

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 12 日現在

機関番号：36301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23610010

研究課題名(和文) アメリカにおける高齢者の貧困の実態とブッシュ・オバマ政権の年金政策の比較研究

研究課題名(英文) The actual conditions of poverty of the aged in the United States and comparative study of the pension policies in the Bush and Obama Presidencies.

研究代表者

吉田 健三 (YOSHIDA, Kenzo)

松山大学・経済学部・教授

研究者番号：80368844

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、アメリカにおける高齢貧困の実態、近年の政策的対応の内容、成果、限界、またそれらを決定づけている社会的諸条件を明らかにすることにあつた。本研究では、中心成果である『アメリカの年金システム』を中心に、高齢者世帯の貧困率の高さ、ブッシュ、オバマ両政権における公的年金改革の頓挫といった「硬直性」の要因を、アメリカにおける「自由主義」の伝統の帰結という観点から整理を試みた。一方で、それは単純にアメリカの社会保障制度の拡充を妨げているだけではなく、基礎的保障の論理、受給権保護の論理といった独自の規範として、公的年金の安定性と企業年金の柔軟性を支える要因となっていることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this project was to investigate the actual conditions of poverty among the aged in the United States and to analyze the results, the limitations and the factors of the U.S. retirement income security policies. In the book, "The Pension System in the United State", which is the main outcome of the project, I showed a historical functions of the tradition of classical liberalism in the United States: It brought the high poverty rate of the aged and stagnations of public pension reform both in Bush and Obama presidencies, but It also refined the unique ideas, the floor of protection concept and the pension protection concept, which contribute the stability of the Social Security pension and the dynamism of the private pension system in the United States.

研究分野：社会保障 アメリカ 財政学

キーワード：アメリカ 高齢者問題 年金システム 貧困問題 排除と包摂 企業年金 社会保障年金

1. 研究開始当初の背景

本研究では、「社会的排除」やその対策の動向を考察する素材として、アメリカに着目した。同国は、経済のグローバル化の震源地であり、先進諸国の中では最も大規模に貧困や格差に直面し、また「小さな政府」のもとでの社会的排除の対策について早くから政策的議論や試行錯誤がなされてきた。

「社会的包摂」に関する研究は、従来から国民の労働市場への包摂、あるいは労働市場外のものへの社会保障へのアクセスを主とするものが多く、労働市場内における排除と包摂の問題について、かならずしも十分な光が当てられてきたとは言えない。このような排除の代表的なものが、労働者の年金保険や医療サービスへのアクセスの欠如、いわゆる無保険者問題である。本研究の背景には、このような労働市場内での所得保障システムへの包摂の在り方とその課題、展望への関心があった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、アメリカにおける高齢者世帯の貧困問題の実態、それに対する近年の政策的対応の内容、成果、限界、またそれらを決定づけている社会的諸条件を明らかにすることにある。高齢者世帯の貧困率が先進国で最も高いアメリカでは、公的年金を補完する私的なシステムへの国民の「包摂」が重要な政策課題として位置づけられてきた。しかし、ブッシュ政権とオバマ政権は、対照的な党派性や政策理念にも関わらず、年金政策において類似の志向と限界を共有していた。本研究では、この政策の「硬直性」の要因をアメリカの社会構造に求め、今日のアメリカ高齢者問題の要因と今日の年金政策が直面している現実的な諸制約を具体的に示す。

3. 研究の方法

研究目的の実現のために、研究期間内に以下の(1)～(4)のことを明らかにする。

- (1) アメリカの退職所得保障システムの実態
- (2) ブッシュ政権、オバマ政権それぞれの年金政策の具体的内容と特質
- (3) 両政権における年金政策の効果の検証
- (4) 年金政策の方向や効果を決定づける社会的諸条件

本研究の方法は、文献に基づく研究、政府統計・資料に基づく研究、現地調査に基づく

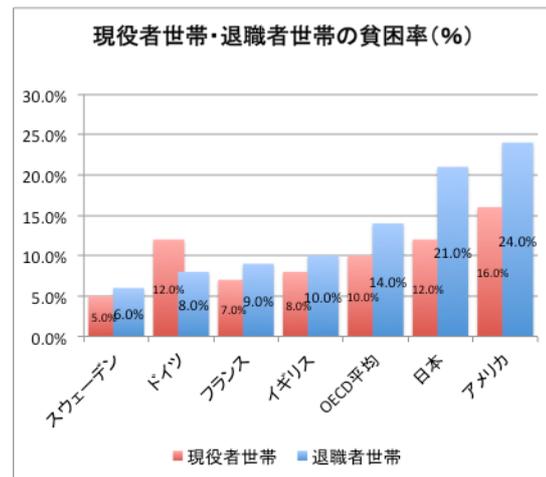
研究で構成される。それらは、以下に設定する4つの課題に従って行われる。

- ① アメリカの年金政策の内容とそれをめぐる政策的議論の検討
- ② アメリカの退職プラン市場における関連諸主体の役割と政策形成過程における立場
- ③ アメリカの退職後所得保障システムの実態の検討（政策効果の検証も含まれる）
- ④ アメリカの年金市場を支えるプロバイダーの業態やサービスの発展の検討

4. 研究成果

(1) アメリカの高齢者貧困問題の実態

高齢者の貧困問題は、アメリカにおいてより深刻であると考えられている。下記の図が示すように、2008年のOECDの統計では、アメリカの高齢者世帯の相対的貧困率は、24%と図中の6カ国の中では最大となっている。



出所) OECD 資料より筆者作成。

一方で、この高い相対的貧困率を直ちに同国の退職後所得保障システムの破綻の証であると断じることも適切ではない。アメリカ社会はそもそも高齢者世帯に限らず全体として激しい経済格差が存在しており、同図が示すように高齢者世帯に限らず相対的貧困率は高い。高齢者世帯の相対的貧困は、自由主義的な経済構造の中、現役時代における所得格差等が単純にそのまま反映されている側面もあると考えられる。ただし、もちろん高齢者の貧困問題は、当該国の年金システムの在り方と無縁でもない。今日の貧困の具体的内容を理解するためには、年金システムに関する正確な理解が不可欠である。

(2) 公私二層システム

アメリカの年金システムは、社会保障年金と、企業年金を中心とする雇用主提供年金による公私二層のシステムとして理解するこ

とができる。

① 社会保障年金

第1階部分は社会保障年金である。連邦政府が運営する社会保険であるこの制度は、勤労者とその家族のみを保障対象としており、そもそも退職者への十分な所得保障を目的としたものではなく、モデル年金の給付水準は欧州諸国と比べて必ずしも高くはない。だが、同制度は単に低給付の制度でしかない、というわけではない。

社会保障年金は、連邦単位で統合され、しかも労働者の補足力が高い、すなわち高い普遍性を有している。また独特な給付算定式の形態から、若干ではあるが再分配的な性格も有している。現役世帯人口から見た加入率補足率は高く、高齢者世帯の多くはこの制度を主たる所得源としており、同制度が扶助の対象となるような絶対的貧困の予防に寄与していることは疑いがない。それは経済のグローバル化に伴う社会経済の変化に耐性を持った社会的包摂の制度といえる。

一方で、社会保障年金のこのような美点は、高齢者世帯の相対的な貧困率の抑制に役立っているとは考え難い。社会保障年金はあくまで退職者への基礎的な所得の保障に重点を置いており、その給付水準は極めて控えめなものに抑制されている。この制度単独で、相対的な貧困水準を脱する所得水準を得ることは困難である。アメリカにおいて、高齢者の相対的貧困率を左右するのは、貯蓄等の私的な退職準備、特に企業年金による所得保障の成否にかかっている。

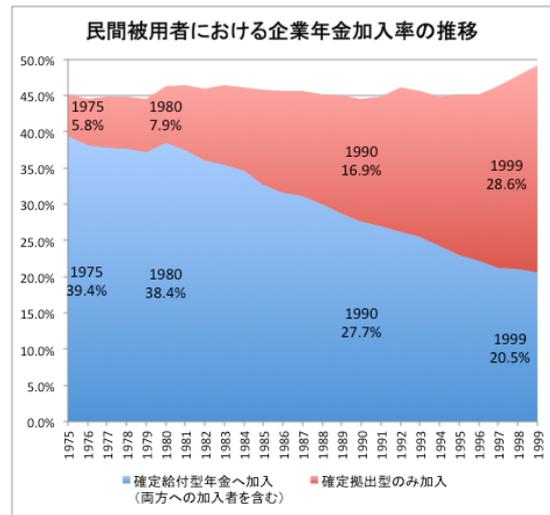
② 企業年金

第2階部分は、企業年金を中心とした雇用主提供年金である。雇用主は、労務管理上の目的、あるいは労働組合との交渉その他の経緯により、被用者に年金プランや貯蓄プランを提供している。その提供は政府の強制ではなく、また給付の内容についても、雇用主の意志または労使の協議に委ねられており、その結果、給付設計の内容は多様なものとなっている。ただ、一旦被用者に約束した年金給付の履行およびそのための準備に関しては、エリサ法という強力な受給権保護法によって規制されている。

企業年金は、アメリカの労働者にとって重要な退職後所得源となっている。それは、例えばGM社の年金プランに象徴されるように、かつて勤勉な中間層が豊かな退職後の生活を送ることのできる、ある意味でのアメリカンドリームを実現する重要な機構であった。ただ、こうした保障にアクセスできるのは、労働者層のうちでも大企業等の優良企業や労働組合の強い企業の労働者だけであった。民間労働者に占める企業年金加入者の割合は、全盛期であっても約半分弱であった。企業年金による労働者の包摂は部分的なもの

であり、大半のものが十分な退職後保障システムへのアクセスから排除されていた。

企業年金はまた、1980年代以降の産業構造の変換に伴い大きく変貌している。下記の図が示すように、かつては企業年金の中心は、企業が給付算定式に基づき年金給付を約束する確定給付型の年金プランであったが、近年では401(k)プランを中心とする確定拠出型の貯蓄プランが中心となっている。それは雇用主が設定した個人勘定に各被用者が資産を拠出し、運用していく制度である。退職準備の様々な意思決定や資産運用を含むリスクは、ますます個々の労働者に委ねられるようになった。



出所) アメリカ労働省資料より筆者作成。

(3) 21世紀における高齢者貧困問題

アメリカ国民が十分な退職後所得を確保するために要となる企業年金の変貌は、21世紀における退職所得保障システムに新たな課題をもたらすものであった。

第1に、金融市場の不安定性に退職後所得が直接影響を受けるようになったことである。上記のように確定拠出型年金は、金融資産の運用リスクを各個人が担うことになる。そして、個人勘定の相当の部分が自社株、また株式に投資する投資信託等で運用されていた。従って、労働者の退職後所得は、金融市場の混乱に伴う株価の急速な変化によりダイレクトな影響を受けることになる。本研究が対象とするオバマ政権、ブッシュ政権は共にその成立直前あるいは直後にこのような金融市場の混乱を経験している。2001年のエンロン・ショックと、2007年末のサブプライムローン危機である。これらの変動により、401(k)プランの加入者の平均資産は、これらの事件に伴い、下図のように大きく変動した。結果として、株価や彼らの資産額は、いずれも翌年にはある程度回復しているものの、これらの変動は退職直前のものの退職後生活に大きな影響を及ぼし、401(k)プランの脆弱性を社会的に印象づけた。



出所) EBRI 資料より筆者作成。

第2に、各個人の行動の多様性が退職後所得のより重要な決定要因となったことである。伝統的な企業年金においては、各年金プランの多様性はあるものの、企業年金の加入者という範囲では、退職資産形成に関わる個人の意思決定が個々の結果に影響を及ぼすということはほとんどなかった。これに対し401(k)プランにおいては、その加入者の間であっても、加入、拠出率の決定、資産運用、貸し出しなど多様な選択の余地があり、その決定が直接的に退職所得に反映される。多くの調査では、401(k)プラン加入者の多数が十分な資産形成を行っていないことを示している。

21世紀においては、労働者の退職後の生活保障、特に中流層の生活水準の維持は、金融市場というマクロ環境あるいは個人の貯蓄及び投資といった個々人の選択に影響を受けるようになった。この高齢者の貧困問題の新しい実態は、年金政策の課題に変更をもたらすものであった。

(4) ブッシュ、オバマ政権の年金政策

このような退職後所得保障システムの転換の中、21世紀に成立した共和党ブッシュ政権、民主党オバマ政権は、それぞれどのような年金政策を展開したのか。まず簡単な概要を確認しておきたい。

①ブッシュ政権の年金政策

ブッシュ政権は、第2期再選に向けたキャンペーンにおいて「オーナーシップ社会」を国内政策のスローガンとして打ち出していた。これは、第1期を含むブッシュ政権の年金政策構想を象徴する単語といえる。

社会保障年金に関して、ブッシュ政権はその保険料の一部を個人勘定化する改革案を提示した。同政権によれば、その改革案は深刻化する年金財政の危機を解消し、また年金における「所有(オーナーシップ)」を促進するものであった。この提案は、非常に大き

な論争を招いたものの、具体的な年金改革法案として実現することはなかった。

企業年金に関しては、401(k)プランへの租税優遇措置の拡張をはじめ、各種の個人勘定制度への租税優遇措置の創出あるいは拡大を志向していた。その幾つかは、2001年度の大減税によって実現し、また2006年の年金保護法において恒久化された。

②オバマ政権における年金政策

オバマ政権期には、年金政策は特に大きな進展は見られなかった。同政権は、医療分野において国民皆保険を目指す大規模な改革を推進したものの、年金分野については幾つかの方向性を提示しているのみで、2015年3月の段階において大きな政策を実現しているわけではない。

社会保障年金に関しては、彼が組織した「財政責任と改革に関する委員会」が2010年に年金改革の具体案を提示している。ここでは、個人勘定の導入を行うことなく、物価スライドの調整による給付の抑制と保険料の徴収範囲の拡大、支給開始年齢の引き上げ等によって調整を行うものである。この提案は、その後も議会の委員会で検討が続けられているが、法案として提出されていない。なお、政権成立当初の景気対策として、社会保障年金の保険料の2%を削減したが、それは減収分を一般財源から補填する措置であり、またそもそもそれは時限措置であり、社会保障年金の構造を恒久的に変更するものではない。

企業年金に関しても、401(k)プラン等に関連する定率の租税優遇措置ではなく定額のSaver's creditを拡充することで租税政策の再分配的な性格を高めること、また企業年金の非加入者への貯蓄プラン加入を促すAutomatic IRAという措置の提案などが行われているが、いずれも実現はしていない。

③両政権の年金政策の差異

共和党のブッシュ大統領と民主党のオバマ大統領、21世紀に成立した二つの政権は、党派、イデオロギーにおいて鮮明な相違があった。ブッシュ政権は、非常に新保守主義的な政権として知られ、オバマ政権はそうした傾向への批判の風潮を背景として成立した。議会においても党派間の対立が、単なる利害対立ではなくイデオロギイ的の対立として深化しているとの指摘がなされている。それでは、このような相違は、年金政策においてどのように反映されているのか。

最大の相違点は、社会保障年金における個人勘定の導入の是非である。ブッシュ政権は、この政策を柱とした社会保障年金改革を進めたが、オバマ政権の改革案では既存の保険料部分の個人勘定化は含まれていない。

続いて、企業年金の減税政策の対象の相違である。ブッシュ政権における租税優遇措置の拡充政策は、拠出上限等の量的な拡大を志

向するものであった。このような政策には、實際上、貯蓄支援を利用できる高所得者により手厚い政策になるとの批判が当時からなされていた。これに対して、オバマ政権において構想されている政策は、中間層以下の所得階層にとって租税優遇措置の効果あるいはアクセスを拡充するというものである。

④両政権の年金政策の共通点

ブッシュ、オバマの両政権の年金政策は、その外観の相違に関わらず、むしろ多くの課題を共有し、その傾向にも共通点がある。

第1に、社会保障年金の財政問題である。ブッシュ政権が、個人勘定導入を含む年金改革を提示し、一定の支持を得た理由には、社会保障年金の財政的危機が挙げられる。実際には、個人勘定の導入そのものは社会保障年金の財政には寄与せず、むしろ悪化させるものであったが、他の措置として物価調整による給付抑制措置を含むものであった。少なくとも彼らの改革案の論理構造には社会保障年金の財政危機は不可欠であった。オバマ政権の改革案もまた、同様の物価調整策が含まれており、また支給開始年齢の引き上げなど財政健全化が改革の眼目となっている。

第2に、低い社会保障年金保険料の維持である。両政権の提案にも、上記の財政問題の解決のための保険料そのものの引き上げが盛り込まれていない。また、企業年金システムの動揺は、社会保障年金の重要性をますます高めておける。その給付拡充は高齢者の貧困問題を解決する直接的な手段となりうる。だが、民主党のオバマ政権であってもこのような政策方向は志向されていない。

第3に、個人勘定制度の拡充である。ブッシュ政権、オバマ政権の退職貯蓄政策の方向性には大きな違いがあるものの、両者ともに個人勘定制度を何らかの形で拡充する点では一致している。21世紀に発生した2度の金融危機は、401(k)プランの個人勘定型制度の危険性を浮き彫りにするものであったが、これらの危機についても、個人勘定制度固有のリスクではなく、それに対処する、またそのリスクを含めて資産を形成する個人の行動の問題として認識され、投資教育、アドバイスの拡充、また自動加入措置やそれを通じた新しい投資商品の利用促進という形での政策が推進した。このような傾向も、ブッシュ、オバマ政権間の共通している。

(5) 年金政策における社会的合意

21世紀における高齢者の貧困問題に対応するブッシュ、オバマ両政権の年金政策は、その差異より共通点が大きな意味を持っているように思われる。

このような共通性の背景には、21世紀におけるアメリカの政治的な構図や力学の変化、またその背景にある労使関係、あるいは

金融業界の政治への働きかけといった経済的な関係を指摘することもできる。ただ、アメリカの年金政策はこうした政治力学の逐次的な従属変数としてのみ展開されているわけではない。本研究から得られた大きな知見は、このような政治経済的な条件の上で培われてきたアメリカの自由主義の伝統に関する社会的合意の重要性である。

アメリカにおいては、20世紀を通じて年金システムが形成されてきたが、そこでは政治の介入を最小限にするという意味での「自由」および年金給付は稼得されるべきとする「自助」の規範が貫かれてきた。また、このような原則を補完するための「基礎的保障」、そして「受給権保護」が発達した。このような原則や論理は、時々の政権や議会の勢力に関わらず、貫徹され、共有されてきたアメリカの年金システムの構成要素である。公私二層システムはこうした伝統の歴史的な帰結であるといえる。

国民の社会的包摂といった課題もまた、このような伝統の範囲内で、そして公私二層システムの調整課題として理解されてきた。逆にいえば、21世紀における高齢者の貧困問題の深化は、少なくとも年金分野において、アメリカの自由主義の伝統の大きな変更を迫るものではなかった。その結果、21世紀のアメリカにおける年金政策の展開は個人勘定へのアクセスやその利便性の拡大に置かれている。今後も、貧困予防策としてのアメリカの年金政策の課題は、年金における所有権の確立を前提に、どのようにその権利を社会的に活用するか、という論点を軸に展開されていくものと考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計6件)

吉田健三、アメリカにおける受給権保護政策の展開 ～1980年代の鉄鋼産業と年金給付保証公社(PBGC)の活動、國學院経済学、査読無、第63巻第2合併号、2015年3月、pp.323-356

吉田健三、「カリフォルニア州公務員年金(CalPERS)の構造分析、國學院経済学、査読無、第62巻第5号、2013年6月、pp.115-149

吉田健三、戦後アメリカ企業年金の発展 ～『繰延賃金説モデル』の年金プランと『年金保護』、松山大学論集、査読無、第23巻6号、2012年2月、pp.57-92

吉田健三、アメリカにおける『社会保障』の論理 ～『福祉資本主義』モデルとの対比を中心に、國學院経済学、査読無、第60巻第1・2合併号、2011年5月、pp.273-313

吉田健三、ニューディール期以前のアメリカ私的年金の分析 ～『福祉資本主義』の年金モデル、松山大学論集、査読無、第 23 巻第 1 号、2011 年 4 月、pp.33-65

吉田健三、戦後アメリカ企業年金の起点 ～『デトロイト協約モデル』の企業年金、松山大学論集、査読無、第 23 巻 4 号、2011 年 10 月、pp.71-102

〔学会発表〕（計 0 件）

〔図書〕（計 1 件）

吉田健三、日本経済評論社、アメリカの年金システム、2012、287

〔産業財産権〕

○出願状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉田 健三 (YOSHIDA, Kenzo)
松山大学・経済学部・教授

研究者番号：80368844

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：