

アメリカ財務省「年金改革論点整理」について

経済学部 大谷 津 晴 夫

1. はじめに
 2. アメリカ年金財政の現状と財政検証の仕組み
 - 2.1 OASDI の財政の現状
 - 2.2 OASDI の財政検証の仕組み
 3. アメリカ財務省「年金改革論点整理」
 - 3.1 公表の背景
 - 3.2 年金改革問題の本質
 - 3.3 年金改革問題分析の枠組み
 - 3.3.1 世代間の公平
 - 3.3.2 世代内の公平
 - 3.3.3 セーフティネットの規模
 - 3.3.4 将来給付のための事前積立
 - 3.4 公平性と効率性のトレード・オフ
 4. おわりに
- 参考文献

1. はじめに

日本の 2004 年の年金制度改革の主眼は、年金財政の持続可能性を担保することにあった。その手段の 1 つに、永久均衡方式から有限均衡方式への変更がある。これは、年金財政の均衡を図るべき期間を、無限の将来に及ぶ永久期間から約 100 年間の有限期間に変更した上で、その最終年度の積立金の目標水準を当該年度の 1 年間の給付費用にまでに下げ、そのことによって 5 年分程度あった積立金の取崩しを可能にしたものである。このアイデアの源になったのは、アメリカの公的年金制度の財政検証の仕組みである。

アメリカの年金制度も、御多分に漏れず、目前に迫ったベビーブーマー世代の大量引退にともなう財政危機に直面している。政治主導による改革がいっこうに進まない状況に危機感をもちた所管官庁のアメリカ財務省は、年金改革論議の整理と前進を狙っ

て、2007年9月から2009年1月にかけて都合6号に及ぶ「年金改革論点整理」シリーズを公表した。皮肉なことにアメリカ財務省の年金改革論点整理は、日本の2004年改革のお手本になった有限均衡方式の欠陥を指摘する結果になっている。また、ヨーロッパの年金改革論の動向と軌を一にする形で、事前積立の重要性を強調し、スウェーデンの1999年の年金改革で有名になった「見なし拠出建て勘定」の導入に積極的な姿勢をにじませる内容になっている。

本稿の目的は、アメリカ財務省の「年金改革論点整理」を中心において、アメリカの公的年金の財政検証の仕組みと年金改革論の枠組みを概観することにある。この小論は、日米欧の年金改革論の比較研究に向けての1つの礎石として位置づけられる。

2. アメリカ年金財政の現状と財政検証の仕組み

2.1 OASDI の財政の現状

アメリカの公的年金である連邦老齢・遺族・障害保険（Federal Old-Age, Survivors and Disability Insurance, 以下 OASDI と略称）の創設は1935年制定の社会保障法（Social Security Act）にまで遡る。発足当初（1937-49年）の社会保障税の賦課上限賃金は3,000ドルで、税率は2%であった。その後徐々に引き上げられてきて2010年には課税上限賃金が106,800ドル、税率は12.4%になっている¹。

図2-1に示されているように、年金財政は1983年から収入が支出を上回る状況が続いており、足元では支払不能を心配する状況にはない。

図2-1 OASDI の支出の対収入比率

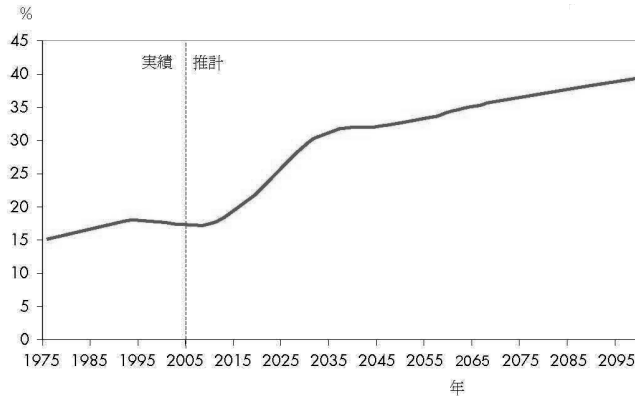


出所) Issue Brief No. 1, Figure 3, p. 6

1 社会保障税は雇用者と事業主で折半負担され、自営業者は全額負担する。なお12.4%の内10.6%が老齢・遺族年金の保険料で、1.8%が障害年金の保険料である。社会保障税の課税上限賃金は賃金上昇率に応じて毎年改定される。2010 OASDI Trustees Report, Table VI. A1, pp. 139-40 を参照。

しかし、図 2-2 が示すように、今後の 30 年間はベビーブーマー世代の大量引退にともなって生産年齢人口に対する老齢人口の比率が急速に上昇する。これが年金財政の悪化を招くことになるのは避けられない。

図 2-2 15-65 歳人口に対する 66 歳以上人口の割合の推移

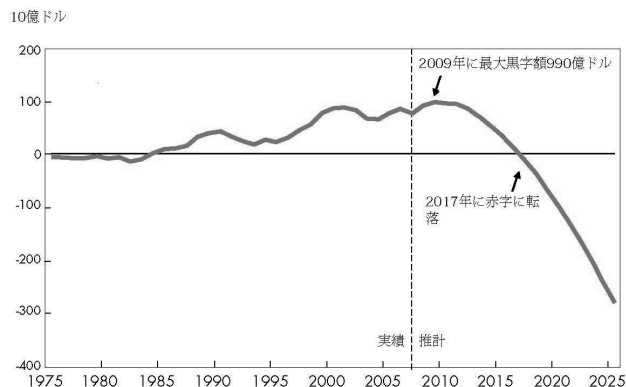


出所) Issue Brief No. 4, Figure 1, p. 3

図 2-3 は、2007 年年金信託基金報告の長期推計（2007-2081）の一部をグラフ化したものである。これによれば黒字額は 2009 年にピークに達し、その後急速に下落しはじめ、2017 年には単年度赤字に転落するものと見込まれる。

さらに次の図 2-4 は、図 2-3 の長期推計を、社会保障税賦課賃金に対する支出率（cost rate）と収入率（income rate）で表示したものである²。図 2-4 では 2017 年に支出率が収入率を上回った後、両者の差が急速に広がっていく状況が示されている。

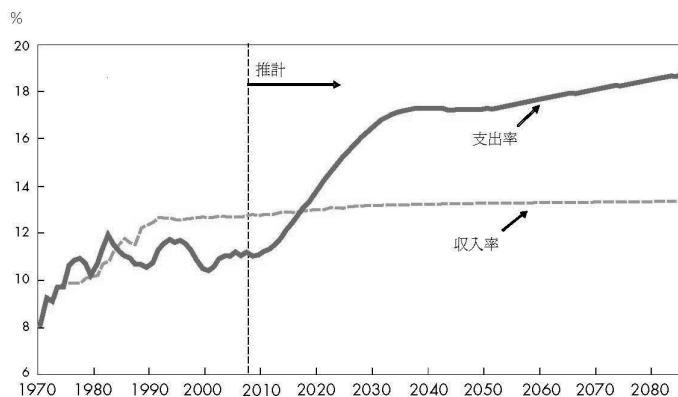
図 2-3 OASDI の収支バランス



出所) Issue Brief No. 1, Figure 4, p. 7

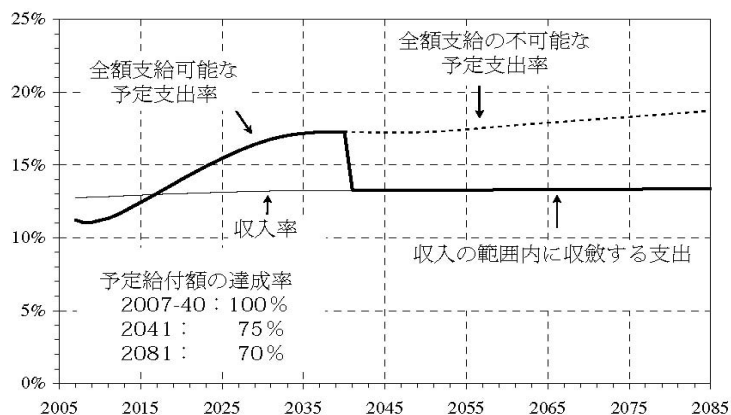
2 収入率の計算に含まれる収入は社会保障税収入と年金課税収入で、積立金の運用収入は含まれない。支出率の計算に含まれる支出は年金給付費と管理運営費である。

図2-4 OASDI の収入率と支出率



出所) Issue Brief No. 1, Figure 5, p. 8

図2-4b OASDI の収入率と支出率の推移（中位推計）

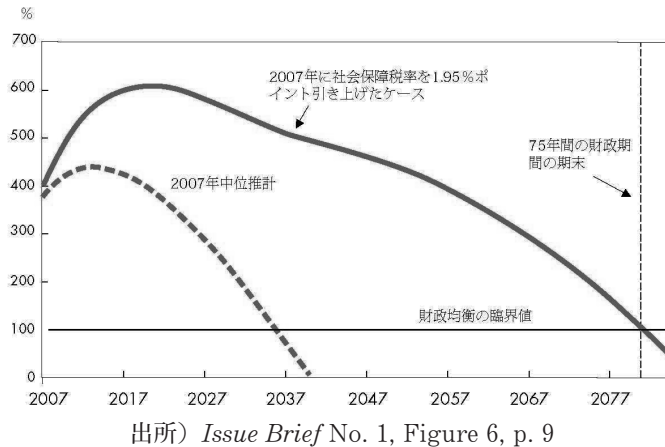


出所) 2007 OASDI Trustees Report, Figure II, D. 2, p. 8

図2-4の支出率はあくまでも、履行不可能な予定給付を前提に計算している。現実には、積立金が枯渇する2041年以降は予定された給付の全額支給は不可能になり、収入の範囲内の給付に縮減される。そのケースを描いているのが図2-4bである。これによれば2041年には75%、2081年には70%に減額される見込である。

2007年年金信託基金報告の長期推計は、OASDIの財政が2017年に単年度赤字に転落し、2041年には積立金が枯渇すると予想している。1年間の給付費に対する積立金の比率が常に100%以上になっていることが、財政均衡の条件である。図2-5に示されているように、現状でこの条件を満たすのは2036年までで、それ以降は積立比率が100%を下回ってしまい、不均衡状態に転落する。最終年の2081年期末の積立比率を100%にするには、社会保障税率を2007年に1.95%ポイント引き上げる必要があることを、図2-5は示している。

図 2-5 OASDI 信託基金の対支出百分率表示の積立金残高の推計



2.2 OASDI の財政検証の仕組み

OASDI の信託理事会は毎年財政検証を行い、その結果を年次報告書にまとめて議会宛に提出する義務を負っている³。本節でこの OASDI の財政検証の仕組みを概観しておくことにする。OASDI の支払能力に関する検証には、10 年間の短期検証と 75 年間の長期検証の 2 つがある。

1991 年から導入された短期検証の基準は、(1)期首の積立比率が少なくとも 100%ある場合は、10 年間を通して積立比率を 100%以上に維持すること、(2)期首の積立比率が 100%を下回っている場合は、最初の 5 年間の終了時までには積立比率を少なくとも 100%までに引き上げ、さらにその次の 5 年間で 100%以上に維持すること、そして 10 年間を通して年金が期日通りに満額支払われること、である。

長期検証は、1964 年の報告書までは無限の将来期間を対象としていた⁴。75 年間の長期検証で使われる指標には、毎年のキャッシュ・フロー指標（収入率・支出率・収支率バランス）、被保険者数と受給者数の比率（年金扶養比率）、年間給付費に対する積立金の比率（積立比率）、そして年金数理バランス（actuarial balance）や年金純債務（unfunded obligation）などの集計指標があるが、最も基礎的なのは年金数理バランスである。これは、下記のように、長期集計の収入率（long-range summarized income rate）から長期集計の支出率（long-range summarized cost rate）を

3 この財政検証と議会宛報告の義務化は 1935 年の社会保障法にまで遡る。なお信託理事会のメンバーには、職権により財務長官（理事長）、労働長官、保健福祉長官、社会保障庁長官の 4 人が、さらに大統領の任命と上院の承認により民間理事 2 人（任期 4 年、現在空席）が就任する。

4 日本でも 2004 年改正により、それまでの無限期間の財政検証（永久均衡方式）から約 100 年間の有限期間の財政検証（有限均衡方式）に切り替えられた。

差し引いた残差として定義される⁵。

年金数理バランス＝長期集計の収入率－長期集計の支出率

長期集計の収入率＝将来収入総額の現在価値÷将来賃金総額の現在価値

長期集計の支出率＝将来支出総額の現在価値÷将来賃金総額の現在価値

長期検証に使われる年金純債務の概念は、積立方式に類似した支払能力検証の指標といえるだろう。年金債務の把握の仕方はいくつかの種類がある⁶。OASDIの財政検証に関連して登場する年金債務の概念には、1) オープン・グループ基準の年金純債務（open group unfunded obligation）、2) クローズド・グループ基準の年金純債務（closed group unfunded obligation）、3) 最大移行コスト（maximum transition cost）、の3つがある。

オープン・グループ基準の年金純債務は、現在の加入者だけでなく将来加入してくる者の年金純債務も含み、75年間と無限の将来期間の2つに対応する年金純債務が開示されている⁷。この純債務は、各財政期間について総支出額の現在価値が総収入額の現在価値と期首の積立金の合計を上回っている額として計算される⁸。

クローズド・グループ基準の年金純債務は、旧制度を廃止して新制度に切り換えるケースを想定して、現在加入者が死亡するまで旧制度に加入しつづける場合の移行コストを計測するもので、廃止想定時点の既発生債務に加えて、現在加入者がその時点から死亡するまでに拠出する保険料やその拠出に対応して新に発生する給付債務が含まれる。この年金純債務は、現在加入者の将来支出総額の現在価値から将来収入総額の現在価値を差し引き、さらに期首の積立金を差し引いて算出される。期首の積立金は過去加入者と現在加入者の基準日までの収支差額の累積に他ならないので、これが加えられているクローズド・グループ基準の年金純債務は、現在の加入者だけでなく過去の加入者の収支差額の累積分をも含んだ債務概念になっていることに注意する必要がある⁹。

5 Goss, S.C. (1990), p. 19-22. なお 2007 年から 2081 年までの 75 年間の年金数理バランスを構成する各要素については、次章の表 3-1 を参照。

6 Daniele Franco et al. (2004) も、既発生年金債務、現在加入の被保険者と受給者にかかる年金純債務、開放システムの年金純債務の 3 つに整理している。

7 次章の表 3-2 に 2007 年時点の各財政期間に対応する 2 つの年金純債務額が示されている。なお OASDI の財政検証では、基準時点において既に死亡している者を過去加入者、満 15 歳以上の者（年金受給者を含む）を現在加入者、14 歳以下の者および未だ生まれていない者を将来加入者と定義している。

8 Wade, A., J. Schultz and S. Goss (2009), p. 4.

9 スウェーデンの見なし拠出建て年金制度のバランスシートに計上される債務が、まさにこのクローズド・グループ基準である。大谷津晴夫（2006、317 頁）では、この点の正確な理解ができていなかった。

表 2-1：加入者 3 世代ごとの収支差総額と年金純債務の現在価値

2007 年 1 月 1 日現在の現在価値 単位：兆ドル			将来賃金比	将来 GDP 比
①	最大移行コスト（制度廃止基準の年金純債務）	16.7	4.3%	1.5%
②	現在加入者の将来支出総額と将来収入総額との差額	16.5	4.2%	1.5%
③	期首の積立金残高	2.0	0.5%	0.2%
④	=②-③=過去加入者と現在加入者の年金純債務	14.4	3.7%	1.3%
⑤	将来加入者の将来支出総額と将来収入総額の差額	-0.8	-0.2%	-0.1%
⑥	=④+⑤=全加入者の年金純債務	13.6	3.5%	1.2%

注) 1) 過去加入者、現在加入者、将来加入者をここで便宜的に加入者 3 世代とよんでいる。

2) ④はクローズド・グループ基準の年金純債務である。

3) 将来賃金比と将来 GDP 比は、2007 年から無限の将来までの社会保障税賦課賃金総額（388.4 兆ドル）と GDP 総額（1,117.3 兆ドル）に基づいて算出されている。

出所) *The 2007 OASDI Trustees Report*, Table IV. B7. と A. Wade et al. (2009), p. 7

最大移行コストは、制度廃止基準の既発生債務（plan-termination unfunded obligation）ともよばれ¹⁰、廃止想定時点における既発生債務を把握する¹¹。クローズド・グループ基準の移行コストと異なる点は、廃止時点以降の将来保険料拠出とその拠出から発生する将来給付債務はすべて廃止後の新制度に移管され、この最大移行コストの計算には含まれないことである。

表 2-1 にあるように、2007 年 1 月 1 日時点の最大移行コスト①は 16.7 兆ドルであるのに対して、クローズド・グループ基準の移行コスト④は 14.4 兆ドルであり、2.3 兆ドル少ない¹²。年金純債務が 2.3 兆ドル減少する理由は、現在加入者が死亡するまで加入を継続することにより、2.3 兆ドルの収支の黒字が年金制度に発生するからである。既に年金を受給している者については加入継続による年金純債務の増減はないので、年金純債務の 2.3 兆ドルの減少に貢献しているのは、現在加入者の中の現役労働者に他ならない。彼らは基準時点以降の加入継続によって、払った保険料よりも 2.3 兆ドル少ない給付しか受けられないのである。

3. アメリカ財務省「年金改革論点整理」

3.1 公表の背景

民主党のクリントン政権（1993 年 1 月 20 日－2001 年 1 月 20 日）と共和党のブッ

10 Goss, S.C. (1990), p. 31-2.

11 これは、日本の財政再計算で使われる「過去期間に対応する給付債務」に相当し、積立方式への移行にともなう「2 重の負担」の内の賦課方式の過去債務である。

12 最大移行コストは補足資料の方で開示されているだけで、本体の年金信託理事会報告書では開示されていない。Wade, A., J. Schultz and S. Goss (2009), p. 7.

シュ政権（2001年1月20日－2009年1月20日）は、高齢化による財政危機に直面している OASDI 改革を政権の主要政策課題として位置づけ、改革案の策定に精力的に取り組んだ。両政権が国民の前に提示した改革案はいずれも個人勘定の新設を柱にしたもので、国民や議会の広範な支持を得ることができず、日の目を見ることなく終わった。ブッシュの年金改革法案が議会での採決にまで至ることなく最終的に頓挫したことが明白になったあと、年金改革の機運は急速に退潮していかざるを得なかった。

OASDI を所管するアメリカ財務省がこうした状況に危機意識をもったであろうことは容易に想像がつく。ブッシュ政権2期目の後半にジョン・スノーに代わって財務長官に就任したヘンリー・ポールソン（任期：2006年7月10日－2009年1月20日）は、停滞していた年金改革論議の再始動に意欲を示し、両党の有志議員を招いて精力的に意見交換を重ねていった。その中で、世論を二分していた個人勘定の導入と社会保障税の引き上げをめぐる争点を除けば、党派的な立場を越えて年金の危機意識を共有し、多くの論点で合意可能であるという感触を得た。こうした超党派的な協議の成果を踏まえて、年金改革論議のための共通土台を構築する狙いの下に、「年金改革論点整理」(*Social Security Issue Briefs*) が財務省から公表された。その第1号の公表に際してポールソン財務長官は、「年金論点整理が、まずは合意できる領域に焦点を絞ることにより、相違を縮小して改革論議を前進させてくれることを願っている」というコメントを寄せている¹³。

「論点整理」は No. 1 から No. 6 まで都合6号が出されている。No. 1 は「問題の本質」の副題で2007年9月24日に、No. 2 は「分析のための枠組み」の副題で2007年10月12日に、No. 3 は「公平性と給付の適切性を評価する基準」の副題で2008年1月9日に、No. 4 は「実効的事前積立を実現するためのメカニズム」の副題で2008年4月16日に、No. 5 は「累進的給付調整のための戦略」の副題で2008年6月25日に、最終号の No. 6 は「労働インセンティブ」の副題で、ブッシュ政権の最後の幕が下りる直前の2009年1月9日に公表されている。

3.2 年金改革問題の本質

「論点整理」の No. 1 は、年金改革問題の本質が改革コストの大きさの正確な把握とその負担方法の決定にあることを強調する。OASDI を所管する財務省が、年金財政の持続可能性の回復を年金改革の最重要課題と考えるのは自然なことであり、この場合の改革コストとは年金財政の支払能力の回復に必要な費用ということになる。

しかし、「論点整理」の考える年金財政の持続可能性とは、無限の時間地平のどの

13 U.S. Department of the Treasury: Press Center (2007) さらに Michael A. Fletcher (2007) を参照。

表 3-1：OASDI の 75 年間年金数理バランスの構成要素（2007 年－2081 年）

2007 年 1 月 1 日現在の現在価値（10 億ドル）	
a. 社会保障税収入	32,178
b. 年金課税収入	1,935
c. 年金収入（a+b）	34,113
d. 年金支出	40,876
e. 年金支出－年金収入（d－c）	6,763
f. 期首の積立金残高	2,048
g. open group 基準の年金純債務（e－f）	4,715
h. 期末の積立金残高目標	361
i. 年金収入－年金支出＋期首積立金－期末積立（c－d＋f－h＝－g－h）	-5,076
j. 社会保障税賦課賃金	259,783
社会保障税賦課賃金に対する割合（％）	
k. 75 年間の年金数理バランス（ $100 \times i \div j$ ）	-1.95

出所) *The 2007 OASDI Trustees Report*, Table IV. B5. から作成。

表 3-2：OASDI の 1935 年から無限の将来までの年金純債務

2007 年 1 月 1 日現在の現在価値（兆ドル）		対将来賃金比	対将来 GDP 比
①1935 年から無限の将来までの年金純債務	13.6	3.5%	1.2%
②1935 年から 2081 年までの年金純債務	4.7	1.8%	0.7%

注) ①と②のそれぞれの期間に対応する社会保障税賦課賃金・GDP は、①259.8 兆ドル・708.2 兆ドル、②388.4 兆ドル・1,117.3 兆ドルである。

出所) *The 2007 OASDI Trustees Report*, Table IV. B6. から作成。

時点においても約束した年金が支払可能であることを意味する「永久的な支払能力」(permanent solvency) のことであり、年金信託基金報告書で言うところの「持続可能な支払能力」(sustainable solvency) ではない。後者の「持続可能な支払能力」は、1) 75 年間という有限の財政期間内のどの時点でも年金給付支出に対する積立金残高の比率（積立比率）が非負で、かつ 2) 財政期間末においてその積立比率が安定もしくは上昇していること、として定義されている。つまり、「持続可能な支払能力」は基本的には 75 年間の支払能力に限定されているのであり、「永久的な支払能力」を保証するものではない¹⁴。

表 3-1 は、2007 年年金信託基金報告書が開示している 75 年間の年金数理バランスを示している。2007 年 1 月 1 日現在の年金純債務は 5.1 兆ドルである（表 3-1 の i 項）。この財源不足の穴を埋めるには社会保障税を 1.95% 引き上げればよい（k 項）。しかし、5.1 兆ドルは 75 年間の「持続可能な支払能力」を回復するためのコストで

14 Wade, A., J. Schultz and S. Goss (2009, p. 4) および U. S. Department of the Treasury (2007a, p. 10) を参照。

表3-3: コーホート集団ごとの年金純支払額の推計 (2007年現在価値、兆ドル)

コーホート	現行制度	改革制度
①全コーホート	13.6	0
②1993年以降の出生コーホート (将来加入者)	-0.8	
③1992年以前の出生コーホート (過去加入者と現在加入者)	14.4	
④1940年から2000年までの各出生コーホート	< 0	
改革コーホート (1953年以降の出生コーホート)	-X	-(13.6+X)
改革回避コーホート (1952年以前の出生コーホート)	13.6+X	13.6+X

出所) *Issue Brief*, No.1, Table 1, p. 12.

あり、「永久的な支払能力」を回復するのに必要なコストは無限の将来期間の年金純債務の額なので、これは次の表3-2にあるように13.6兆ドルになる。

13.6兆ドルの年金純債務とは、表3-2に示されているように、1935年の制度発足から無限の将来までの永久期間において総支出が総収入を上回る額である。つまり、過去加入者、現在加入者、将来加入者の加入者全体でみて、社会保障税負担を上回る年金給付の超過分が13.6兆ドルになるということである。

表3-2にあるように、13.6兆ドルは社会保障税率を3.5%ポイント引き上げれば調達できる。しかし、この13.6兆ドルがただちに実際の改革コストを表すわけではない。受給者と高齢労働者については改革コストの負担を免除するのが多くの改革案で通例になっているので、財務省の「論点整理」も55歳以上の者を改革コストの負担世代から外している。つまり、改革コストを負担してもらう世代である「改革コーホート」は、2007年時点で54歳以下の者と未出生の将来加入者に限られてしまう。その結果、「改革コーホート」が負担する実際の改革コストは13.6兆ドルを上回るのである。このことが表3-3から明らかにされる。

まず、現行制度下でも改革コーホートは負担を負わせられていることが、表3-3の②と④から明らかにされている¹⁵。この改革コーホートの負担規模をX兆ドルとすると、改革コスト負担を免れる「改革回避コーホート」が得る純支払額は(13.6+X)兆ドルになることがわかる¹⁶。

次に、支払超過の状態にある現行制度を改革によって収支均衡させるとする。この改革された制度の下では「収支相等の原則」が成立するので、全コーホートを合計した純支払額はゼロになる¹⁷。全コーホートの収支合計が最終的にゼロに帰着する中で、

15 改革コーホートの内1993年以降のコーホートが純負担することは②から、残りの1953年-1992年のコーホートも純負担をすることは④から、明らかである。

16 全コーホートで13.6兆ドルの純支払額を得る中で、改革コーホートはX兆ドルの持ち出しになっているのだから、改革回避コーホートは(13.6+X)兆ドルの純支払いを得ることになる。ただし、Xの正確な値は不明である。

17 収支相等の原則は、年金がゼロサム・ゲームであることの別表現といえる。

改革回避コーホートの現行制度におけるネットの受け取り予定額（13.6+X）兆ドルが既得権としていったん確定してしまえば、改革後の制度の下で改革コーホートは必然的に－（13.6+X）兆ドルの純支払額（＝純損失）を負わされることになる。そうでなければ会計式の帳尻が合わないからである。つまり、収支相等の原則に立脚する年金はゼロサム・ゲームなのであり、得をする者が一方にいれば、必ず他方には損をする者がいるということになる。そして、改革コーホートが実際に負う負担は13.6兆ドルではなく、13.6兆ドル「以上」なのである。このように改革コストの規模を正確に見積もったことは、財務省の「論点整理」の功績の1つに数えてよいだろう。

3.3 年金改革問題分析の枠組み

改革コストの規模が確定されれば、次の問題はその負担方法である。13.6兆ドル以上の改革費用の捻出方法としては、収入を増やすか支出を削るかの2つしかない。増収策としての社会保障税の引き上げや国庫負担の投入と、支出削減策としての年金給付のカットである。どちらの方法でも永久的支払能力の回復は可能だが、「論点整理」の基本的立場は、社会保障税の引き上げや国庫負担の投入ではなく、給付の削減（正確には給付の伸び率の削減）に傾いている¹⁸。その理由は、給付削減による改革の方が、次の3つの理由により、将来世代に対してより公平になる可能性があると考えているからである¹⁹。

- 1) 社会保障税を引き上げて事前積立を増やしても財政規律の緩みによって浪費されてしまう恐れが強い。
- 2) 社会保障税の引き上げでは生涯労働の残余期間の短い者に十分な負担を課することができない。
- 3) 社会保障税の引き上げは労働インセンティブを損ねる可能性が高い²⁰。

給付水準の低下を容認することの根底には、給付を削減してもセーフティネットとしての一定水準の老後所得は確保されるので、それ以上の部分については個人の責任で対応すべきであるという財務省のコミットする政策哲学がある²¹。

「論点整理 No. 2」は、改革コストの規模が確定した後の年金改革問題の分析枠組みを、1) 世代間の公平、2) 世代内の公平、3) セーフティネットの規模、4) 将来給付のための事前積立、の4つの鍵問題に整理している。

18 この立場がより鮮明になるのはNo. 3以降からである。

19 *Issue Brief*, No. 5, p. 3.

20 年金給付として戻ってくる部分に対応する社会保障税の引き上げであっても、そのことが正しく理解されずに純税として誤解されてしまうと、労働供給を阻害する可能性がある。
Issue Brief, No. 2, p. 15 と *Issue Brief*, No. 6, pp.1 -2 を参照。

21 *Issue Brief*, No. 3, p. 20. これはブッシュ政権の年金政策を貫く基本姿勢ともいえる。

1) の世代間の公平は、改革コストを世代間でどのように分担するかという問題である。2) の世代内の公平は、改革コストの世代間分担が決まった後の、各世代内での分担問題である。3) のセーフティネットの規模とは、公的年金が提供するべき老後所得保障の水準のことであり、妥当な給付水準の問題である。4) の将来給付のための事前積立とは、年金支出を上回る保険料収入の超過分が将来の年金支払いのための原資として有効に積み立てられるようにする問題である。

上記の4つの鍵問題と分析枠組みについては「論点整理 No. 2」の中でその概要が提示されているので、No. 1とNo. 2だけでも論点整理シリーズ全体のエッセンスは捉えられる。「論点整理 No. 3」は最初の3つの鍵問題、「論点整理 No. 4」は最後の鍵問題の各論になっている。累進的な給付調整方法を検討している「論点整理 No. 5」と労働インセンティブの問題を取り上げた「論点整理 No. 6」は、一見すると4つの鍵問題の枠組みから外れているように見える。しかし実際には4つの鍵問題を公平性（累進性）と効率性（労働インセンティブ）の視点から再整理して詳述した格好になっており、4つの鍵問題の枠組みを大きく踏み外すような内容ではない。本節の3.3.1から3.3.4で基本となる4つの鍵問題の枠組みを取り上げ、公平性と効率性の問題については次節の3.4で改めて取り上げることにする。

3.3.1 世代間の公平

改革コストの世代間での分担を決める際には負担の公平性を測る基準が必要になる。代表的な指標には、給付負担倍率（money's worth ratio）、内部収益率（rate of return）、所得代替率（benefit replacement rate）などがあるが、「論点整理 No. 2」で提唱されているのは、下記の式で示される生涯純給付率（lifetime net benefit rate）である²²。改革コーホートの生涯純給付率は必然的にマイナスになるので、これに負号をつけて生涯純税率（lifetime net tax rate）として表すこともできる。

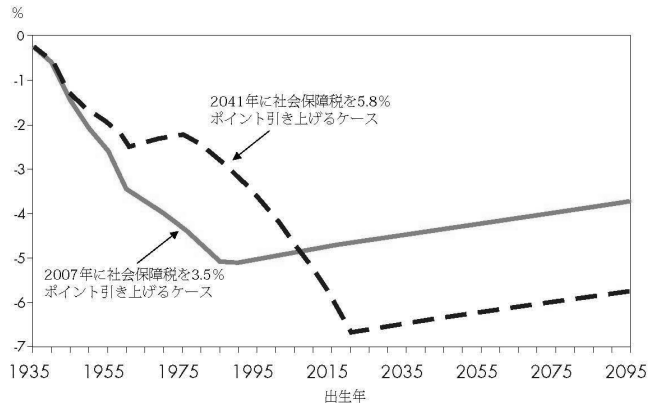
$$\text{生涯純給付率（\%）} = (\text{生涯給付総額} - \text{生涯社会保障税総額}) \div \text{生涯賃金} \times 100$$

$$\text{生涯純税率（\%）} = (\text{生涯社会保障税総額} - \text{生涯給付総額}) \div \text{生涯賃金} \times 100$$

生涯純給付率または生涯純税率を世代間で等しくする改革が財務省の考える公平な改革ということになるが、社会保障税の引き上げによって改革コストを調達する場合の各コーホートの生涯純給付率が下の図3-1に示されている。図3-1の実線は2007年に直ちに社会保障税率を表3-2で示される3.5%ポイント分引き上げる場合、破線は積立金が枯渇する2041年になってから5.8%引き上げる場合である。改革の

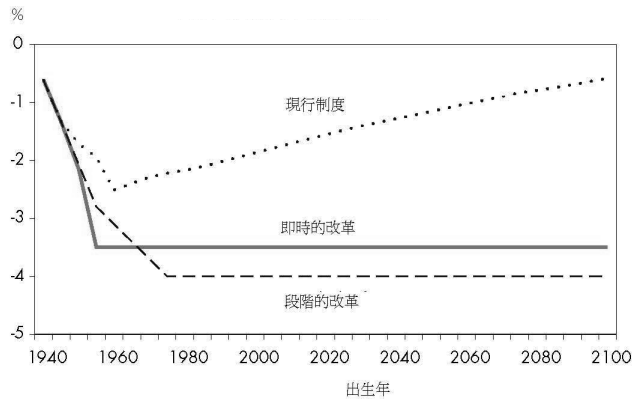
22 なお、生涯給付総額、生涯社会保障税総額、生涯賃金はすべて基準日の現在価値で示され、割引率には無リスク資産である国債の利回りが用いられる。また分母の生涯賃金は、社会保障税が賦課される上限までの賃金ではなく、稼得賃金の全体である。

図 3-1 コーホート別の生涯純給付率



出所) Issue Brief No. 2, Figure 1, p. 6

図 3-2 即時的改革と段階的改革



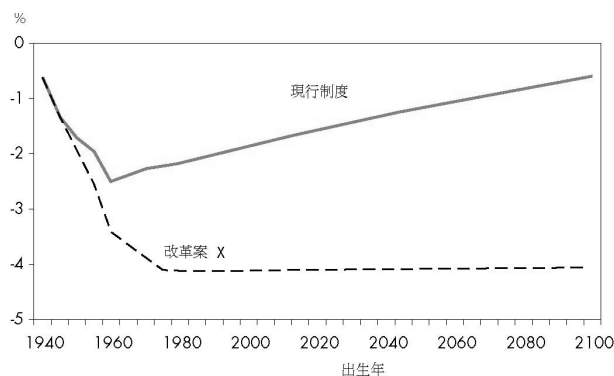
出所) Issue Brief No. 3, Figure 1, p. 5

実施が遅れるほど将来世代の生涯純給付率が大きく低下し、世代間格差が広がることがわかる。

世代間の公平という点で最も望ましい改革は、例えば 1953 年出生以降の各コーホートに対して表 3-2 で示される同一の生涯純税率 3.5% を直ちに適用する改革である。これは図 3-2 の実線で示される「即時的改革」である。これに対し、必要な給付削減や社会保障税の引き上げを段階的に行い、1975 年出生のコーホートから最終的な同一生涯純税率を完全適用する「段階的改革」の例が破線で示されている。この場合の最終的にフラットな生涯純税率は 4.0% になる。

図 3-2 の段階的改革を具体化した改革案の一例が、図 3-3 の改革案 X である。この改革案 X は改革コストを給付削減によって捻出する方式であり、次の 2 つの部分から構成されている。1 つは、1947 年出生から 1972 年出生までの各コーホートに対して 2009 年から 2036 年まで適用される「物価スライド」の部分である。物価スラ

図3-3 改革案Xと現行制度の純税率



出所) *Issue Brief* No. 3, Figure 3, p. 8

イド適用の給付は、「賃金スライド」をベースにした現行の給付算定式で計算された給付額に、改革開始年の全経済実質平均賃金を新規裁定者の62歳到達年の全経済実質平均賃金で割った値を乗じることによって算出される。物価スライドによる給付はそれまでの賃金ではなく物価に連動して伸びることになるので、物価上昇率<賃金上昇率(=実質賃金上昇率+物価上昇率)の大小関係から、給付の伸び率は実質賃金の上昇率分だけ削減される²³。他方、社会保障税は賃金に連動して伸びていく結果、生涯純給付率は低下していく。

改革案Xを構成するもう1つの部分は、1973年出生以降の各コーホートに対して適用される「平均余命スライド」である。これは、受給者の平均余命の伸長に従って受給期間が長くなっても、生涯純給付率が一定に保たれるように給付を比例的に削減する方法である。つまり、1973年出生コーホートから従来の「賃金スライド」を基本にした給付算定式に戻るが、その後に寿命が伸びても1972年出生コーホートの生涯純給付率(-4.1%)が不変に維持されるように、寿命の伸びに応じて給付が比例的に削減されるのである²⁴。

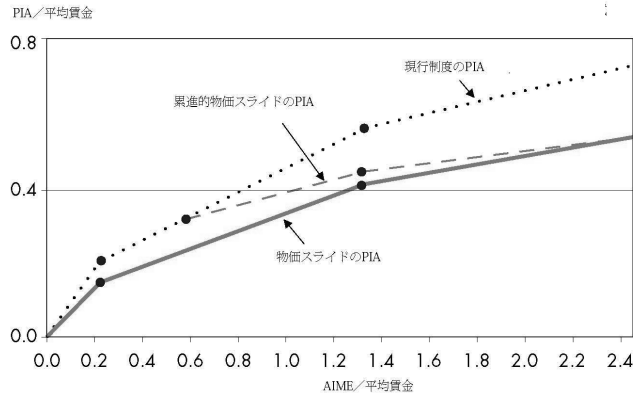
改革案Xは、広範囲の改革コーホートに対して同一の生涯純税率を課すことになるので、世代間の公正という点では確かに理想的な改革案といえる²⁵。しかし弱点もある。それは生涯純給付率の累進性の低下である。なぜ累進性が低下するかというと、現行の生涯純給付率は相対的に低い生涯賃金ほど相対的により高くなっているため、その現行水準から物価スライドによって比例的に給付削減を行うと、高賃金労働者よ

23 *Issue Brief*, No. 3, pp. 7-8. and *Issue Brief*, No. 5, p. 6.

24 *Issue Brief*, No. 3, pp. 7-8.

25 改革案Xは改革コーホート間で生涯純税率が同一になる一例を示したにすぎず、決して推奨しているわけではないと財務省は度々釈明しているが、表向きの発言と本音は別であり、改革案Xが財務省の腹案のベースであることは間違いないと思われる。

図3-4 現行制度、物価スライド、累進的物価スライド別の基本年金額（PIA）算定式



出所) Issue Brief No. 5, Figure 2, p. 9

りも低賃金労働者の生涯賃金に対して削減割合が大きくなるからである。その弱点の解消を狙った改革案が「累進的物価スライド」である。累進的物価スライドは物価スライドの修正版で、年金制度全体の累進性を維持するか、あるいは引き上げるように作用する。

「論点整理 No. 5」は、現行制度と比べて全労働者の下位 30%の老齢年金が不変に保たれる一方、上位 70%の給付が実質賃金に比例して削減されるように年金額算定式のパラメーターを調整した累進的物価スライドのモデルを提示している。図3-4は、経済全体の実質平均賃金の上昇率を年率 1.1%と前提した上で、この累進的物価スライドに服する 28 番目のコーホート²⁶の基本年金額（PIA）を破線で示している。比較のために現行制度の PIA と物価スライドの PIA も、それぞれ点線と実線で示してある。

物価スライドの下ではコーホート全員の給付が現行制度と比べて 28 年間で 26%削減されるのに対して、この累進的物価スライドのモデルは次のような特徴をもつ。

- 1) 平均賃金の 0.57 倍に相当するスライド済平均賃金月額（AIME）の水準に新第 2 屈曲点（bend point）が追加されている。
- 2) 第 1 屈曲点（平均賃金の 0.22 倍）、新第 2 屈曲点（平均賃金の 0.57 倍）、そして第 3 屈曲点（平均賃金の 1.31 倍）の 3 つの屈曲点で 4 領域に分割される AIME について、第 1 と第 2 の領域に対しては従来の PIA 乗数（0.9 と 0.32）が適用されるのに対して、第 3 と第 4 の領域に対しては当初の PIA 乗数（0.32 と 0.15）が実質賃金の上昇に応じて比例的に削減されていく。

26 このコーホートは 1947 年出生コーホートで、改革案 X では物価スライドに服する最後のコーホートである。

- 3) 累進的物価スライドは、現行制度と比べて労働者の下位 30%の老齢年金を不変に保つ一方、上位 70%の給付を削減する。
- 4) 累進的物価スライドを 28 年間適用しつづけると、平均賃金の約 2.4 倍の AIME を持つ占有率 1%未満の最高賃金稼得者の給付は物価スライドの水準にまで低下するが、それ以外の者については物価スライドと比べて実質給付水準が上昇する。

以上の累進的物価スライドには 2 つの問題がある。1 つは、累進的物価スライドを 80 年間適用すると、新第 2 屈曲点以上の AIME に対応する PIA がフラットになってしまうことである。80 年を越えて適用を続けると、AIME が増えると PIA が低下するという逆転現象が生じる。負担する生涯社会保障税が増えるのに受け取る年金額は同額か逆に低下してしまうという事態は公平ではないだろう。もう 1 つの問題点は、累進的物価スライドには肝心の永久的支払能力を回復する効果がないことである。

3.3.2 世代内の公平

13.6 兆ドルを越す改革コストの世代間分担がいったん決定されれば、次は改革コストの各世代内での分担方法の決定である。これは、個人単位の累進性と家族単位の累進性（配偶者給付・遺族給付による夫婦世帯の処遇）との 2 つに大別されるが、後者の家族給付の問題については本格的な検討が回避されている²⁷。もっぱら検討の対象にされているのは、前者の PIA にかかわる累進性の基準である。

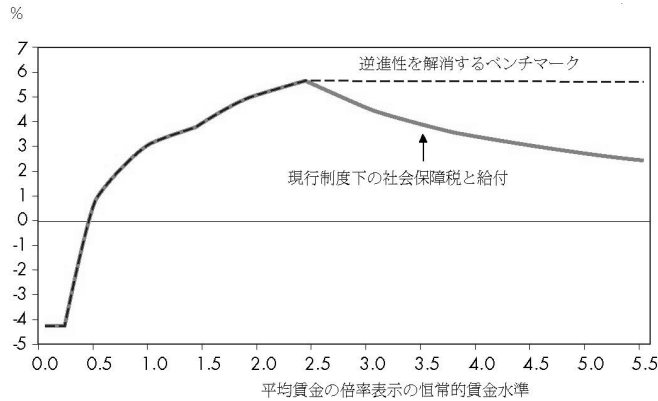
現行制度の累進性は図 3-5 に示されている。この図は、1965 年出生のコーホートに即して²⁸、22 歳から 64 歳まで平均賃金で働き 65 歳で引退する場合の生涯純税率を描いている。平均賃金の 0 倍から 0.2 倍までの賃金水準の生涯純税率が最低の -4.3 %で、0.4 倍の水準で生涯純税率が 0 になり、2.4 倍の水準で最高の 5.6%に達している。ここまでの生涯純税率は累進的であるが、2.4 倍を超えると生涯純税率は低下している。

「論点整理 No. 3」が提案する累進性の基準指標は、1) 現行制度下で補助金を受けている労働者（平均賃金の 0.4 倍以下）に純税負担が生じない、2) それ以外の労働者の生涯純税率は現行制度のものに比例する、3) 社会保障税賦課上限を超える部分に

27 「論点整理 No. 3」ではボックス 1 の中で取り上げられているだけであり、その他には「論点整理 No. 6」の「夫婦の給付に関する特殊問題」の節が、労働インセンティブとの関連で取り上げているだけである。配偶者給付や遺族給付の見直しはタブー視しているかのような取り扱いである。

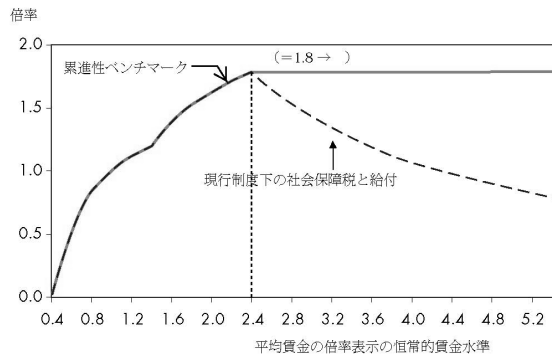
28 1965 年出生のコーホートが選ばれている理由は、正規支給年齢が 67 歳に引き上げられること、老齢・遺族年金の現行保険料率 10.6%が全労働期間に適用される最初のコーホートであること、の 2 つである。

図 3-5 65 歳で引退する独身労働者の生涯純税率（1965 年出生コーホート）



出所) Issue Brief No. 3, Figure 5, p. 12

図 3-6 累進性ベンチマーク：平均賃金稼得者の生涯純税率に対する比率（65 歳で引退する独身労働者、1965 年出生コーホート）



出所) Issue Brief No. 3, Figure 6, p. 13

ついでに逆進性を解消する、という 3 つの条件を加味して作られている。具体的に言うと、図 3-6 の実線で示される累進性の基準指標は、図 3-5 の平均賃金の 0.4 倍を超える賃金の生涯純税率を平均賃金の生涯純税率で割って算出される比率である²⁹。この図からわかるように、平均賃金の 2.4 倍以上の賃金水準で累進指標が最高に達し、平均賃金の生涯純税率の 1.8 倍になる。

改革案 X の累進性はこの基準よりも明らかに劣っている。平均賃金の 0.4 倍の労働者の生涯純税率が迅速に引き上げられる一方で、相対的に賃金の高い労働者の負担の累進性は低下し、さらに賦課上限を超える平均賃金の 2.4 倍以上の部分では逆進性

29 図 3-6 の原図では縦軸の単位が「%」となっているが、これは明らかに「倍率」の誤りである。

が一挙に高まる³⁰。

3.3.3 セーフティネットの規模

財務省の「論点整理」は、13.6兆ドル以上の改革コストの世代間および世代内の配分問題と給付水準の決定問題とは区別できることを強調する。改革コストを負担する世代の保険料は、13.6兆ドル以上の年金純債務の償却資金を捻出するために徴収される部分（純税）と年金として戻ってくる部分（強制貯蓄）とに分かれる。純税部分の保険料は払うだけで年金に反映されず、後者の強制貯蓄部分の保険料だけが年金の給付水準を決めることになる。

公的年金の給付水準はセーフティネットの規模の問題である。給付水準の妥当性は、国民が公的年金に期待する役割によって判断される。引退期の生活のために十分な貯蓄を行わない者に対して公的年金を通して貯蓄を強制することについては、一定の合理性と効率性が認められる。しかし、個人が望むように貯蓄と支出が行われるべきだと考える立場からすれば、政府の介入は極力控えるべきであり、給付水準は低い方がよい³¹。

年金の給付水準を測る指標としては、引退期の年金を現役期の賃金で割った「所得代替率」がある。この指標は、年金だけで引退期の生活水準をどの程度支えられるかを示し、セーフティネットとしての年金の給付水準の妥当性をみる際の尺度として使われる。「論点整理」が給付水準の妥当性をみるためのベンチマークにしているのは、1965年出生コーホートの現行制度の所得代替率である。これと改革案Xの所得代替率を並べて図示したのが、図3-7である³²。現行制度も改革案Xも、給付の累進性を反映して、所得水準が高くなるにつれて所得代替率は低下している。しかし、いずれの所得階級についても、現行制度に比べて改革案Xの所得代替率の方が低くなっている。改革案Xでは、1947年出生から1972年出生までのコーホートの給付が物価スライドによって削減され続けるためである。

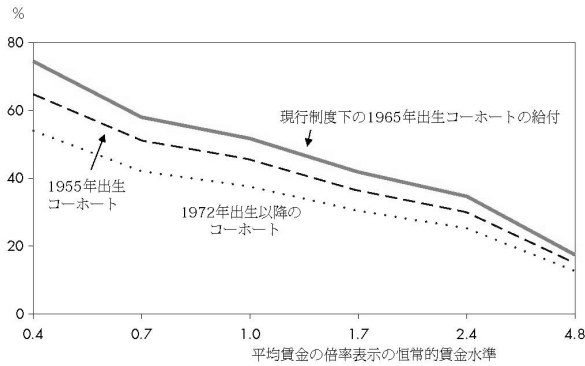
改革案Xの所得代替率が後代にいくほど低下してしまうのは、セーフティネットの提供という点で問題を孕む。しかし論点整理は2つの理由から、これを容認する姿勢を見せている。1つは、所得代替率が低下しても、インフレ調整後の実質給付額は増えていくという理由である（図3-8参照）。この背後にある財務省の考え方は、引退期の生活水準を現役期の生活水準に比例的に合わせる必要はなく、一定額の実質購

30 改革案Xは、給付と社会保障税の算出を賦課上限賃金までに限っているために、それ以上の部分で現行制度と同様の逆進性をもっている。

31 *Issue Brief* No. 2, pp. 9-10.

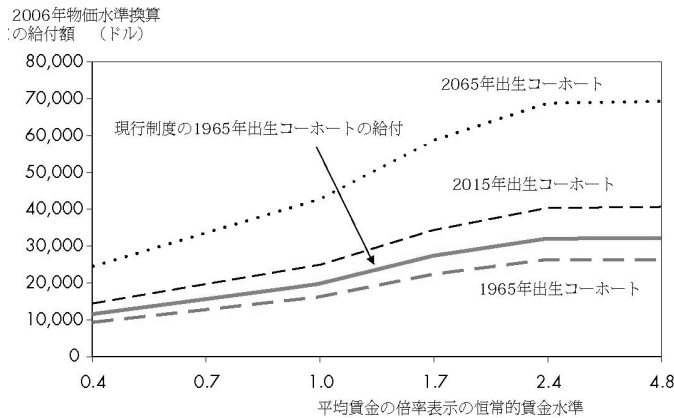
32 平均寿命の2年の伸びに対して労働を1年追加することが前提になっている。

図 3-7 現行制度と改革案 X の所得代替率



出所) *Issue Brief No. 3, Figure 11, p. 19*

図 3-8 改革案 X における実質給付額の推移



出所) *Issue Brief No. 3, Figure 12, p. 18*

買力が確保できていればセーフティネットとして十分であり、両者の生活水準の格差が時間とともに広がっていても問題でないというものである。

2 つ目の理由は、公的年金の給付水準（強制貯蓄）が低下しても、私的貯蓄の増加で対応できるはずだというものである。改革案 X の所得代替率が低下するのは、社会保障税の引き上げによる追加的な投入を行っていないからである³³。給付水準（所得代替率）の低下を避けるには、社会保障税の引き上げが必要になる。しかし、老後

33 13.6 兆ドル以上の改革コストを改革コホートが平等に分担する場合、各コホートの純税部分は現行の社会保障税率 12.4% の内のほぼ 4% である。したがって、給付水準を決める強制貯蓄の部分は残りの約 8.4% ポイント分に減ってしまうので、給付水準（所得代替率）が低下する。給付水準（所得代替率）の下落を避けるためには、社会保障税率を 4% ポイント引き上げる必要がある。*Issue Brief No. 2, pp. 7-9.*

所得ニーズの一定部分以上については公的年金以外の資源に求めるべきであるという考え方からすれば、社会保障税の追加負担分はむしろ私的貯蓄の増加に回すべきであるという結論になる³⁴。

3.3.4 将来給付のための事前積立

目前に迫ったベビーブーマー世代の大量引退と平均寿命の持続的な伸長は、次の30年間の労働者人口に対する年金受給者人口の比率を急速に上昇させる。人口構成が変動する中で年金制度を永久的に持続可能にし、世代間の生涯純給付率を平等にするには、比較的に労働者の多い近時において資金を蓄積しておいて、比較的に受給者の多い将来の年金支払いに備える必要がある。これが事前積立（pre-funding）である。

下の表3-4に示されるように、現状では社会保障税等の収入が給付支出を上回っていて（年金部門のプライマリー・バランスの黒字）、この余剰分が年金信託基金に積み立てられ、財務省の発行する特別国債の購入にあてられている。特別国債は市場での転売はできないが利子がつき、受け取り利息分も特別国債の購入にあてられる。特別国債の発行によって得た資金で年金部門以外の財政赤字の一定部分が埋め合わされ、それでも不足する分は一般国債の発行によってまかなわれる。しかし、現状の予算規則では年金部門と非年金部門は日本のように区分経理されずに統合予算として処理されるので³⁵、非年金部門の正確な赤字幅や債務残高の実態が隠されてしまい、野放図な財政支出につながる恐れが強い。

現状においては、年金信託基金の保有する約2兆ドルの特別国債に見合うだけの資産が実際に積み立てられているわけではない。とはいっても、年金の余剰資金の投入分だけ非年金部門の赤字幅が縮小され、その分だけ一般国債の発行が節約されているのであれば、「国債発行余力」という形で将来に向けた貯蓄が行われている考えるこ

表3-4 2006年度の連邦財政（10億ドル）

	年金部門	非年金部門	統合予算
プライマリー・バランス	87	-109	-22
受払利息	98	-324	-227
合 計	185	-433	-248
国債残高			
2005年度末	-1,809	6,401	4,592
2006年度末	-1,994	6,823	4,829

出所) *Issue Brief* No. 4, Table 1, p. 7

34 *Issue Brief* No. 3, p. 20.

35 日本の予算では、年金は一般会計から区別された特別会計で管理されている。

とができる。将来、年金の給付費用が収入を上回って保有している特別国債の換金が必要になったときに、温存された一般国債の増発余力を使って特別国債の償還に必要な資金を調達することができるからである。しかし、年金の余剰資金の投入を返済の必要のない贈与と考えてしまい、非年金部門の赤字幅を縮小するのではなく逆に野放図に膨らませているのであれば、年金部門の余剰は非年金部門で浪費されるだけで国債発行余力の温存につながっていない。つまり、実効的な事前積立が行われていないということになる。実効的な事前積立を現状の連邦予算制度の中で達成することがいかに難しいかは、当事者である財務省が一番よく知っている。

いずれにしても、真の実効性のある積立が行われなければ、そのしわ寄せは将来世代に行き、その分の社会保障税の引き上げか給付の削減が不可避になる。こうした事態を避けるには事前積立の実効性を高める工夫が必要であり、「論点整理 No. 4」は、1) 完全個人勘定による事前積立、2) 準政府組織の運営する最小限勘定による事前積立、3) 民間部門資産への投資、4) 一般国債への投資、の4つの戦略を検討している。財務省が拘るのは、「鍵付き貯金箱」の機能をもつ区分経理された勘定なので、有効な戦略は1)と2)に限られ、3)と4)は実効的な積立にならない。

完全個人勘定（full-service personal accounts）とは、個人の判断で自由に投資先の選べる確定拠出型の個人勘定のこと、積立方式で運用される。事前積立の実効性の疑わしい年金信託基金に余剰資金が流入することを避けるには、個人勘定を新設して余剰分の社会保障税をそこに回し、積立方式に基づく運用を行うのが賢明である。ただし、事前積立の実効性が担保されるのであれば、資金を実際に保有する実質的勘定（actual accounts）である必要はなく、見なし勘定（notional accounts）で十分である³⁶。

個人勘定（積立方式）の導入については以前から賛否両論がある。反対する側の論拠は、移行期の世代は賦課方式の過去債務に加えて新に積立方式の保険料を負担しなければならない、この「2重の負担」に耐えられないというものである。しかし、過去債務は移行にともなって新に発生するのではなく、賦課方式の中に潜在的にあった負担が単に顕在化するだけである³⁷。移行してもしなくても、過去世代が残した13.6兆ドル以上の年金純債務は後代の負担になるのである。

個人勘定（積立方式）の導入に賛成する側の主な論拠は、通常の経済では賦課方式の収益率（＝賃金上昇率＋人口成長率）よりも積立方式の収益率（＝利子率）の方が大きいという、いわゆる「動学的効率性の条件」であった。しかし、利子率＞賃金上昇率＋人口成長率、の条件が成立していても、賦課方式の中に潜在している過去債務

36 *Issue Brief* No. 2, p. 15, No. 4, p. 10-11, No. 6, p. 27.

37 *Issue Brief* No. 4, p. 9.

の償却費用を移行コストとして計算に入れると、積立方式に移行しても収益率は決して改善しないことが「財政方式の等価命題」として既に明らかにされている。

財務省が個人勘定の導入に積極的なのは、従来の積立方式優位論の論拠によるものではない。投資対象を国債から株式に変えても収益率が向上するわけではない³⁸。財務省は、楽観的な積立方式論者と違い、個人勘定の導入が永久的支払能力の回復に直結しないことを正しく認識している³⁹。個人勘定の導入効果は、賦課方式の潜在的債務が顕在的債務に転換されることによって連邦財政の危機的状況についての正確な認識が促され、その結果として非年金部門の赤字が縮小し、事前積立の実効性が高まることにある。つまりは財政規律化効果である。個人勘定は、積立資産の実体のない見なし勘定 (notional accounts) でよいとされるのも、そういう理由による。

しかし、完全個人勘定にも欠点があり、それは管理費用が高くなることである⁴⁰。その場合は、2)の準政府組織の運営する最小限勘定 (bare-bones accounts) による事前積立が次善の策として浮上してくる。最小限勘定が完全個人勘定と大きく異なる点は、個人の投資選択を認めず、プールされた保険料の投資先を集合的に選定することである。これによって管理費を低く抑えることができる。投資先については国債に限定されず、民間資産も含まれる。

3.4 公平性と効率性のトレード・オフ

「論点整理 No. 6」によれば、年金改革の2大目標として重要なのは、13.6兆ドル以上の純税（保険料）を現在と将来の労働者から公平に徴収することと並んで、その際の負の労働インセンティブ効果を最小限に抑えることである。というのも、年金の純税を回避するために人々が働かなくなり、経済成長（所得増加）が停滞して年金の純税を負担する力が弱まり、結局、元も子もなくなるからである。したがって、年金の純税の負担方法を設計する際に重要なのは労働インセンティブの維持であり、年金制度は労働供給を阻害しない限りにおいて「効率的」なのである。しかし、年金制度の中には労働インセンティブを損ねてしまう要素が多数あって、効率性の維持を難しくしている。

大部分の人は、公平性のために税構造は累進的であるべきだと考えている。しかし、所得が高くなるほど高い純税率を課す累進的な税構造は、全ての所得水準で同じ純税率を課す比例的な税構造（あるいは逆進的な税構造）よりも労働供給の阻害効果が大きいので、効率性を損ねてしまう。したがって純税部分の負担については、公平性

38 *Issue Brief* No. 4, p. 12.

39 *Issue Brief* No. 4, p. 10-11.

40 *Issue Brief* No. 4, p. 13.

（累進性）と効率性（労働インセンティブ）のトレード・オフが存在する。

また、強制貯蓄部分の保険料についても、この保険料が将来年金給付として戻ってくるのが正しく理解されておらず、純税と誤解されていると、労働供給に対して負のインセンティブ効果が働いてしまう。その意味において、強制貯蓄部分の保険料と給付のリンクを強化し、透明性を高める改革が必要になる。

さらには、たとえ強制貯蓄部分の保険料についての正しい理解ができていても、保険料の実効的な事前積立ができていなければ、将来において不可避の増税が労働供給を阻害してしまう。実効的な事前積立を担保する方策は、労働インセンティブの維持という面からも不可欠になるのである。

「論点整理 No. 6」は、以上のような観点から、13.6 兆ドルを上回る純税の公平な徴収と並べて、選択された所与の累進性の下で労働インセンティブを最大化することを、年金改革の 2 大目標にしている⁴¹。この方針に基づいて各種の方策が検討されているが、注目すべき点は、「論点整理 No. 3」で導入された改革案 X をこの方針に基づいて修正すると、スウェーデンの 1999 年の年金改革で導入された「見なし拠出建て勘定」に極めて近似したものになることである⁴²。スウェーデンの「見なし拠出建て勘定」では、拠出した保険料とその運用利息（賃金上昇率で付利）の元利合計に比例して年金額が決まり、累進的要素は年金算定式から除外されている⁴³。

4. おわりに

最後に「年金改革論点整理」のもつ特徴について簡単に総括しておこう。財務長官ポールソンの肝煎りで始まった論点整理シリーズは、かなり客観的で中立的な姿勢を保つ中で精緻な経済学的分析を展開している点で高く評価できる。「財政方式の等価命題」に立って「動学的効率性の条件」に基づく安直な積立方式優位論を退けるとともに、個人勘定の導入が年金の永久的支払能力の回復に直結するわけでないことを冷静に見抜いている。その他にも、改革コストの規模を正確に見積もったことや、改革コストを負担する純税部分と給付水準を決める強制貯蓄部分を分けることによって解析力を高め、より明快な問題整理につなげるなど、財務省の年金改革論点シリーズの果たした貢献は大きい。

しかし、中立性を標榜する一方で、やはり共和党色が強く滲み出た内容になっていることは否めないように思われる。それがよく現れているのは、1) 個人勘定の導入

41 *Issue Brief* No. 6, pp. 1-2.

42 *Issue Brief* No. 6, pp. 11-4.

43 低年金者に対する累進的な配慮は、税を財源とする最低保証年金に移されている。

に対する強い拘り（確定給付年金の縮小）、2）公平性と効率性のトレード・オフの強調（公平性要求に対する牽制）、3）改革コストを給付削減によって調達するメリットの強調（社会保障税引き上げ要求に対する牽制）、である。要するに、老後生活保障における自己責任の強調、市場志向、小さい政府志向であり、これは共和党の年金政策の特徴といえるものである。

個人の責任を強調するのであれば、配偶者年金や遺族年金等の家族給付の見直し問題は避けて通れないはずである。しかし、財務省の論点シリーズはこの問題の分析にはやや及び腰である。共和党の家族政策の聖域を侵すことになるから踏み込めないでいるのか、それとも家族にかかわる政策は民主党にとっても腫れ物に触るような慎重さが求められる政策領域であるために、両党の立場を配慮して踏み込んだ議論を避けているのか、筆者には容易に判断がつかない。ただ、個人主義化の先頭を走っているアメリカにおいても家族給付が問題を抱えながらもなお厳然として存在しているという事実はある意味で意外であり、日本の国民年金の第3号被保険者問題を考える際にも斟酌する必要があるように思われる。

財務省は公式には否定するだろうが、「年金改革論点整理」が密かに志向しているのは、スウェーデンの1999年の年金改革で導入されたような「見なし拠出建て勘定」に類似した制度であると見て間違いないように思われる。これは、世代間の公平性の観点に立った実効的な事前積立の必要性の強調とともに、ヨーロッパの年金改革論の動向と軌を一にするものといえるだろう。

見なし拠出建て制度については日本でも議論されたが、2004年改革では導入されなかった。2004年改革が目指したのは、保険料の引き上げ、国庫負担の拡大、積立金の取崩し、マクロ経済スライドによる給付の削減等の施策により、約100年間の財政均衡を図ることである。こうした日本の年金政策の方向性は欧米の年金改革論の動向と比較対照させたときにどういう特徴をもつことになるのか興味深いが、これについての詳細な分析は将来の課題としたい。

参考文献

- Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (2007), *2007 Annual Report*.
 Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (2010), *2010 Annual Report*.
 Congressional Budget Office (2006), *Is Social Security Progressive?*.
 Congressional Budget Office (2010), *Social Security Policy Options*.
 Daniele Franco, Maria Rosaria Marino and Stefania Zotteri(2004): Pension Expenditure Projections, Pension Liabilities and European Union Fiscal Rules.

- Goss, S.C. (1990): Measuring Solvency in the Social Security System, in O. Mitchell, R. Myers and H. Young (eds.), *Prospects for Social Security Reform*, pp.16-36.
- Michael A. Fletcher(2007), "Treasury Rekindle Social Security Debate", *Washington Post*, September 25.
- Office of Economic Policy (2009), Social Security and Medicare Trust Funds and the Federal Budget, USA Department of Treasury.
- U. S. Department of the Treasury(2007a), "Social Security Reform: The Nature of the Problem", *Issue Brief* No. 1, September 2007.
- U. S. Department of the Treasury (2007b), "Social Security Reform: A Framework for Analysis", *Issue Brief* No. 2, October 2007.
- U. S. Department of the Treasury(2008a), "Social Security Reform: Benchmarks for Assessing Fairness and Benefit Adequacy", *Issue Brief* No. 3, January 2008.
- U. S. Department of the Treasury(2008b), "Social Security Reform: Mechanisms for Achieving True Pre-Funding", *Issue Brief* No. 4, April 2008.
- U. S. Department of the Treasury(2008c), "Social Security Reform: Strategies for Progressive Benefit Adjustments", *Issue Brief* No. 5, June 2008.
- U. S. Department of the Treasury (2009), "Social Security Reform: Work Incentives", *Issue Brief* No. 6, January 2009.
- U.S. Department of the Treasury: Press Center, (2007), "Statement by Secretary Henry M. Paulson, Jr. on First of Treasury Social Security Papers on Common Ground", September 24.
- Wade, A., J. Schultz and S. Goss (2009), Unfunded Obligation and Transition Cost for the OASDI Program, Actuarial Note No. 2009.1, Social Security Administration.
- 大谷津晴夫（2006）「賦課方式年金の資産と負債」『南山経済研究』第20巻第3号