

## ジョージ・W・ブッシュ政権下の社会保障年金改革(2)

### —ブッシュ提案の頓挫とポールソン財務長官の努力

坂 井 誠

はじめに

本稿は、本紀要第18号（2006年3月）に掲載された「ジョージ・W・ブッシュ政権下の社会保障年金改革(1)—制度改革をめぐる歴史的経緯とブッシュ提案」の続編である。ブッシュ大統領が政権2期目の重要課題に掲げた社会保障年金改革は、結局、廃案となり、党派を超えた改革論議は依然として進捗しない反面、現在の仕組みを維持する限り、年金財政の将来見通しが厳しい状況に変わりはない。2008年の年金信託理事会（Social Security Trustees）報告は前年と同様、2017年に社会保障年金の給付が社会保障税収を上回るようになり、2041年には基金の資産が枯渇するとしている。向こう75年間の長期予測では、基金の赤字は課税給与の1.70%、現在価値で4.3兆ドルと見込まれている<sup>1</sup>。そして、75年間にわたって基金の支払能力を維持するための典型的な方策として、(1)即座かつ恒久的な社会保障税（支払給与税）の1.70%ポイント引き上げ、(2)即座かつ恒久的な給付便益の11.5%削減、(3)同期間における一般歳入からの4.3兆ドル（現在価値）の移転、(4)これら施策の組み合わせが挙げられている<sup>2</sup>。

こうした状況のもとで2007年9月、財務省が年金改革合意を促進することを意図した報告書（*Issue Brief*）の第1弾を公表し、同時にポールソン（Henry M. Paulson, Jr.）財務長官は制度改革への意欲を鮮明にした。財務省による報告書は08年10月現在、5本が発行されている。本稿は財務省報告の吟味を中心にするとして、制度改革の方向性について検討することを主な目

的としている。次期政権のもとで、超党派合意に向けてどのような努力がなされるべきなのか。それを考えるうえで、一連の財務省報告は、示唆に富む分析と共有すべき基盤を提供しているからである。

## 1. なぜブッシュ提案は頓挫したのか

社会保障年金制度は、勤労世代の拠出によって退職者への給付を賄うという賦課方式のもとで、これまで拠出が給付を上回り続けており、年金信託基金には巨額の余剰金が蓄積されている。その額は2007年末時点で、2兆2,385億ドルにのぼる<sup>3</sup>。現行制度では、信託基金の余剰はすべて特別発行の非市場性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。こうした資産運用は、資産価値の低下するリスクが小さい反面、株式、社債など民間金融資産への投資リターンを大幅に下回る結果を招いている〈図表1〉。

本稿に先立つ「ジョージ・W・ブッシュ政権下の社会保障年金改革(1)」で述べたとおり、2005年にブッシュは、任意の個人年金口座の創設による一部民営化を柱とした年金制度改革案を提議した。それは現行の社会保障税12.4%のうち4%ポイント分、つまり課税給与所得の4%を個人口座の運用

〈図表1〉金融資産投資のリターンとリスク

	平均リターン (年率, %)	標準偏差 (年あたり, %)
財務省証券	5.28	2.89
社債	6.80	10.18
株式(一般)	10.94	17.66
小型株	14.56	25.64
外国株	20.70	56.21

(注) 1955年～2004年

出所: Federal Reserve Bank of Atlanta, *Economic Review*, Third Quarter 2005, p. 7.

資産とし、その運用方法はスリフト・セーヴィングズ・プラン (TSP; Thrift Savings Plan, 連邦政府公務員の加入する任意の年金貯蓄制度) に倣って、株式や債券などを含む数種類のファンドから個人が選択するという構想だった。こうした制度改変により、伝統的な年金システムにおける将来便益の原資を、個人口座の資産によって一部代替し、拡充することがもくろまれた。ブッシュ提案は個人の選択と所有権を強調する点で、共和党保守派の信奉する経済的自由主義に立脚したものだったが、その審議は進まなかった。その背景として、(1)年金改革における合意形成の難しさ、(2)ブッシュを支えるはずの共和党保守派からの批判に、改めて目を向けたい。

第一に、政治色の強い年金制度改革を合意に導くことの難しさを示す一例として、いずれも『2005年アメリカ政治評論最高傑作選』(*The Best American Political Writing 2005*) に収められたグレゴリー・マンキュー (N. Gregory Mankiw, 元大統領経済諮問委員長) とジョナサン・チャイト (Jonathan Chait) による2つの論説の要旨を紹介したい。マンキューは民主党がブッシュの改革提案に反対する理由として、(1)ブッシュ政権に国内政策上の成果を遂げさせないことによって、2006年中間選挙などに影響を与えようとする意図、(2)個人口座制度を認めることは、左派にとって資本家と労働者の間の対立という闘争スローガンのひとつを失うことにつながる点、(3)個人口座制度に対する左派の反対が、伝統的な温情主義に根ざしていること、という3点を挙げている<sup>4</sup>。民主党とりわけ左派は、2006年中間選挙などで年金改革の頓挫をブッシュ政権、共和党の失敗として攻撃する構えを見せる一方で、大半の労働者が個人口座の所有を通じて企業株主に加わることを嫌い、かつ伝統的な温情主義を基礎とした寛容な社会保障体系を維持することを渴望している、というわけである。

他方、チャイトはブッシュ政権および共和党が個人口座の導入に執心するのは、経済的自由主義を侵害している社会保障年金制度の廃止をもくろんでいるからだ、と主張する。早期の改革を目指すブッシュのあせりは、共和党が政権を握り、議会の多数派を維持している間に、それを実行したいがためだという。そして、チャイトは不確実性の高い時代であればこそ、社会保険

としての年金制度の維持が肝要であり、長期の年金財政予測は景気動向に伴う社会保障税収の変動が大きいことなどから信頼性が低いので、改革を急ぐ必要はないとして、拙速な改革に警鐘を鳴らしている。さらに彼は、ブッシュ政権のもとでは個人口座制度が譲れない要素であり、本来的な年金財政の健全化を軸にすえた改革案は成立する見込みがない、としている<sup>5</sup>。彼の論旨は、現行の年金制度の破壊は社会保障制度の根幹を揺るがすものであり、やすやすと共和党の戦略に乗ってはいけない、というものである。このように政治的な視点から個人口座推進派、現行制度維持派それぞれの主張を見ると、双方の強烈な猜疑心と中庸な合意形成の難しさが伝わってくる。

また、ピーター・ダイヤモンド (Peter A. Diamond) とピーター・オーザグ (Peter R. Orszag) の論法に見られるように、現行制度維持派は一般に個人口座を利用した市場性資産への投資、つまり民営化が投資リターンの面では優秀であることを認識しつつも、全般的な給付削減と拠出拡大、高所得層による負担の拡張という組み合わせに固執している。移行コスト (新制度を段階的に導入する間、旧制度に基づいて現受給者や勤労者に対する便益給付義務を果たすためのコスト) とりわけ移行期の年金財源手当ての必要性を問題にし、それが給付の削減や税率の引き上げによって賄われるのであれば、個人口座制度へ移行する必要はなく、現在のシステムを維持するために工夫を凝らせばよいと主張する<sup>6</sup>。

第二に、財政規模を拡張するなどブッシュ政権による一連の政策が、最終的に年金制度改革の頓挫につながったとする保守派からの批判は、興味深い。たとえば、ブルース・パートレット (Bruce Bartlett) はブッシュ政策が保守の理念からかけ離れたものであることを嘆き、2006年に『詐欺師』

(*Impostor*) を著わした。彼の指摘は多岐にわたっているが、要約すると、ブッシュ政権の教育政策 (地方政府の学校教育政策にかつてないほど中央政府が関与) に始まって、メディケア改革、財政支出の拡大、手緩い移民政策、イラクの戦後処理にいたる諸政策に対して、共和党保守派が大きな不満をもっている、というものである。国防支出やその他の財政支出を拡大したばかりでなく、将来にわたってエンタイトルメント (entitlement, 一定の要

件を満たす国民には共通に特定の便益を享受する権利を与えるプログラム)の負担を高めるメディケア改革を実行したことが、「小さな政府」という保守の理念に反するのはもちろん、地方政府の政策に連邦政府が関与を強める姿勢は、地方分権の伝統にもとる。また、安易にヒスパニック移民の流入を促すブッシュの移民法改革案は、伝統的な文化や社会を維持しようとする保守の志向に逆行する。パートレットは共和党識者の言葉を引用しながら、ブッシュ政権あるいはその政策に対して、「左寄りに移動している」、「より大きな、より活動的な政府へと加速している」、「リベラル派の改革のようだ」といった、強烈な表現で批判を浴びせている。そして、ジョナサン・チャイトの定義を引いて、自由市場のメカニズムを使うことなく経済エリートを利するイニシアティヴとして認識される「大きな政府の保守主義」(big government conservatism)を問題視しているのは、保守派としての見識である。さらに、彼はこのようなエリート優遇の状況に対して、「利益団体保守主義」、「大企業の特権を促進する大きな政府」という表現も用いている。パートレットが言うには、ブッシュの財政運営は近い将来、増税を招くだけでなく、彼の減税政策は伝統的な政策展開プロセスを適切に活用することを嫌ったために、非常に非効率である。そして、パートレットによればブッシュの社会保障年金改革案が頓挫した核心は、こうした政策のつけである<sup>7</sup>。

つまり、将来にわたって連邦政府の支出を拡大させる一連のブッシュ政策が、移行コストなど新たな負担の発生する年金改革を財政面から困難にしたと見ることが可能であり、背後には共和党識者の間にブッシュ政策に対する強烈な不信感のあったことは、言うまでもない。このようなブッシュの諸政策ならびに年金改革案に対する批判からも推察されたとおり、彼の年金改革案は民主党議員の反対が強かったことに加えて、共和党内でも賛同者が伸び悩んだため、採決まで進むことなく消滅した。

## II. ポールソン財務長官の意欲と財務省報告の発行 — 第1・第2報告書

ポールソン財務長官は2006年に就任して以来、社会保障年金改革論を復活

させることに意欲を示し、民主・共和両党の議員と多くの議論を重ねてきた。そして2007年9月、年金改革に関する双方の齟齬を縮小し、改革論議を促進するための材料を提供する分析報告書として、イシュー・ブリーフ (*Issue Brief*) の第1号が公表された。当初、ポールソンは一連の報告書を発行すると述べ、スワゲル (Phillip L. Swagel) 経済政策担当次官補によれば、向こう3ヵ月間におよそ6本の報告書が出される予定だった<sup>8</sup>。実際にはその計画は大幅に遅延し、現在の最新号であり、おそらく最終号となるかもしれない第5報告書が公表されたのは、2008年6月だった。財務省による報告書を見ていくと、第1・第2報告書では主に現状に関する分析がなされ、第3報告書以降で改革に向けての試論が展開されている。本章ではまず、現状分析に関するはじめの2つの報告書を概観したい。

### 第1報告書 (問題の所在の明示)

「問題の本質」と題する第1報告書では、最初に4つのキーポイントが列挙されている。(1)社会保障年金制度は無期限の将来にわたって、現在価値で13.6兆ドルの資金不足に直面している。(2)永久に支払能力を保つには、予定便益の削減か予定税収の拡大、あるいはその両方が必要である。(3)制度を改正しないのは将来世代に対して不公正であり、改革の遅れも同様である。(4)経済成長が年金財政難を解消するわけではない<sup>9</sup>。

そして、第1報告書は次のとおり、恒久的に財政を健全にするための制度改革を早期に実現することを、強く要請している。2007年信託基金理事会報告 (当時の最新報告) をもとにすると、信託基金は2041年に現行の予定給付が不能になり、給付水準は現行予定比で2041年に75%、81年には70%になる。キャッシュフローがマイナスになる2017年以後は、基金が保有する財務省証券の償還が発生するので、一般財政にも影響が及ぶ。理事会報告が毎年、公表する75年間の長期財政予測が広く注目されており、それは現在価値で5.1兆ドルの赤字見通しである。この期間だけで考えれば、即座に社会保障税を1.95%ポイント引き上げることや、給付便益を13%削減することで対応できるが、それは永久に基金の支払能力を維持することを意味しない。計測期間を永久つまり無期限の将来とした場合、現行システムのもとでは現在

価値で見た予定便益が、予定税収を13.6兆ドル上回る。直接的な対策としては、即座に税率を3.5%ポイント引き上げるか、便益を約20%削減するかである。年金システムが13.6兆ドルの純収入を創出する必要に迫られるのは、先に生まれた世代に対してそれだけ支払超過が発生するからである。なお、恒久的な支払能力は「持続可能な支払能力」(“sustainable solvency”)と呼ばれ、年間支払いに対する基金残高の比率(trust fund ratio, 信託基金率)が将来75年間プラスであり、かつ計測期間末において安定的であるか、上昇傾向であることが要請されている。そして、本報告書は改革が遅れると、改革に伴う負担を免れる世代がさらに増えることを懸念し、早期の改革が公平性を高め、緩やかな移行を可能にする方法だと結んでいる<sup>10</sup>。

## 第2 報告書 (分析枠組みの提示)

次に、第2 報告書は「分析の枠組み」と題して4つの主要課題を提示し、それらに沿った解説を加えている。その4点とは(1)世代間の公平性、(2)同一世代内の公平性、(3)セーフティネットの規模、(4)将来の便益給付に備える事前の資金手当(pre-funding)であり、公平性と適切な便益水準を保証するように事前の資金手当を実現することが可能かどうか、この報告書の注目する点である<sup>11</sup>。

第一の世代間の公平性について、本報告書はどのように年金が個人ならばに世代の福利に影響を与えるかを計る適切な指標として、生涯純便益率(lifetime net benefit rate)をもち出している。これは、生涯で受け取る年金の純便益(便益-税)の現在価値を、生涯賃金の現在価値で除した比率である。概して、改革に伴う負担を担う人々の生涯純便益率はマイナスであり、このことは生涯純租税率(lifetime net tax rate)がプラスであることを意味している。先に記したとおり、年金財政を恒久的に健全化するためには、改革は新たに13.6兆ドル(現在価値)を生み出すものでなければならず、先世代の改革負担が小さいほど、後世代の負担は大きくなる<sup>12</sup>。

第二の同一世代内の公平性に関しては、制度がいかに累進的であるべきかが問題とされている。生涯純便益率をもとに見ていくと、現行制度は基本的に累進的構造になっているが、課税所得上限を超える収入のある高所得層で

は逆進的である。つまり、課税所得上限を上回る階層では、所得のより高い層で、生涯純便益率が相対的に高くなる<sup>13</sup>。

第三に、便益水準がどうあるべきかについては、まず報告書は個々の状況により考え方に違いのあることを指摘している。たとえば貯蓄の不十分な者にとって、社会保障年金は退職後の所得を支える主要な源であり、低管理コスト、インフレ連動などの仕組みにより、有利な年金資産を提供している。他方、貯蓄が十分にある者の場合、社会保障年金が民間の年金貯蓄より有利である限り問題はないとはいえ、それは個人の貯蓄を抑制する方向に作用している。そのうえで、報告書は便益の適正水準を計る指標として、便益代替率（benefit replacement rate）を挙げている。これは、勤労時の生活水準を維持するのに必要な退職後の所得に対する給付便益の比率である。この指標の動向を見ると、低所得層で相対的に高いという意味で累進的であり、かつ世代間での差は小さい。また、長寿化に伴って退職年齢が上がる場合、つまりより高齢まで就労する場合、便益代替率は低所得層から高所得層にいたるまで時系列的には緩やかに上昇するという。さらに、長寿化による就労の長期化が実質生涯収入を増大させるので、それを反映して決定される後世代の実質便益水準は上昇する<sup>14</sup>。

第四に、将来の便益給付に備える事前の資金手当について、報告書は短期の黒字が将来の支払に充てられる保証があるならば、戦略は立てやすいとしつつ、次のように現実の問題点を指摘している。社会保障年金の黒字が、社会保障年金以外の支出を拡大させたり、社会保障税以外の税負担を軽減したりする誘因を生み出すので、その黒字が将来の年金支払能力を高めるとは認識されていない。他方で、社会保障年金の財政が悪化したとき、年金以外の政策によってその対策を講じることは困難である。年金の黒字がうまく蓄積されなかったり、将来便益の資金手当を保証するメカニズムが見いだせなかったりするならば、妥協策が必要である。ひとつは、改革負担の分配を一定にして便益水準を引き下げる手法である。たとえば税負担を下げ、同様に便益も縮小すれば、社会保障年金の支払能力や分配に影響を与えることなく、基金の蓄積が減っていく。この場合、退職後所得が不十分な人々には、

財政政策全般で対処する必要がある。もうひとつは、便益水準を一定にして改革負担の分配を変える方法である。便益水準が一定ならば、先世代の税が引き下げられ、後世代の税が引き上げられさえすれば、改革負担をシフトさせることによって基金の蓄積を減らすことになる。しかし、こうした政策変更は、将来世代に恩恵を与えない。結局、事前の資金手当ができないならば、制度改革の見通しは暗いものとなり、いかに黒字を確実に蓄えるかが、重要な課題である<sup>15</sup>。

### Ⅲ．財務省報告の核心 — 第3・第4・第5報告書

先に述べたとおり、第2報告書では公平性、適切な便益水準、事前の資金手当といった論点の重要性が論じられ、それを受けて第3報告書では公平性ならびに便益水準について、第4報告書で事前の資金手当に関して、詳細な分析が試みられている。そして、第5報告書においては、公平性の問題と深く関わる便益の累進性維持に関する戦略が検討されている。こうした内容からもわかるとおり、第3報告書から第5報告書にいたる試論が、財務省報告の核心をなしている。

#### 第3報告書（公平性と適切な便益水準）

まず、「公平性と便益の適切性を評価するベンチマーク」と題する第3報告書は、(1)世代間の公平性、(2)同一世代内の公平性、(3)便益水準の決定について論じており、その概要は以下のとおりである。第一に、世代間の公平性に関して、公平な分配を実現するひとつの方法として、改革の影響を受けるすべての集団の生涯純租税率あるいは生涯純便益率を等しくする手法がある。突然の改革で、生年層の違いによって将来、急に生涯純便益率が下がるのは公平ではないと考えられるので、漸進的な改革を想定すれば、突然の改革の場合に比べて、捻出すべき13.6兆ドルの負担は、後年に生まれた世代で大きくなる。ただ、生産性の上昇に伴って後世代が高い実質賃金を得るならば、生涯純便益率は下降傾向であってもよいかもしれない。一方、社会保障年金制度における純租税負担の発生は、労働意欲を弱める。後世代で改革の負担が大きくなると、労働意欲を減退させる効果が大きいということにな

る。(1)国民に貯蓄と退職プランを考える十分な時間を与えるために、どのような租税負担率を漸進的に導入するのか、(2)後世代の実質賃金増加が期待されるなかで、生涯純便益率とはどのようなテンポで低下させるのが、重要な検討課題である。将来の75年間を見すえた部分的な改革と、年金財政を永久に健全化するための改革という二本立てで臨む選択もある。しかし、部分的な改革は先世代に寛容な結果をもたらすので、やはり早期の改革によって世代間の負担を極力、公平にすることが必要である<sup>16</sup>。

第二に、同一世代内の公平性に関して、現行制度のもとでは課税所得上限までは、収入が増加すると生涯純租税率も上昇する累進的構造になっているが、それ以上の所得階層では、収入の増加に伴って生涯純租税率が低下するという逆進的転換が発生する。そのため、課税所得上限を上回る収入を得ている階層について、生涯純租税率を転換点の水準で一定に維持する手法は、累進性を強化する観点から有用である。1965年生まれの世代（単身、退職年齢65歳）をベンチマークにとると、現行制度下、収入が平均所得の2.4倍の層までは生涯純租税率が累進的である。平均所得層の生涯純租税率に対する各所得層の生涯純租税率の比率を計算して、累進性インデックスを作成すると、平均所得比2.4倍の所得層まではそれが1.8の水準まで漸増する。累進性を重視する視点からは、それ以上の所得層のインデックスを同水準で一定にする方が妥当である。また、一般に高税率は労働インセンティブを減殺する。限界生涯純租税率（所得のわずかな変化から生じる生涯純租税額の変化分を、生涯賃金の変化分を除いた値）が上がるためである。したがって、年金制度を累進的にすればするほど限界純租税率が上昇し、労働意欲は低下することになる。累進性は本来的に価値判断の問題だが、こうした二律背反は考慮すべき事柄である<sup>17</sup>。

第三に、便益水準の決定に関して、現行制度下の1965年に生まれた世代の便益代替率（前章参照）をベンチマークとして、各所得階層に対して便益を均一的に削減するなどの調整を施すモデルプランを想定した場合、後世代では長寿化を考慮しても、ベンチマークに比べて低所得層を中心に、便益代替率が低下する。したがって、現行制度下の便益代替率を維持しようとするな

らば、将来、追加財源が必要になる。ただし、後世代では便益代替率は下がるものの、長寿化を反映して就労の長期化が進めば、実質便益水準は上昇する。後世代で実質賃金の増加に伴って生涯収入が増大する一方で、年金の実質便益水準は一定に保つことで十分だとするならば、退職後の所得を増大させるための対応は、社会保障年金以外に頼るべきだということになる<sup>18</sup>。

#### 第4 報告書（事前的資金手当に関する戦略）

次に、第4 報告書は「真の事前的資金手当を達成するメカニズム」というタイトルのとおり、事前の資金手当の手法について論じ、4つの戦略を挙げつつ、個人口座制度の導入を支持する色彩を打ち出している。本報告書は、多くの研究者が現行システムを維持したのでは、現在の社会保障年金の黒字は将来の支払能力を高めるわけではない、と考えているとし、黒字が他の支出の拡大か、社会保障税以外の租税の軽減、あるいはその両方によって打ち消されることを、その理由として挙げている。この場合、将来、社会保障年金が赤字になったときには、それ以外の領域で増税または支出抑制、あるいはその両方が必要とされるが、それを実行するのは難しいと認識されている。また、このことに関連して、現状の社会保障年金とその他領域の財政状況が紹介され、年金財政の黒字が表面上、全体の赤字を大きく抑制している様子が示されている（図表2）<sup>19</sup>。そして、報告書は将来便益の支払に対応するための事前的資金手当として、以下の4つの戦略について論じている。

第一は、完全な個人口座制度であり、これに多くの紙幅が割かれている。報告書はまず、個人口座を導入することによって、年金信託基金の保有する非市場性の財務省証券を、一般の債務へ転換することを主張する。この場合、基金のもつ財務省証券（連邦政府の債務）が減少して、一般保有の政府債務が増加する。個人口座の導入は、現存する暗黙の債務を明白な一般保有の債務へ転換させるだけであり、金融市場にはほとんど影響を与えず、年金の総便益水準も変わらない。他方で、個人口座による証券投資収益のプレミアムはリスクの増大を意味し、個人口座で保有される証券は他の民間ポートフォリオで保有される証券を取って代わるだけである（国民間の証券投資リターンの分配を変化させるだけである）としても、個人口座が年金以外の領

〈図表2〉連邦政府の財政状況（2006年度）

（単位：10億ドル）

	①社会保障年金	②非社会保障年金	総計（①+②）
基本的な収支	87	-109	-22
利息関連収支	98	-324	-227
全体の収支	185	-433	-248
（一般保有の政府債務）			
2005年度末	-1,809	6,401	4,592
2006年度末	-1,994	6,823	4,829

出所：U.S. Treasury, *Issue Brief* No. 4 (2008), p. 7.

域の財政赤字を抑制するのに効果的である限り、政府の貯蓄を増加させるなど、利点がある<sup>20</sup>

第二の戦略は、準政府機関が管理する投資選択制約型の口座である。これは、資産運用が政府債限定か民間債を含むかどうかを問わず、投資の選択肢を制約することによって、管理コストを抑制することを念頭に置いている。こうした口座を導入して、政府債に投資するならば、現行の基金の運用と類似したものとなる。利点は、口座残高が将来の便益支払に充てられる点である。もし民間資産に投資する方式が採られるならば、現在の基金を民間資産に投資したらどうか、という議論を生むことになる。なお、民間資産の購入は支出と見なされ、政府の総赤字と一般保有債務は増加するが、政府所有の口座残高が債務を相殺することになる<sup>21</sup>。

第三には、信託基金を民間資産に投資する方式である。先に見たとおり、個人口座制度が一般保有の政府債務を増加させるため、政府の金融純資産を減少させるのに対して、こうした信託基金投資は政府の金融資産の増加と同額の金融負債の増加をもたらすので、政府の金融純資産には影響しない。もし財政の執行が、一般保有の債務よりもむしろ政府の金融純資産を参照して行われるならば、相対的に信託基金投資方式は財政状況に余裕をもたらすこ

とになるため、事前的資金手当の機会を拡充するわけではないかもしれない。また、高リターンが便益の拡張に結びつきやすい反面、低リターンの場合は基金が危機に陥るまで便益の抑制は遅れるので、後世代の負担が大きくなるリスクを伴う。さらに、信託基金投資が制度改革の緊要性を抑えれば、その遅れによって後世代に対する公平性を弱める<sup>22</sup>。

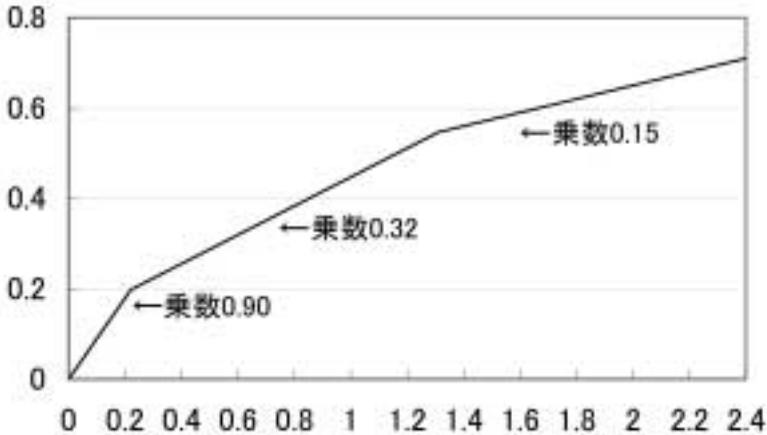
第四には、基金を市場性の財務省証券に投資する方式である。現行法上、基金による政府債務の購入は政府勘定による取引であり、一般保有の債務とはならない。したがって、この手法は政府の総赤字、一般保有債務、金融純資産に影響を及ぼさない<sup>23</sup>。

そして、第4報告書は結論として、以下の諸点を指摘している。(1)ほとんどの研究者が、個人保有による個人口座制度が真の事前的資金手当になると認めている。(2)個人口座の投資選択の余地をなくすなどの対応で、管理コストが低くなり、総便益の水準と確実性は担保される。(3)基金を民間資産に投資する方式は、政府債務の増加が政府保有の民間資産増加で相殺されるので、政治家が民間資産購入から発生するどのような赤字にも無頓着になって、総赤字と信託基金の民間資産投資額との差額（フロー）や、一般保有債務と信託基金保有の民間資産価値との差額（ストック）を意識して、政策決定がなされるかもしれない。その場合、年金以外の財政的施策に対する政治家の姿勢は現状と変わらず、結局は年金の黒字を効率的に保持することができなくなる。(4)基金を市場性の財務省証券に投資する方式は、財政政策への影響が最も小さい<sup>24</sup>。

#### 第5報告書（累進性重視型の便益調整）

一方、第5報告書は「累進的便益調整のための戦略」と銘打たれ、以下のように、予定便益の累進的な削減が年金改革で果たしうる役割について論じている。便益抑制型の改革は、増税による事前的資金手当に頼る程度が小さいので、年金以外の財政的施策に関わる問題はより発生しにくくなる。増税依存の改革では後世代の負担が大きくなり、世代間の負担と受益の公平性が失われる。現行制度下の便益水準の決定は、3段階からなる。(1)AIME (average indexed monthly earnings, 平均賃金月額) を計算すること、(2)

〈図表3〉 現行制度下のPIA 定式



(注) 横軸：AIME/平均賃金，縦軸：PIA/平均賃金  
出所：U.S. Treasury, *Issue Brief* No. 5 (2008), p. 5.

AIME をもとに累進構造の PIA (primary insurance amount, 基礎的保険額) へ変換すること, (3)支給年齢, インフレ率をもとに PIA を調整して当初支給額を決定すること, である<sup>25</sup>。

全体の平均賃金に対する各所得階層の AIME の比率を横軸にとり, 全体の平均賃金に対する PIA の比率を縦軸にとると, 現行制度のもとでは AIME を PIA に変換するときの乗数が, 賃金階層によって 3 種類存在するため (0.90, 0.32, 0.15), 2 つの屈曲点 (bend point) ができる 〈図表 3〉。便益調整の直接的なアプローチは, これらの乗数を変更する方法であり, 上位層に対する乗数の引き下げ率を相対的に大きくして, 累進性を高める改革提案などが見られる。他方, 給付を物価連動型 (price index) へ改正するのも, 便益調整の方法として有力である。長期的に名目賃金上昇率は, インフレ率を上回る。生産性の上昇が, 実質賃金の上昇をもたらすからである。したがって, 便益給付を現行のように賃金ではなく物価に連動させ

ることにすれば、便益の増大が抑制される<sup>26</sup>。

しかし、物価連動型給付は、累進性の観点から問題がある。この方式は多世代にわたって全面的、均一的に便益を削減するので、これだけに頼って年金財政の恒久的健全化を図ると、しだいに累進性が低下する。現行制度では生涯賃金が低いほど、生涯賃金比で見た便益は大きくなっているため、このことが起こる。つまり、現行制度をもとに便益を均一的に削減すると、相対的に低賃金層へのマイナスが大きくなるということである。そのため、ひとたびこうした支払能力を改善するための便益削減が、段階的に完全導入されれば、世代間の公平性という観点から税と同様、便益も賃金連動型に戻すべきだ、という考え方が出てくる。したがって、物価連動型改革は、年金財政を恒久的に健全化するための便益削減に向けた経過措置と位置づけられる<sup>27</sup>。

現行制度における前記の屈曲点は、全体の平均賃金をもとに設定されており、年金制度の累進性を担保している。もし制度が累進的でも逆進的でもないならば、PIAの乗数はひとつで、屈曲点はない。ここから、こうした仕組みを保つことによって累進性を確保する累進的物価連動型（progressive price index）改革の構想が生まれる。この方式も純粋な物価連動方式と同様、PIA定式の修正を意味しているが、その特徴は、便益の削減を全体の平均実質賃金の変化と結びつけている点である。全体の平均実質賃金の動向に応じて、便益決定式のパラメーターを調整する手法と見ることができる<sup>28</sup>。

しかし、累進的物価連動方式（あるいはそれと寿命連動調整方式の組み合わせ）では、年金財政の恒久的健全化は達成できない。既述のように、13.6兆ドル（現在価値）が先世代にすでに支払われたか、あるいは今後支払われる約束になっているので、永久に年金システムの支払能力を保つには、現役世代と将来世代の生涯純便益率は、相当大幅なマイナスになる必要がある。累進的物価連動方式は、純粋な物価連動方式に比べて便益の削減が小幅であるため、相対的に生涯純便益率は大きくなる。累進的物価連動方式は段階的な便益削減を想定しており、その削減の速度を高める手法も考えられるが、

そうすると後世代の高所得層を中心に実質便益が抑制されるなど、将来世代で所得分配上の不利益が大きくなる。結局、累進的な便益調整は将来の改革案における重要な構成要素になるだろうが、それだけで完全な改革案となるわけではなく、他の改革案との組み合わせが必要である<sup>29</sup>。

#### IV. 財務省報告の評価と非党派改革案（LMS プラン）

一連の財務省報告に対する包括的な論評は、意外なことにあまり見当たらない。他方で、2007年9月に第1報告書が提出された当初、保守・リベラル双方から若干の批判が上がったことに触れておきたい。個人口座の創設による民営化改革を望まないリベラル派からの批判の一例を挙げると、課税公正のための市民団体（CTJ; Citizens for Tax Justice）は、報告書が取り上げた信託基金理事会の前提を悲観的だとしたうえで、現行制度のもとでは便益が物価ではなく賃金に連動しているため、将来も実質便益の増大が見込まれることや、向こう75年間の財政健全化は比較的小幅な増税など小規模な修正で対応可能であることを強調した。そして、同団体は75年間の長期予測を超えて、財務省の言うような恒久的な健全化を最低限の要請として受け入れるのは難しい、とも評した<sup>30</sup>。一方、保守派の代表としてブッシュ政権の反応を見ると、第1報告書の公表にあわせて、ポールソン財務長官が年金財政の支払能力を永久に確保するために、便益削減と増税の組み合わせが必要だと言明したのに対して、即座にブッシュ大統領は増税に反対の意向を表明した。そのうえ、報告書の中で政府がそうした組み合わせを考慮することを示唆する表現が用いられた点に対しても、政府はその可能性を否定した<sup>31</sup>。

これらの批判は各々の立場からすれば当然と言えるが、一連の財務省報告は、改革の実現に向けて肝要かつ妥当な方向性を示しており、合意形成を模索するための出発点を巧みに提供している。長期的な連邦財政の観点に限れば、社会保障年金以上に医療問題が深刻であることが知られているが、財務省報告は近年、経済的格差など経済社会における分配の問題が注視されるなかで、年金問題を通して経済的果実の分配のあり方に踏み込んでいる。社会保障年金においては、異世代間の分配、公平性という視点がとりわけ重要だ

と認識されているが、財務省報告ではそればかりでなく同一世代内の分配、公平性にも深い配慮が示され、累進性の重視という形で所得再分配政策としての年金の役割が、十分に意識されている。さらに、早期の改革こそ緩慢な改革を可能にし、異世代間の公平性を確保するために効果的であり、かつ事前的資金手当の充実も可能にするという認識は、しごく当然のこととはいえ、共有すべき要点である。

そして、散発的に前章でも記した以下の諸点は、改革構想にあたって重く受け止めるべき事柄である。(1)年金信託基金の余剰が放漫な一般財政運営につながる道を絶ち、事前的資金手当のために効率的に蓄積、運用されるようなシステムを構築すること。(2)改革は給付サイドを中心に進め、便益の累進的調整と物価連動型改正による便益削減を基礎とすること。(3)これに加えて、年金財政の恒久的健全化に向けて、個人口座制度導入の可能性を含む事前的資金手当の工夫を組み合わせること。

他方、財務省報告(第4・第5報告書)も紹介し、一部引用している非党派社会保障年金改革案(Nonpartisan Social Security Reform Plan)、すなわち政治的に合意可能なモデルを意識した超党派的提案の現実的な妥当性にも注目したい。この改革提案はクリントン前大統領、マケイン上院議員、ブッシュ現大統領をそれぞれ補佐したリーブマン(Jeffrey Liebman)、マックギネアス(Maya MacGuineas)、サムウィック(Andrew Samwick)の3人によって2005年末にまとめられたもので、リーブマン・マックギネアス・サムウィック(LMS)プランとも呼ばれる。その要旨は、以下のとおりである。

本案は、税と便益に関する累進的な改正を通じて持続的な支払能力を実現するために、義務的な個人口座制度を導入しつつ、他の改革案に見られる重要な試みを加味するものとなっており、政治的には不評な選択肢も含む妥協案である。本案には、次の4つの要素がある。(1)便益削減—PIA 変換時の乗数を累進化することによる削減(現状の乗数0.90, 0.32, 0.15をそれぞれ0.676, 0.16, 0.075へ)、給付開始年齢の引き上げなど。(2)新規財源—個人退職口座に強制的に支払給与比1.5%分の資金を追加投入。課税所得上限を

段階的に引き上げて、所得の90%を課税対象へ（上限は、提案当時の現在価値で171,600ドルへ）。(3)強制的な個人退職口座—給与所得の3%を財源とし、上記のとおりその半分が新規負担、残りの半分为年金信託基金より移転。退職時に口座資産のすべてを年金購入に充当。(4)伝統的システムに関するその他の改正—低賃金労働者に対する最低便益の保証。未亡人に対する便益の拡大。配偶者向け便益の削減。個人口座に関する累進的なマッチング補助（低所得者向け）も一考<sup>32</sup>。

このような改革案は拠出（課税所得上限の引き上げ）、給付（所得上位層における伝統的便益の削減）の両面で、累進性を高めるものである。個人口座から得られる期待便益は、高所得層で相対的に高いものの、彼らによる新規財源の負担が大きいことからすれば、当然である。ただし、同報告書が記しているとおおり、所得代替率（退職前所得に対する退職後所得の比率）が現行見込み並みだとはいえ、伝統的便益と個人口座から得られる代替率は平均で35%にとどまり、一般に個人は社会保障年金以外の貯蓄が必要となる。その点からも、本提案に見られるいくつかの累進的調整に加えて、給付年金に対する依存度の高い低所得層を中心に、最低保証水準について検討することも必要であろう。なお、本提案に盛りこまれた最低便益の保証は、本稿に先立つ「ジョージ・W・ブッシュ政権下の社会保障年金改革(1)」で紹介した2001年大統領委員会報告のモデル2（30年間就労した最低賃金労働者に、貧困所得水準の120%を保証）<sup>33</sup>を採用しており、長期間にわたって最低賃金で就労した労働者を意識したものとどまっている<sup>34</sup>。

おわりに

社会保障年金改革は、次期政権にとって引き続き緊要な政策課題である。2008年大統領選挙で民主党候補に選出されたバラク・オバマ（Barack Obama）は、予備選挙以前から社会保障年金に関する課税所得上限の引き上げを主張し、政策の明示を避けて超党派委員会の設置を要望するにとどまったヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）とは、一線を画した。クリントンが年金政策に関する明言を避けたのは、大統領就任時にそのことが

国民の便益を高めることのない増税を余儀なくする点で問題となることを意識したものだ、という見方がある<sup>35</sup>。

民主党による指名が確定した後のオバマ候補は、社会保障税の課税所得上限を変則的に引き上げることによって、きわめて所得の高い層へ増税する構想を明らかにした。2008年現在の課税所得上限は10.2万ドルであり、高所得層はそれを上回る収入に対する課税を免れている。オバマはその上限を25万ドルへと引き上げ、それを超える部分について現行の6.2%（労使折半後）ではなく、2%ないし4%程度の低率課税を導入する案を打ち出した。一方で、25万ドル以下の所得層には増税とならないように、10.2万ドルから25万ドルの範囲の所得に対しては、課税しない方針が示された。むろんこの施策によって、年金財政の健全化が十分に達成されるわけではない。なお、こうした変則的な社会保障税増税案は、オバマが大統領候補指名受諾演説などで強調した「全労働者世帯の95%を対象とした減税の実施」と符合するものとなっている<sup>36</sup>。

これに対して、共和党のジョン・マケイン（John McCain）候補はブッシュ大統領と同様、いかなる増税も排除するという信条から、課税所得上限の引き上げに反対し、個人口座の導入によって伝統的なシステムを一部民営化する方針である。ただし、マケインは超党派合意型のアプローチを強調し、政権に就くまでは改革案の詳細を明らかにしない意向である。また、彼はかねてから意見の振れやすい傾向があり、年金問題においても2008年7月に、改革合意に向けて増税を含めて妥協の用意があることをほのめかせ、共和党保守派の批判を浴びた。こうしたオバマとマケインの主張を簡潔にまとめると、〈図表4〉に示したように対照的であり、それは民主党リベラル派と共和党保守派の隔たりを反映した格好にもなっている<sup>37</sup>。

いずれの候補者が大統領に就任したとしても、議会の意向を尊重しつつ超党派的な合意を導く必要があることに変わりはない。その意味で、本稿で中心的な材料として取り扱った一連の財務省報告ならびに非党派改革案は、長い将来を見すえて、相応に中立的な状況分析、改革の選択肢ならびにひとつの妥協モデルを提示している点で、今後の政策合意に向けて有益な基盤とな

〈図表4〉年金制度改革に関するオバマ、マケイン両候補の基本的姿勢

	個人口座の導入 (民営化)	課税所得上限の引き 上げ、撤廃	受給年齢引き上げな ど便益削減
オバマ	×	○	×
マケイン	○	×	○

(注) ○は積極的, ×は消極的。注37をもとに作成。

ろう。なお、非党派改革案は程度の差こそあれ、結果的に两大統領候補の中核的な主張に似た考え方を盛り込んだうえで、様々な改革案を参考にしつつ年金財政を健全化しようとするものとなっている。こうした過去の英知を十分に吸収し、集約した妥協案が、現実的な着地点になる可能性は高いように思われる。多角性を持ち、かつ中庸を行く変革の模索が、次期政権の課題である。(2008年10月記)

注

<sup>1</sup> The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, *The 2008 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Fund*, Board of Trustee, 2008, pp. 2-3. 前年の報告書に比べて、75年間の長期予測における財政状況が改善したのは、移民に関する計測方法と前提の変化に伴って、年金プログラムのコストが低下したことによる。

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid., p. 4.

<sup>4</sup> N. Gregory Mankiw, “Personal Dispute: Why Democrats Oppose Bush”, in *The Best American Political Writing 2005*, eds. Royce Flippin, 2005, (New York: Thunder’s Mouth Press, 2005), pp. 118-119.

<sup>5</sup> Jonathan Chait, “Blocking Move: A Principal Case for Obstruction”, in

*The Best American Political Writing 2005*, eds. Royce Flippin, 2005, (New York: Thunder's Mouth Press, 2005), pp. 124–125, p. 127, pp. 130–132.

<sup>6</sup> Peter A. Diamond and Peter R. Orszag, “Saving Social Security”, *The Journal of Economic Perspectives*, 19–2 (2005), pp. 22–24.

<sup>7</sup> Bruce Bartlett, *Impostor* (New York: Doubleday, 2006), pp. 8–19.

<sup>8</sup> Michael A. Fletcher, “Treasury Rekindles Social Security Debate”, *Washington Post*, September 25, 2007. U.S. Treasury, “Statement by Secretary Henry M. Paulson, Jr. on First Series of Treasury Social Security Papers on Common Ground”, *Press Room*, September 24, 2007, <<http://www.treas.gov/press/releases>>, November 7, 2007. AP, “White House Urges Social Security Cuts”, *CBS News*, September 24, 2007, <<http://www.cbsnews.com/stories/2007/09/24>>, November 7, 2007. Department of the Treasury, “Treasury Officials”, *About Treasury*, <<http://www.treasury.gov/organization/bios/swagel-e.html>>, September 18, 2008.

<sup>9</sup> U. S. Department of the Treasury, “Social Security Reform: The Nature of the Problem”, *Issue Brief* No. 1, September 2007, p. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 7–10.

<sup>11</sup> U. S. Department of the Treasury, “Social Security Reform: A Framework for Analysis”, *Issue Brief* No. 2, October 2007, p. 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 3–6.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 7–9.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 9–15.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 16–19.

<sup>16</sup> U. S. Department of the Treasury, “Social Security Reform: Benchmarks for Assessing Fairness and Benefit Adequacy”, *Issue Brief* No. 3, January 2008, pp. 3–9.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 10–17.

- <sup>18</sup> Ibid., pp. 18–20.
- <sup>19</sup> U. S. Department of the Treasury, “Social Security Reform: Mechanisms for Achieving True Pre-funding”, *Issue Brief* No. 4, April 2008, pp. 6–7.
- <sup>20</sup> Ibid., pp. 7–13.
- <sup>21</sup> Ibid., pp. 13–15.
- <sup>22</sup> Ibid., pp. 15–16.
- <sup>23</sup> Ibid., p. 16.
- <sup>24</sup> Ibid., pp. 16–17.
- <sup>25</sup> U. S. Department of the Treasury, “Social Security Reform: Strategies for Progressive Benefit Adjustments”, *Issue Brief* No. 5, June 2008, pp. 2–4.
- <sup>26</sup> Ibid., pp. 4–6.
- <sup>27</sup> Ibid., pp. 6–7.
- <sup>28</sup> Ibid., p. 8.
- <sup>29</sup> Ibid., pp. 11–13.
- <sup>30</sup> CTJ, “The Grain of Truth in the Treasury Report’s Warning over Social Security”, *The Tax Justice Digest*, September 28, 2007, <<http://www.ctj.org/taxjusticedigest/federal-tax-issues/social-security>>, May 12, 2008.
- <sup>31</sup> AP, *CBS News*, September 24, 2007, op. cit.
- <sup>32</sup> Jeffrey Liebman, Maya MacGuineas, and Andrew Samwick, *Nonpartisan Social Security Reform Plan*, December 2005, pp.1–6, <<http://www.nonpartisanssplan.com/pages/1/index.htm>>, July 14, 2008.
- <sup>33</sup> 坂井誠「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」『恵泉女学園大学紀要』第18号(2006) 44–45頁, 49頁。
- <sup>34</sup> Liebman et al., op. cit., pp. 5–7.
- <sup>35</sup> Paul Starr, “Responsible Fools: How the Democratic Candidates Got

into a Social Security Fix”, *The American Prospect*, November 5, 2007 (web only), <<http://www.prospect.org/cs/>>, November 7, 2007.

<sup>36</sup> Perry Bacon Jr. (Washingtonpost.com), “Candidates Set To Tackle Social Security?”, *CBS News*, July 8, 2008, <<http://www.cbsnews.com/stories/2008/07/08/politics>>, July 30, 2008. Steve Holland, “Obama McCain squabble over town hall”, *Reuters*, June 14, 2008, <<http://jp.reuters.com/article>>, July 30, 2008. Charles Babington (AP), “Details Missing From Obama’s Social Security Plan”, *CNSNews.com*, July 28, 2008, <<http://www.cnsnews.com/public/content/article>>, July 30, 2008. 丸谷浩史「オバマ氏 政権奪還へ『変革』強調」, 日本経済新聞(夕刊) 2008年8月29日。

<sup>37</sup> Sharon O’Brien, “Presidential Campaign 2008: Obama vs McCain on Social Security”, *About.com*, <<http://seniorliving.about.com/od/presidentialcampaign2008>>, July 30, 2008. Patrick Yoest, “Obama, McCain Resist Specifics in Social Security Debate”, *Dow Jones Newswires*, July 14, 2008, <<http://www.nasdaq.com/aspxcontent>>, July 30, 2008. Charles Babington (AP), “McCain Backs off His No-New-Tax Pledge”, *CNSNews.com*, July 29, 2008, <<http://www.cnsnews.com/public/content/article>>, July 30, 2008. 米山雄介「税制, 再分配か成長重視か」(アラン・ピアード氏インタビュー), 日本経済新聞(朝刊) 2008年7月1日。