2004年次報告を引きつつ、若い世代へ十分な金額の年金を支給できなくなることを強調し、早急に対策を打たなければ、社会的なコストが莫大なものになると警告している<sup>(43)</sup>。次に、報告書は一般教書における基本原則として以下の6点を列挙し、個人年金口座の導入による増税なき年金財政の健全化を唱えている。(1) 社会保障年金制度を恒久的に健全化すること、(2) 支払給与税の引き上げによって経済成長を阻害しないこと、(3) 低所得勤労者が退職後に相応な生活ができるような支援を保証すること、(4) 退職者および1950年以前に生まれた55歳以上の勤労者には、制度の変更を適用しないこ

と、(5)若年勤労者が将来設計をする期間を保てるよう、制度改正はゆっくり進めること、(6)個人年金口座の創設により、若年層にとって社会保障年金をより良い制度とすることが、基本原則の具体的内容である<sup>(44)</sup>。

さらに、個人年金口座に関しては、最終的に社会保障税の4%ポイント分つまり課税所得の4%をその運用資産とすることを想定して、それが開始される2009年の上限は1,000ドルとし、その後の年間上限は「100ドルと平均賃金増加分」が拡大していく。個人口座制度は1950年より前に生まれた国民（2005年現在、55歳以上）には適用されず、それ以降に生まれた者にとっては任意加入のシステムである。この制度は段階的に導入され、1年目の2009年には1950年から65年に生まれた者（同40歳から54歳）が、2010年には1950年から78年に生まれた者（同26歳から54歳）が対象となり、2011年末までには1950年以降に生まれた全ての勤労者に、個人口座へ加入するかどうかの選択権が与えられる。個人口座による資産運用方法は、株式ファンドなど数種類の投資ファンドから選ぶことができ、自身が保有する資産として高利回りが期待される長期投資を実行することもできる。本人の死亡時に、個人口座に残高がある場合、それは相続可能である。政府はこの制度の移行コストが向こう10年間で6,640億ドル、利払い費用を含めると7,540億ドルになるとしつつも、2009年度に連邦財政赤字を2004年度当初見込み（5,210億ドル、GDP比4.5%）に比べて半減させるという財政再建目標とは、整合的であるとしている<sup>(45)</sup>。

なお、プッシュ提案における個人年金口座制度は、連邦政府公務員向けのスリフト・セービングズ・プラン（TSP; Thrift Savings Plan）と類似している。このプランは連邦議員を含む連邦政府の公務員に提供された任意の年金貯蓄制度であり、民間の確定拠出型年金である401Kプランに相当する。スリフト制度の加入者は340万人にのぼり、資産残高は1,520億ドル、月間の新規投資は13億ドルになるという。投資ファンドの選択肢は基本的に5種類あり、(1)財務省証券ファンド、(2)投資適格債券インデックス・ファンド、(3)小・中型株インデックス・ファンド、(4)大型株インデックス・ファンド、(5)外国株インデックス・ファンドがある。管理および投資コストは6ペ

イシス・ポイントと、極めて低く抑えられている<sup>(46)</sup>。

#### ・ブッシュ提案の特徴

ブッシュ提案は2001年大統領委員会による勧告と現行のスリフト制度を活用するという体裁をつくられているが、実際には過去に蓄積された英知を巧みに取り込みつつ、不都合な事項には言及しないという狡猾さを示しているように見える。

まず、ブッシュ提案と大統領委員会が提示した3つのモデルを比較すると(表2参照)、個人年金口座創設の財源として、現行の社会保障税(支払給与税)12.4%のうち4%ポイント分を振り向け、新たな加入者負担がない点に端的に表われているように、ブッシュ提案は基本的に改革モデル2を取り入れていることがわかる。委員会報告において社会保障税の増税をしないことが基本原則のひとつとなっており、他のモデルも明示的に現行税率を引き上げるわけではないが、個人年金口座の導入に対応して新規の支払給与税が課せられる。改革モデル2の採用は、政権一期目以降、経済的自由主義を謳い、減税を経済・財政政策の主軸としてきたブッシュ政権が、少なくとも表向きは年金改革においても国民負担の増大を避ける意思を明確にしたものと言える。

ところが、仔細に見ると改革モデル2あるいはブッシュ提案は、クリントン政権下の1994-96年諮問評議会が示した改革案の中の個人年金口座付き二層プラン(Option )が原型であるように思える(表1・2参照)。第一に、いずれにおいても個人年金口座は、個人が所有し管理する。第二に、個人年金口座付き二層プランが現行の社会保障税12.4%のうち5%ポイント分を個人口座に振り向けるのに対して、改革モデル2は同様に4%ポイントを適用する。いずれも個人口座対応の増税はない。第三に、改革モデル2が従来型の社会保障年金と個人年金口座という二つの年金原資をもつことは、名称はどうあれ、個人年金口座によって従来の社会保障年金を一部代替する「個人年金口座付き二層プラン」の一形態である。また、両者は伝統的な社会保障年金部分によって、実質的に最低支給額を保証する点でも共通している。第

<表 1 > 1994 96年諮問評議会報告の3プランの比較

	Option (MB plan) 便益維持プラン	Option (IA plan) 公的保有型個人年金口座プラン	Option (PSA plan) 個人年金口座付き二層プラン
1 基本特性			
システム	現状維持	現行制度 + 個人口座 (政府所有)	均一型年金 + 個人口座 (個人所有)
個人年金口座			
個人年金口座の財源		支払給との1.6% (新規徴収)	既存の支払給と税から5%分
2 資産運用			
株式投資等の採用	(年金信託基金の40%)	(個人口座で、限定的)	(個人口座で、幅広い選択肢)
3 拠出の拡大			
地方政府公務員の加入			
年金課税	(完全な課税へ)	(完全な課税へ)	(均一型年金受取に課税)
支払給と税の引き上げ	(支払給との1.6%, 2045年より)	(同1.6%, 個人口座対応)	(同1.52%, 移行コスト対応)
4 給付の抑制			
満額支給年齢の引き上げ			
給付額算定期間の延長			
早期支給年齢の引き上げ			

(注) 出所をもとに作成。

出所: Advisory Council on Social Security, Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security,

Volume I: Findings and Recommendations, January 1997.



<表2> 2001年大統領委員会報告の3モデルの比較

	モデル 1	モデル 2	モデル 3
個人年金口座			
任意性			
財源および規模	支払給与の2% (新規徴収)	支払給与の4% (既存分を配分), 年間1,000ドルまで	支払給与の1% (新規)+同2% (既存分を配分),年間1,000ドルまで
新たな加入者負担	支払給与の2%	なし	支払給与の1%
個人口座による実質リターン拡大	3.5%	2.0%	2.5%
個人所有制 投資選択の多様性 相続可能性 離婚時の分割			
伝統的便益ほか			
財源追加の必要性	2030年代から	2025年～54年 (一般歳入より)	2034年～63年 (一般歳入より)
遺族配偶者への対応	変化なし	低所得夫婦について合算の75%へ (現行50～67%)	同左
最低支給保証	規定なし	貧困所得水準の120% (2018年までに, 30年間最低賃金者)	貧困所得水準の100% (2018年までに, 30年間最低賃金者)
将来の受給者への伝統的便益増加率の変化	規定なし	資金でなく, インフレに連動 (2009年時点で62歳より)	平均寿命に連動させ, 平均的にインフレ率を0.5%上回る
伝統的な便益フォーミュラの変化	規定なし	規定なし	早期受給者への便益引き下げ, 据え置き受給者への便益引き上げ他

(注) 出所をもとに作成。

出所: President's Commission to Strengthen Social Security, Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans, December 2001, pp.14-18.

四に、いずれも株式投資などハイリスク・ハイリターン資産の運用は個人口座を利用して行い、従来型の年金資産の運用には適用しない。こう見ると、ブッシュはクリントン政権下での改革の努力を、巧妙に私案に盛り込んだことになる。

ただし、ブッシュ提案における移行コストの見積もりが極めて楽観的であることは、先の個人年金口座付き二層プランと比較するとはっきりする。このプランは移行コストへの対応として、72年間にわたる1.52%ポイントの支払給与税の増税を実施し、それでも資金不足となる2000年から2034年までは巨額の長期債（40年債）の発行（2034年時点、1995年ドル換算ベースで1.9兆ドル）に依存する必要があるとしている<sup>(47)</sup>。これに対して、それと似た内容のブッシュ提案は、すでに見たように10年間で7,540億ドル（利払い費用を含む）の移行コストが発生すると言及しているにすぎない。改革モデル2に見られるような、一般歳入からの資金手当てが将来、必要になることなども言明されていない。こうした点から、ブッシュの提案には実際の国民負担を極端に小さく見せようとする意図があると言わざるをえない。

次に、ブッシュ政権が作成した報告書『21世紀のための社会保障年金強化』やブッシュ演説などによると、個人年金口座は相続可能性を含めて、通常の個人資産と同様に私有されることが示されているが、この点には誇張がある。現行の社会保障年金制度ではもっぱら非市場性の財務省証券による資産運用が行われ（注21参照）、3%の実質利回り（インフレ調整後）を想定して一定の給付額が保証されている。そして、ブッシュ案による制度改革のもとで個人年金口座への加入を選択した勤労者は、個人口座の運用利回りがそれを上回った場合、現行制度にとどまったときに得られる給付額を減額して、従来型の便益として受給する<sup>(48)</sup>。同時に、退職時には一定額の給付を保証する終身年金を政府から購入する義務があり、ほとんどの勤労者は伝統的システムによって支給される年金資産に加えて、個人口座資産のかなりの部分をその購入に充当する必要に迫られる。終身年金購入後に個人口座に残った残高が、退職者が自由にできる資産であり、引き出しや据え置き、相続の対象となるにすぎない<sup>(49)</sup>。先のブッシュの報告書やスピーチは、こう

した仕組みには言及していない。

さらに、ブッシュ提案は現存するスリフトを援用することによって、個人年金口座制度に対する国民の不安を鎮めようとしているが、すでにクリントンのユニヴァーサル・セーヴィングズ・アカウント案がスリフトを模して、投資ファンドの幅広い選択肢を準備していた<sup>(50)</sup>。個人年金口座を含む確定拠出型の年金に関しては、しばしば投資ファンドの選択肢の多様性と管理コストが問題となる。そして、ブッシュ提案の個人年金口座は堅実な運用をめざして債券や株式の混合ファンドに投資するのが基本であり、クリントン試案に倣ってスリフトと同様に、政府債ファンド、投資適格社債ファンド、小型株インデックス・ファンド、大型株インデックス・ファンド、外国株インデックス・ファンドへの投資が主要な選択肢となっている。それに加えて、インフレ率を上回る利回りが保証された政府債ファンドや、年齢に応じて自動的にリスク水準が調整される「ライフサイクル・ポートフォリオ」といった工夫が盛り込まれている。なお、退職直前の突然の市場変動から運用資産を保護するために、勤労者が47歳に達すると特段の事情がない限り、このポートフォリオによる運用へ移行することになっている。他方、管理コストの問題については、集約的な口座管理構造によってコストを低減することもくまれている。スリフト型の個人口座の場合、管理コストは30ベシス・ポイントになると見込まれており、それが実現すれば先述したスリフトの実績には及ばないものの、100ベシス・ポイント前後が標準的である一般のミューチュアル・ファンドに比べて格段に低くなる<sup>(51)</sup>。このような実践的な問題へのブッシュの対応は確かに巧みだが、それは必ずしもブッシュ政権の独創的なアイデアに起因するわけではない。

以上のように、ブッシュの提案は彼が政権に就いた後に摸索されたものというよりも、クリントンをはじめ彼以前の政策立案者とその協力者たちが、近い将来必ず訪れる危機に立ち向かうために集約した英知を、共和党の尊重する「経済的自由」や、ブッシュの主張する「所有権社会」(ownership society)<sup>(52)</sup>に沿った形に整えたものである。それは変革への知恵を結集した点では、肯定的に評価すべき内容を多く含んでいる。しかし、仔細に観察した

とき、提案の形成および説明における狡猾さと、制度変更に伴うコスト見通しの甘さが気になるばかりでなく、社会保障年金制度の長期的な給付能力や存続可能性といった重要な視点が軽視されているのは、大きな難点であろう。

おわりに

政権一期目に再選を最大の目標としてきたブッシュは、二期目に入るやいなや、歴代の大統領が避けてきた年金制度改革を最重要課題に掲げることによって、歴史に名を残す大統領となる意欲を示した。年金改革への意気込みを印象づけるブッシュの姿勢は、現代の共和党の経済的な思想基盤や政治的な状況から見ると、確かにいくつかの点では画期的と言えるかもしれない。第一に、社会保障年金制度は民主党の偉大なる大統領であるローズヴェルトのもとで発足して以来、福祉の拡充という形で発展し、連邦政府が国民生活の安定に積極的に関与する「大きな政府」の象徴のひとつと見ることができる。ブッシュはそこに経済的自由主義に支えられた個人責任や所有権という観念を持ち込むことで、共和党流の「小さな政府」への転換を見せつけようとしている。第二に、当然ながら年金制度改革は、若い世代に対する配慮を具体化する施策である。若年層で共和党への支持が伸び悩んでいる現況を鑑みると、ブッシュは若者を共和党に引き寄せるひとつの重要な契機として、年金改革をとらえているのかもしれない。第三に、ブッシュの提案が先人の英知を結集したものであるにせよ、ブッシュと共和党議会の協同によって年金制度改革が実現すれば、ブッシュおよび同党は歴史上、稀有な成果をおさめたと喧伝することができる。

しかし、ブッシュが一般教書演説の後、年金制度改革に対する国民の理解と支持を獲得するために、60日間で60都市を巡る全国ツアーなどを実行したにもかかわらず、評判は芳しくない。国民は、ブッシュ提案がもたらす社会保障年金の保証された便益の削減や財政状況の悪化を懸念しており<sup>(53)</sup>、世論調査ではブッシュ案に対する支持は半数に達しない<sup>(54)</sup>。また、共和党が上下両院とも、社会保障税ではなく社会保障年金基金の黒字を利用して個人

年金口座を創設するプランを提示するなど、ブッシュ案を修正する動きを見せるなかであって<sup>(55)</sup>、特に上院での制度改革案の通過は厳しいとする見方が強い<sup>(56)</sup>。他方、民主党は社会保障税を財源とする個人年金口座制度の導入には反対の姿勢で一枚岩であり<sup>(57)</sup>、制度改革問題を2006年中間選挙の争点に持ち越したい意向である<sup>(58)</sup>。2005年秋現在、改革の行方は依然として不透明であり、ブッシュの野心的な試みがどのような方向へ進み、どう決着するのか、予断を許さない。

注

- ( 1 ) アメリカでは、いわゆる公的年金制度は「老齢・遺族・障害年金保険」( OASDI; Old-Age Survivors, and Disability Insurance ) であり、これは「社会保障」( Social Security ) という言葉で表わされることが多い。このことを踏まえて、本稿では公的年金つまり「老齢・遺族・障害年金保険」のことを、「社会保障年金」と表現している。
- ( 2 ) Office of the Press Secretary, *State of the Union Address*, February 2, 2005, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases>>, March 1, 2005.
- ( 3 ) Social Security Administration(SSA), “Brief History”, *Social Security Online*, <<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>>, April 27, 2005.
- ( 4 ) 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, 2000 ), 87頁。
- ( 5 ) SSA, op. cit.
- ( 6 ) Ibid.
- ( 7 ) SSA, “Historical Development”, *Social Security Online*, <<http://www.ssa.gov/history/brief.html>>, May 9, 2005. 1956年改正の後、障害年金保険は1958年, 60年, 67年の法改正で、便益支給の適用範囲が拡張されていった。
- ( 8 ) 通常, cost of living adjustment ( COLA ) を ( 賃金などの ) 生計費調

整あるいは物価スライド調整と訳すことが多い。本稿では出所である社会保障庁資料[SSA(Brief History), op. cit.]の表現“ Cost of Living Allowances (COLAs) ”をそのまま使用し、以下、同資料に則して「COLAs 調整」と記すことにしたが、両者は同じ意味合いである。なお、後述のレーガン政権下の「社会保障年金改革全国委員会」、クリントン政権下の「社会保障年金諮問評議会」の報告書は、いずれも cost-of-living adjustments という表現を用いている。

- ( 9 ) SSA(Brief History), op. cit.
- ( 10 ) 渋谷博史『レーガン財政の研究』（東京大学出版会、1992）、45頁。1977年改正は6.05%（使用者、被用者各々）という78年時点の社会保障税率を、85年までに6.70%へ引き上げることとした。
- ( 11 ) SSA(Brief History), op. cit.
- ( 12 ) 後にFRB議長となる、大統領指名のアラン・グリーンスパン（Alan Greenspan）が委員長を務め、委員会メンバーは大統領、上院、下院によって指名された委員がそれぞれ5名ずつで、総勢15名という構成だった。
- ( 13 ) The National Commission on Social Security Reform, *Report of the National Commission on Social Security Reform, January 1983*, Chapter 2. コンセンサス・パッケージは、厳密には委員15名のうち12名が賛成した提言である。
- ( 14 ) SSA, *Summary of P.L. 98-21, (H.R. 1900), Social Security Amendments of 1983-Signed on April 20, 1983*, <<http://www.ssa.gov/history/1983amend.html>>, June 6, 2005.
- ( 15 ) SSA, *Social Security Amendments of 1983, H.R. 1900 / P.L. 98-21 (Enacted April 20, 1983)*, <<http://www.ssa.gov/history/1983amend2.html>>, June 6, 2005.
- ( 16 ) Ibid. 1983年改正による決定を従来の社会保障税率引き上げのスケジュールと比較すると、1984年が6.7%から7.0%へ、88・89年が7.15%から7.51%へ引き上げられたことが修正点である。90年以降の

税率が7.65%であるのは従来の予定と変わらず、これはHI向けの税率を除くと6.2%で、労使の負担合計は12.4%である。

- (17) Ibid. 満額支給資格年齢について、2000年から05年の間に62歳になる国民に対しては、1年に2ヵ月ずつ資格年齢を引き上げ、2005年から16年に62歳となる人々のそれは66歳で据え置く。その後、2017年から22年に62歳に達する人々に対して1年に2ヵ月ずつ引き上げ、2022年以降62歳を迎える人々には67歳という満額支給資格年齢を維持する。なお、メディケアの加入資格年齢は変更しない。
- (18) SSA(Brief History), op. cit. この諮問評議会は、1934年に経済保全委員会 (the Committee on Economic Security) を支援するために初めて召集された。特に39年、50年の社会保障法改正に影響を与え、やがて法律によって4年ごとに組織されるようになった。この定めは94年まで有効とされたが、社会保障庁 (SSA) を独立機関とする法規定の一部として廃止され、1994 - 96年評議会が最後となった。その機能は、7人諮問理事会 (7-members Advisory Board) が継承した。
- (19) Advisory Council on Social Security, *Report of the 1994 - 1996 Advisory Council on Social Security, Volume I: Findings and Recommendations*, January 1997.
- (20) Ibid.
- (21) 社会保障年金信託基金はこれまで拠出 (社会保障税収) が給付を上回り、巨額の積立金が蓄積されている。現行制度のもとでは、この信託基金の余剰は全て非市場性の財務省証券つまり連邦政府債で運用されており、政府の借入に充てられている。年金信託基金は予算制度上、一般会計外 (オフ・バジェット, Off-Budget) の勘定として扱われ、その黒字が一般会計内 (オン・バジェット, On-Budget) の財政収支赤字を補填する役割を果たしている。政府はこのことに関して、2004年経済白書 (大統領領経済報告) で次のように述べている。「(ソーシャル・セキュリティ) 信託基金勘定は、ソーシャル・セキュリティのプログラムが有する追加収入 金利が加わる の累積額を示すので

あり、これは連邦政府が他の目的に支出するのに利用できる。信託基金内の特別発行財務省債券は、ソーシャル・セキュリティ・プログラムに対する政府の他の部分による借用書であり、これをもってソーシャル・セキュリティの将来の赤字を埋め合わせるのである。[大統領経済諮問委員会、萩原伸次郎監訳『2004米国経済白書』(毎日新聞社、2004)、125頁。]

- (22) ここで言う消費者物価の「修正」は、下方修正を意味している。1990年代半ばより、消費者物価の公式推計には過大計測があることが、しばしば指摘されていた。1999年に労働省統計局がその算出方法を変更して計測すると、1977年から98年までを通して消費者物価上昇率は公式推計値を平均0.45%ポイント下回る、などの結果が得られた。[大統領経済諮問委員会、平井規之監訳『2000米国経済白書』(毎日新聞社、2000)、57頁。]
- (23) 現在、基本年金額の算定基準になる平均賃金月額(AIME; Average Indexed Monthly Earnings)は、勤労者が21歳に到達した翌年から62歳までの収入を再評価した金額(賃金上昇率で調整後)のうち、最も低い5年分を除いた合計額を算定期間で割った値であり、上限は35年(40年-5年)である(藤田他編、前掲書、99頁)。したがって、長期にわたって勤労者だった退職者の場合、最も高い35年間の平均賃金が年金受取額の基準になる。そして、算定期間の延長は年金給付額を抑制する。
- (24) Advisory Council on Social Security, op. cit.
- (25) Ibid.
- (26) Ibid. Option において、年金課税から発生する税収を年金信託基金に預け入れる仕組みは、Option と似ているが、HI 信託基金に配分している税収を OASDI 信託基金へ振り向けなおす改定ではない点で、それとは異なる。
- (27) Ibid. 諮問評議会の報告書が提出された1997年初時点(96年現在)で、過去の平均賃金月額(AIME)に対する基本年金額の比率は、賃金



水準に応じて90%、32%、15%の三種類であり、年金額の計算方法は次のようになっていた。基本年金月額 = (AIMEのうち最初の437ドルまでの部分×0.90) + (437ドル超から2,635ドルまでの部分×0.32) + (2,635ドル超の部分×0.15)。現在、それぞれの境界となる賃金水準は変わったが、基本的な計算方法に変化はない。なお、AIMEについては、注23を参照されたい。

(28) Ibid.

(29) Ibid. 移行コストとは、新しいシステムを段階的に導入する間、現行システムに基づく義務を果たすためのコストである。現受給者への年金支給義務や、社会保障税を拠出した勤労者に対する年金支給義務が存在する。

(30) Ibid. Option と Option の増税の違いは、Option の1.6%の支払給与税が個人口座(政府保有、強制)の創設に充てられるのに対して、Option の1.52%の支払給与税は個人口座(個人所有)を含む二層システムに移行するために必要な予想コスト率であり、移行コストに対応している点である。

(31) Office of the Press Secretary, *President Clinton Introduces Universal Savings Accounts: Providing Millions of Americans a New Opportunity to Save for Retirement*, April 14, 1999, <<http://www.clintonfoundation.org/legacy>>, August 5, 2005. 例えば、夫が年収4万ドルで、妻は子供2人の世話をする主婦の場合、税額控除による自動拠出は600ドル(各々300ドル)である。さらに、彼らが自らの資金をユニヴァーサル・セーヴィングズ・アカウントに貯蓄すれば、年間700ドル(各々350ドル)までは政府による100%つまり同額のマッチング拠出が受けられる。この場合、彼らは1年間に700ドルの自己資金で、2,000ドル(自動拠出600ドル+自己資金700ドル+マッチング拠出700ドル)の積み立てが可能になる。

(32) Ibid.

(33) David E. Rosenbaum, "Saving Social Security: Comparing Three

Plans”, *New York Times*, March 24, 1999.

(34) Richard W. Stevenson, “Social Security: Divergent Paths”, *New York Times*, March 24, 1999.

(35) Richard W. Stevenson, “Effort to Overhaul Social Security Is Revised”, *New York Times*, May 20, 1999.

(36) “Campaigning on Social Security” (Editorial), *New York Times*, May 29, 2000.

(37) Alexis Simendinger, “The Report Card They Asked For”, *National Journal*, July 21, 2001, p.2335. 選挙キャンペーンを経て、ブッシュが大統領に就任した後の政策の力点は、(1)減税、(2)教育基準の充実、(3)軍事力の強化、(4)信仰に基づく慈善の支援、(5)社会保障年金改革(個人貯蓄口座の導入)、(6)メディケア改革という6つの事柄に集約された。

(38) Office of the Press Secretary, *President Participates in Social Security Conversation in Pennsylvania*, February 10, 2005, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases>>, March 1, 2005. ブッシュは一般教書演説の約一週間後、ペンシルヴェニア州で一般教書演説と同様、自らの改革案を説明するのに先立って、決意を次のように述べている。

“We have an obligation to confront problems. Again, I want to talk about Social Security, which for years has been called the third rail of American politics; if you touch it, you expire politically. But I believe the job of the President is to confront problems, not to pass them on, not to say, okay, somebody else will solve it. And so I want to talk about Social Security, just like I did in the State of the Union and like I will do over, and over, and over again around this country to make it clear we have a problem.”

(39) President’s Commission to Strengthen Social Security, *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Ameri-*

- cans* (Report of the President's Commission), December 2001, pp.13–14.
- (40) *Ibid.*, pp.14–15.
- (41) *Ibid.*, p.15.
- (42) *Ibid.*, p.16.
- (43) White House, *Strengthening Social Security for the 21<sup>st</sup> Century*, February 2005, pp.1–2.
- (44) *Ibid.*, pp.3–4.
- (45) *Ibid.*, pp.5–8. 行政管理予算局 (OMB) は2005年7月の年央財政見通しにおいて、経済成長に伴う税収増などを背景に、財政赤字半減目標は2年前倒しで2007年度 (予想赤字額は2,330億ドル) に達成される見込みを示した (OMB, *Fiscal Year 2006 Mid-Session Review, Budget of the U.S. Government*, July 2005, p.1, p.6.) 他方、2005年8月の議会予算局 (CBO) の財政収支見通しによると、2009年度の予想赤字額は3,210億ドルであり、金額ベースでは07年度はもちろん09年度にも、目標は達成されない見込みである (CBO, *The Budget and Economic Outlook: An Update*, August 2005, Summary Table 1.)
- (46) *Ibid.*, p.9.
- (47) Advisory Council on Social Security, *op. cit.*
- (48) Eduardo Porter, “Working Out the Numbers”, *New York Times*, February 6, 2005. Edmund L. Andrews, “Republicans Consider Slowing Benefits Growth for Most”, *New York Times*, March 25, 2005.
- (49) David E. Rosenbaum and Robin Toner, “Introducing Private Investments to the Safety Net”, *New York Times*, February 3, 2005.
- (50) Office of the Press Secretary (April 14, 1999), *op. cit.*
- (51) White House, *op. cit.*, pp.6–7.
- (52) プッシュは自らのヴィジョンとして「所有権社会」(ownership society) という言葉をしばしば使う。それは「政府は、長らく政府自身が

直接行ってきた諸決定の支配権をより多く、国民が保有するよう促進する」(Alex Wayne, “Account Options: Carve Out or Add On”, *CQ Weekly*, April 4, 2005, p.838.) といった意味合いであり、いわゆる「小さな政府」、「経済的自由主義」に通じている。ブッシュは2005年経済白書においても、第5章に「個人の選択機会と管理権の拡大」という章を設け、所有権が資源の効率的な配分に貢献し、政策問題への所有権概念の適用が有効であることなどを主張している。そこでは、個人年金口座が社会保障年金問題の解決に重要な役割を果たすことも強調されている。

- (53) Alex Wayne, “Unions Hit the Field In Overhaul Battle”, *CQ Weekly*, March 28, 2005, p.769.
- (54) 例えば、Pew Research Center の調査によれば、ブッシュの提唱する個人年金口座案に対する支持率は、2004年秋以降低下し、05年3月時点では44%（不支持40%）であり（Wayne, April 4, 2005, op. cit., p.840.）、特に若者の支持率の低下が著しい（Adriel Bettelheim, “No Market for Next New Deal”, *CQ Weekly*, April 4, 2005, p.828.）。さらに、Newsweek 誌の調査では、ブッシュの社会保障年金問題の取り扱い方に対する支持率は33%（不支持59%）にとどまり、社会保障年金問題においてブッシュを信頼するという回答も33%（民主党を信頼は44%）にすぎない、という厳しい調査結果が出ている（Holly Bailey et al., “A Sly Charm Offensive”, *Newsweek*, March 28, 2005, p.28.）
- (55) Alex Wayne, “New Stabs at Social Security Plan”, *CQ Weekly*, June 27, 2005, p.1740.
- (56) Adriel Bettelheim, “Going Beyond Social Security”, *CQ Weekly*, June 13, 2005, p.1567. 共和党は上下両院とも多数派である。ただし、下院では共和党が議事日程や討論規則を含む多くの面で強い支配力を発揮しており、共和党案の可決が比較的容易であるのに対して、上院では共和党穏健派が個人年金口座の導入にさほど熱意を見せてい

ないなど，不確定要素が多い。

( 57 ) Wayne(June 27, 2005), op. cit.

( 58 ) Bettelheim(June 13, 2005), op. cit.