

ただいまご紹介にあずかりました野村総合研究所の坂本でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、社会保障審議会年金数理部会の主なテーマでございます「年金制度の安定性」ということにつきまして、アメリカとカナダが非常に対照的な例であるということから、現在のアメリカとカナダの年金財政をめぐる議論がどうなっているかということがテーマに取り上げられました。そういうセミナーにお招きいただきましたことを大変感謝し、大変光栄に存じております。

これから、これまで調べましたこと、あるいはいろんな折に見聞いたしましたことにつきまして御報告させていただきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

この時間、かなり長くなると思っておりますけれども、暑い中、恐れ入りますが、ご辛抱いただきまして、よろしくお願いいたします。

問題意識

今回のテーマの問題意識でございますが、先ほど山崎部会長からお話ございましたように「年金制度の安定性」というテーマにつきまして、これは年金数理部会が1つのテーマの柱として持っておるものですが、その安定性につきまして、これから考えていこうと、そういうことでございます。

年金制度の安定性ということでございますが、お手元に配られております16年財政再計算の報告書を年金数理部会のほうで総括いたしました報告書、この中にございますように、年金制度の安定性というのは、保険料水準固定方式の場合、これは我が国の場合でございますが、保険料水準固定方式の場合には、給付水準が急激に引き下げられるおそれや、老後の基本的部分を支えられなくなるおそれがないことと、こういうことが年金制度の安定性ということになっているということでございます。

それから、給付先決め方式の場合、これは諸外国の制度の多くがこの形をとっておりますけれども、また、我が国でも共済制度がこの形をとっておるわけですが、給付先決め方式の場合には、保険料率が急激に引き上げられるおそれや、負担が過大なものとなるおそれのないこと、これが年金制度の安定性であると、こういう定義を年金数理部会ではしております。

これも山崎部会長の先ほどのお話にありましたように、アメリカとカナダがある意味で、この安定性ということにつきましては非常に対照的な状態になっています。両者ともベビーブーマーが引退を開始する時期に来ていますけれども、カナダのほうは非常に安定しているのに対して、アメリカは安定しないで、将来どうやっていったらいいかということが非常に重い課題として残っているということが言えるわけでございます。カナダもそういう意味では、つい最近、20世紀の終わりに大改革をやりまして、この安定性というものを取り戻したわけでございますけれども、カナダも安定性がない状態を経験した後、安定性というところに到達してきたということがあるようでございますので、これらを比較し両者に共通するところ、相違するところ、こういうところを見ながら、我が国の今後の公的年金制度の運営に対する示唆を考えていこうと、こういうテーマになっておるわけでございます。

日本、カナダ、アメリカの期間合計特殊出生率の実績推移

この問題を見ていきます前に、まず日本とカナダとアメリカの主に人口の構成がどういふふうに違っているかというあたりをまず見ておきたいと思います。

1つは、いわゆる合計特殊出生率でございます。厳密に言えば、期間合計特殊出生率と呼ばれるものでございまして、これはクロスセクションで合計特殊出生率を見たもの、ある年の各歳別の出生率を足し上げたものでございますが、そういう出生率を見てみますと、日本の場合には1950年代にもう既に2.75といった水準に落ちていた。この日本でいうベビーブーマーと呼ばれておりますのは、1940年代の後半であるわけですが、そのときには4とか、それぐらいの水準の合計特殊出生率だったわけですが、これが急激に落ちてきた。そして、1950年代の後半には2に近い状態に低下したということがございます。

その後、しばらく安定した後、1970年代の後半からまた落ち始めて現在に至っています。これはベースを合わせるためにUNの統計を使っておりますが、その後、若干回復して、去年は1.34、それぐらいの水準にあるということですが、いずれにしても、1975年以降、出生率が落ちてきた、こういう特色がございます。

それに対してカナダはしばらく出生率が高い状態が続いて、1960年代の後半から出生率が落ち始めた。それまでは3以上を維持していたと、こういう特徴がございます。それがだんだん落ちてきまして、基本的にほぼ単調減少的に落ちてきている。そしてカナダは現在は1.5あたりの水準にあると、こういう特徴がございます。

それに対してアメリカは、ベビーブーマーという意味では、カナダと似た構造を持っております。我が国よりは随分長いベビーブーマーの世代があるわけですが、1960年代の後半から出生率が落ちてきて、そして一たん2を切ったのですが、また最近には2を回復していると、こういう非常に出生率としては恵まれた状態にアメリカはあるという状況がございます。しかも最近のニュースですが、昨年アメリカは史上最高の出生数を記録したそうです。431万5,000人という、これは史上最高の1年に生まれる赤ちゃんの数らしくて、特にヒスパニック系の出生が増えたということがあろうと思いますが、それぐらいまだアメリカの出生率は非常に高い水準を保っているということが言えるのではないかと思います。これが出生率をめぐります3カ国の比較でございます。

日本、カナダ、アメリカの平均寿命の実績推移

次に平均寿命を見てみたいと思います。この表を見ていただきますとわかりますように、男女平均で見ることにいたしますと、日本の場合には、1950年頃は、アメリカ、カナダに比べてかなり低かったということがございます。それが徐々に延びてまいりまして、1970年代の前半あたりでカナダに追いつく、アメリカについては追い越してしまうと、こういう結果がございます。そして、その後も非常に順調に推移してまいりまして、日本は世界の中でも長寿国になっているわけですが、これに対してカナダも比較的延びてきていると思います。ところがアメリカはカナダよりもさらに延びが遅いということで、日本とカナダの差と同じぐらいカナダとアメリカの差はあると、こういう結果になっております。これは何が影響しているのかよくわかりませんが、最近では肥満の問題・メタボの問題がよく言われますけれども、アメリカはそういう問題もひょっ

としてあるのかもしれませんが。いずれにしても日本が急激に平均寿命が延びて、アメリカは足踏みしてきたと、延びてはいるのだけれども、その延びが遅いと、そういう状態にあるというのが今の状態かと思います。

これをまとめてみますと、日本は急激に長寿化し、かつ少子化が起こっている。それに対してカナダは、少子化も起こっているし長寿化も起こっているけれども、両方とも日本ほどではない。アメリカは長寿化もそれほど著しくなく、かつ出生率は落ちていないと、そういう特徴があるかと思います。これがこの3つの国の人口を取り巻く状況の中では違う要素であるということがいえようかと思います。

日本、カナダ、アメリカの65歳以上人口割合の実績と見通し

その結果として、65歳以上人口の割合を比較してみますと、1950年代というのは、日本は本当にカナダやアメリカに比べて非常に低い状態であったわけですがけれども、1985年あたりでカナダに追いつき、また、1990年頃にアメリカに追いついたと、こんな結果になっております。その後も順調に日本の高齢者の人口割合は伸びておりまして、将来的には38%ぐらいまでいくという見通しになっております。

それに対してカナダもアメリカも30%まではいかに、20%台の半ば、あるいはアメリカは20%台の初めぐらいにとどまると、こんな見通しになっているということで、ここで先ほど見ました出生率の違い、平均寿命の違い、これがこういうところにもあらわれてきていることが言えるかと思います。

日本、カナダ、アメリカの国際人口移動（入国超過数）の状況

人口の最後ですが、もう一つ、カナダとアメリカが日本と違う点がございまして、これはいわゆる移民の数が多いということでございまして、国際人口移動におきます入国超過数を見てみますと、日本の場合には、これは2000年代の前半ですが、2000~2005年の平均が大体5万人ぐらい。2003年における人口が1億2,700万ぐらいだったわけですので、この入国超過数の率は0.04%であるということが言えるわけですが、カナダは人口の規模は小さいのですが、20万という入国超過数があると。移民が多いということでございまして。

したがって、移民の人口に対する割合という意味では、日本の15倍ぐらいになっており、0.66%という値になっている。そういう意味ではアメリカも移民が多いわけがございまして、1年に130万ぐらいの入国超過があるという状態になっておりまして、それは全人口の0.44%、日本の11倍ぐらいの規模になっていると、こんな特徴がございまして。これも日本とカナダ、アメリカの違いの1つの参考であろうということになるわけがございまして。

アメリカ編

こういったところを踏まえながら、次に各国の様子を見ていきたいと思いますが、まずアメリカを見ていきたいと思っております。

制度の概要

アメリカの公的年金制度（OASDI）の枠組み 適用

制度の概要ですが、アメリカの公的年金制度（OASDI）の適用ですが、これは収入のある者全員対象としています。これは軍人にも適用されるということで、今は人口のかなりの部分が適用になっていると言えるかと思います。日本の厚生年金と若干異なる点は、自営業者を含むということでございます。

適用除外になっております人はどういう人かといいますと、州、市町村、郡の公務員でOASDIを選択しなかった者が適用除外ということになります。

州の公務員で見えますと、現在州政府 50 州あるわけでございますが、そのうちのOASDIに参加していない州が7つあります。これがアラスカ、コロラド、ルイジアナ、メイン、マサチューセッツ、ネバダ、オハイオという7つの州がOASDIには参加していないということで、ここの州職員はみんな根っこ（1階部分）から職域年金、州職員のための職域年金制度が適用されているということでございます。逆にそれ以外の州政府の職員は、すべてOASDIの適用になっています。また市町村の中には、1階部分から職域年金の適用になっていて、OASDIの適用になっていないところもあるようです。

そういう意味でおもしろいのは、州の地方公務員が適用になっていないという特色があるのに、軍人は適用されているということでございます。ただ、軍人のほうもOASDIの上乗せの職域年金がありますので、その部分で軍人としての処遇がなされているということのようでございます。

これはよく知られておるところですが、1984年1月前に採用された連邦公務員は、それまでの年金制度が適用されています。これらの人については1階部分からOASDIが適用されていないということになります。ただし、途中で1回だけ選択ができて移ることもできますので、移った人はOASDIが適用されている。そして新しい公務員年金制度が適用されているということになるわけでございます。

また、一定の要件を満たす宗教団体の聖職者・職員といったところが適用除外になっている。

こういうところございまして、逆にほとんどのアメリカ国民はOASDIの適用になっていると言えるかと思います。

アメリカの公的年金制度（OASDI）の枠組み

給付設計（1）

次に給付設計のほうを見ていきたいと思いますが、給付につきましては、遺族年金、障害年金もありますが、ここでは老齢年金に焦点を当てながら見ていきたいと思います。

まず受給資格期間ですが、我が国の場合は基礎年金については25年以上の保険料納付済期間、免除期間、カラ期間を合わせたものが25年以上あることが要求されておりますが、アメリカの場合には、一定の金額以上の収入があった四半期、以前はquarter of coverageと呼ばれており、今はcreditと呼ばれているようですが、これが40以上あることが要件になっております。

まず、一定の金額ということですが、現在は四半期につき1,050ドルと決められております。しかしながら、保険料を取られるのは、1ドルでも収入があれば保険料は取ら

れる。そしてその1ドルは給付に反映されることになっておりますので、この受給資格期間の決め方と保険料の徴収、給付の支給、そういったところは違っているわけですが、なぜこのような定義の仕方をしたのかということですが、受給資格期間を月数で定めずに四半期にしたというのは、事業主からの社会保障庁への報告が四半期ごとだったということがどうも原因であるようです。内国歳入庁のほうには、その人の所得は毎月、あるいは随時に報告されておるわけですが、社会保障庁には当初は四半期に1回となっておったようです。

さらにこれが1979年以降は事業主の事務負担軽減のため1年に1回の報告で良いことになっていきます。

社会保障庁としては、その四半期において、その人がどれだけ保険料を毎月納めたかということの把握ができないということからquarterという定め方をしたというのが経緯のようでございます。その後もこれを踏襲しているということから、厳密に言いますと、アメリカの受給資格期間というのは、10年プラスアルファというケースも十分あり得るということになるようでございます。実質的には10年の保険料拠出期間があるのに受給資格が得られないケースもあり得るということのようでございます。

それから、支給開始年齢は、現在67歳に向けて引き上げ中ということでございまして、2008年はちょうど66歳に引き上がったところでございます。これからしばらくお休みをしまして、また、2021年から6年かけて67歳に引き上げるという支給開始年齢の引上げ予定になっておるようです。実質的には67歳ということで、我が国の基礎年金、厚生年金の65歳よりは若干高い支給開始年齢が設定されているということでございます。

ちなみに現在は、イギリスもドイツも支給開始年齢を引き上げて、65歳よりも高いところに行っておるようでございますが、平均寿命が延びる、死亡率が改善していくという過程においては、公的年金の支給開始年齢の引き上げはやむを得ない措置なのかという印象をここからも持つところでございます。

給付設計(2)

次に年金額、一番中心的な部分ですが、年金額はどのように計算されるかということを見ていきたいと思っております。年金額は2つのステップを追って計算されるということで、まずは再評価後平均収入月額(AIME)を計算いたします。その次に基本保険額を計算して、これが給付額の基礎になるものです。

まずAIMEの算定ですが、これは過去の毎年の収入額をずらっと並べていきます。そして収入の上限を超えている年については、その収入の上限に置き換えます。ちなみにこの収入の上限ですが、ことしは10万2,000ドルということで、1,000万を超える値になっておりますが、我が国の厚生年金の上限に比べましたらかなり高い水準にあると言えるかと思っております。この収入の上限は、毎年賃金上昇率で改定していくことになっていきます。また、収入のなかった年はゼロを入れていきます。

これで過去の収入の歴史が出てくるわけですが、この後、それぞれの年の収入金額を賃金再評価します。

60歳までの賃金を賃金スライドするというので、この賃金スライドをするための指

標になる毎年の賃金額が発表されておりまして、例えば 2000 年にもらった報酬を 2006 年の報酬に換えるためには、2006 年の定められておる報酬を 2000 年の報酬で割ったもの、これを 2000 年の報酬に掛けて再評価するという形です。実質的には厚生年金の再評価の考え方と同じです。

それから、60 歳以降の年の収入は再評価しないということになっています。こちら辺は制度の決め方としては、日本人から見たら雑ではないかと。日本の制度だったら、恐らく 60 歳に向けて逆再評価するようなことを規定する可能性もあるのではないかと思うのですが、ここはそういうことはしないで、ただ単に生の賃金を持ってくるということになっています。

こうして再評価をされた賃金がずらっと過去の職歴期間に応じて並んでおるわけですが、この収入のうち、再評価後の収入金額の多いものから 35 年分の金額を取り出す。働いている期間が短いとゼロという期間も出てくるわけですが、そのゼロを取り出すわけです。そして、その 35 年の収入金額の平均をつかって 12 で割る。こういう操作をやりましたら、この A I M E が出てくると、こんな手順になっております。

給付設計 (3)

さらにこの A I M E を用い、基本保険月額 (P I A) というものが計算されるわけです。この P I A を計算するに当たり、2 つのバンドポイントが定められております。この 2 つのバンドポイントを小さいものを P、大きいものを Q とすると、P は平均賃金月額の 22% に設定されることになっております。2008 年に 62 歳に到達する者に対しては、この P は 711 ドル (7 万円強) ぐらいに設定されています。

Q は平均賃金月額の 131% に設定されるという考え方です。この P、Q は年とともに賃金スライドしていくという考え方です。2008 年に 62 歳に到達する者に対しては、この Q は、つまり上のほうのバンドポイントは 4,288 ドルに設定されていると、こういう設定の仕方になっております。

P I A の計算の仕方ですが、A I M E が下のバンドポイントよりも低いとき、生涯の平均収入が非常に低い人については、その平均収入、A I M E の 9 割を P I A と定める ($P I A = 0.9 \times A I M E$)、こんな算定式になっております。ほぼ A I M E に近い金額を年金額とするというのに近いわけです。

それから、A I M E が P と Q の間にあるとき。つまり 2 つのバンドポイントに挟まれるような状態、2008 年に 62 歳になる人で申しますと、711 ドルよりは大きくて、4,288 ドルよりは小さいと、月平均の収入がそのような人の場合には、7 万円以上 43 万円未満、そんなイメージでしょうか、そういう人については、まず下のバンドポイント P に 0.9 を掛けたものに A I M E から P を引いたものに 32% を掛けたものを加えるということで、この A I M E をブラケットに直しまして、P までのものと P を超える部分に分けて、P までのものについては 9 割を反映させる。P を超える部分については 32% を反映させると、こういう算定式になっております。 ($P I A = 0.9 \times P + 0.32 \times (A I M E - P)$)

それから、A I M E が Q を超えると、つまり上のバンドポイントも超えるときには、今度は下のバンドポイントまでは 9 割を反映させ、下のバンドポイント以上、2 番目のバンドポイントまでは 32% を反映し、上のバンドポイントを超える金額に対して 15% を

反映させると、こういう給付算定式になっているということで、ここで生涯の平均給与が高かった人ほど給付に反映される割合は少なくなっている。しかしながら金額は必ず増える、こういう算定式になっている。いわゆる所得再配分が働く算定式になっているということです。(PIA = 0.9 × P + 0.32 × (P - Q) + 0.15 × (AIME - Q))

給付設計(4)

このグラフは今のPIAの計算の仕方をまとめたもので、横軸にAIMEをとりまして、バンドポイントがPとQといたしますと、Pまでは9割が反映され、PとQの間にあるAIMEについては、32%が反映され、Qを超える部分については15%が反映される、こういう算定式になっています。

給付設計(5)

引き続き給付設計ですが、では実際にもらう給付額がいくらになるか。老齢年金については、つまりOASDIのOAについては、PIAが本人の月額になるということです。先ほど見ていただきました給付の定め方は、62歳時点での給付の定め方ですが、62歳以降については物価スライドが行われます。したがって、60歳までの賃金につきまして、賃金スライドが働いているということで、62歳以降からは物価スライドになっているということです。この間、断絶があるように見えますが、実はそうではなくて、60歳までの賃金上昇が反映されるということは、我が国でもそうですが、前の年の賃金上昇までが次の年の給付に反映されるという意味で、61歳の給付に賃金上昇率が反映されている。そして、62歳から物価スライドということですがけれども、62歳での物価スライドというのは、60~61歳にかけての物価上昇率について、それを62歳の給付に反映するということですので、ちょうど60歳までの賃金上昇と61歳以降の物価上昇がつながっていると、こういう状態になっておるわけです。したがって、算定式であらわしますとあのようなになるわけですが、賃金再評価、物価スライドの部分はちゃんとつながっていることが言えるかと思えます。

PIA

これは先ほど見ていただきましたように、2つのバンドポイントの定め方が、平均賃金の22%、上のほうは131%と設定されておりますので、平均賃金ですと来た人の代替率がどれくらいになるかというのは容易に計算できまして、62歳時点ですが、約45%ということでございます。

先ほど見ていただきましたように、バンドポイントも収入上限も賃金上昇と並行して動いておりますので、平均賃金との比で表現していけば、世代による差はないということが言えるわけですが、バンドポイントの名目額は、先ほど2008年に62歳に達する人のバンドポイントというのは711ドルと4,288ドル、そういう値だったわけですが、その値そのもの、この名目額は世代固有の値になっていると言えようかと思えます。そういう意味で、おもしろい定め方ではないかと思えます。

また、我が国でも、今、再評価率表というのが毎年毎年生年月日ごとに決められていきますので、どんどん表の数が広がっておりますが、アメリカは昔からそういう状態が

あったということも言えようかと思えます。

それから、繰り上げ支給、繰り下げ支給というのがありますが、繰り上げ支給は 62 歳から可能である。繰り下げは 70 歳まで可能であるということになっております。その率は、繰り上げの場合には、ここにありますが、今、支給開始年齢を引き上げている途中でございますので、コホートによって異なるということですが、今、66 歳の支給開始年齢の人につきましては、ひと月につき、25/48 といった値になっています。最終的に支給開始年齢が 67 歳の人になりましたら、これが 0.5% という繰り上げ減額率になっている。この繰り上げ減額率は、ある意味で年齢は違いますが、我が国の率と同じです。

それから、繰り下げ増額率のほうは、両方ともひと月につき 2/3% という、こういう値になっております。

これが本人の老齢年金の月額でございますが、被扶養者に対しましても年金が支給される、しかもその人の名義で支給されるということで、基本的にこの被扶養者年金につきましては、PIA の 50%、つまり本人の月額の半分がこの被扶養者に支給される。その被扶養者というのはどういう人かといいますと、被扶養配偶者です。そして支給されるのは、支給開始年齢に達してからということになっております。また、障害者や 16 歳未満の子どもを養育している場合には年齢制限はない。

また、婚姻期間 10 年以上の離婚した配偶者で未婚の者に対しても、この半額は支給されるということで、そうしますと、離婚を繰り返した人については、被扶養者年金のほうに費用がたくさん要するというので、アラブの国で時々配偶者が 4 人まで認められているという国があるわけですが、そこで遺族年金を定めるときには、その 4 人に対して定めないといけない。したがって、遺族年金の費用のほうがたくさん要するというケースがあるわけですが、ここでも理論的にはそういうケースが発生し得るということになるかと思えます。ただ、そのように離婚を繰り返す人は 10 年以上も婚姻期間がないという人が多いかと思えますので、現実には少ないのだろうと思えます。

それから、18 歳未満の子どもに対しても支給されます。

OASDI の給付設計の特色

以上が OASDI の給付設計ということでございますが、その特色はバンドポイント制を入れていて、所得再分配効果をもたらしているということが 1 つの特色かと思えます。

また、平均所得の者に対する所得代替率は約 45% をターゲットにしています。

スライド方式は、先ほど申し上げましたように、60 歳までグロスの賃金スライドが行われる。62 歳以降物価スライドになっていると、こういう状態でございますが、実質的には 60 歳までの賃金上昇が給付額に反映され、61 歳以降の物価上昇が年金額に反映されると、そういう算定式になっているということでございます。

保険料率

以上が給付でございますが、今度はアメリカの公的年金制度の保険料率を見ていきたいと思えます。

この保険料率ですが、12.4%が現在の率でございます。我が国に比べかなり低い。今は我が国は15%近くまで来ています。この9月からは15%を超すわけですが、これが12.4%であるということでございます。そのうち10.6%が老齢年金と遺族年金のためであり、1.8%が障害年金のためということですが、あまりこれは大きな意味は持たない部分でございます。

それで、最初のほうでも申し上げましたように、この保険料は少しでも収入があれば、保険料は賦課されるということございまして、そういう意味でこの(注)に書きましたように、我が国のように非正規雇用をめぐる適用の問題はある意味でないと言えます。1ドルでも収入があれば、そこに保険料は賦課される。そしてその1ドルは給付にも反映されることになっておりますので、その点で我が国のように非正規雇用で労働時間が少ない人については厚生年金の適用がなされないとか、そういう問題はアメリカではないわけです。給料を払えば、事業主も半額事業主負担をして必ず保険料を納めないといけない、こういう状態になっております。

アメリカのこの保険料の徴収は、IRS(内国歳入庁)が徴収しています。内国歳入庁は、保険料分を優先的にOASDI信託基金に払い込むということになっておりまして、税の申告を受けるわけですが、そのときに申告を受けた収入額から保険料額と税額が決まるわけですが、保険料額、税額は全部取れていなくても、そのときに徴収できた金額からすべて保険料分をOASDI信託基金にまずは振り込んでしまう。残っている未徴収の分、これを国税が徴収していくと。そしてその残りは全部国税に充てると、そういうシステムになっておるようでございます。

そういう意味で、日本でいう未納の問題は、OASDIだけから見たら発生しないと、そんなシステムになっておるようです。そういう意味で、OASDIというか、SSAはちょっと楽をさせてもらっていると、そういう面があるかと思います。その分、税収が減るということはあるのかもしれませんが。

OASDIの積立金の運用

次に、こうやって集めた保険料から給付を行うわけですが、アメリカの場合には、まだ今も保険料の範囲内で給付を行うことができているということから、若干の積立金が形成されていくということで、積立金がOASDI信託基金(社会保障信託基金)に積み上げられていくわけですが、その積立金は、ここがこれからの非常に大きな問題になるわけですが、積立金はすべて非市場性の国債、財務省が発行することになるわけですが、それはマーケットでは売れない国債なわけです。そういう国債を買うという形。あるいはまた財務省への貸付、こういう形のみで運用されているのが現実でございます。

金利は、それは市場金利の動向に応じて金利が約定されることになっております。こうして余ったお金は国債や財務省の借用証書と交換で財務省に渡されるわけですが、この現金を財務省は一般会計に繰り入れてしまう。一般会計に投入されて一般会計で使ってしまう、こういう状態になっております。したがって、積立金が実質的に全く形成されていないと、そんな問題がアメリカの場合にはあるわけでございます。

これはどういう問題を引き起こすかといいますと、ここに書きましたように、OASDIの給付の費用として、社会保障税収入、いわゆる保険料収入だけで賄えないという

ことになりますと、利子収入を使わないといけないということになりますが、この段階が 2010 年代の半ばにくると、そういう見通しがございます。2017 年が今の見通しですが、2010 年代の半ばに来ると、そうしますと、一般会計は社会保障基金にそのクーポンを実際に支払わないといけないということから現金を用意しないといけないということで、その現金をどう用意するかということが非常に大きな問題になるわけです。この現金を用意するに当たって国債を発行するか、増税をするか、その両者を組み合わせるか、あるいは予算を切り詰めるしか選択肢はないわけですが、それがそう簡単な問題ではない。

我が国で、今、基礎年金の国庫負担を 1/2 に引き上げるに当たりまして、2 兆数千億円の財源をどう用意するかということが、けんけんがくがくの議論を呼んでおりますが、そういうオーダーをすぐ超してしまうようなオーダーの現金をアメリカの財務省は用意しないといけない、そういう状態になっておるわけでございます。そういう意味で非常に深刻な問題でございまして、さらにこの元本を取り崩ししないといけないという段階、つまりは借用証書に対して、元本を一般会計が社会保障信託基金に返さないといけないという、その段階ではもっと大きな現金を用意しないといけない。後で、その規模を見ていただきますが、その現金を用意しないといけないということになりますので、非常に頭の痛い問題になっているというのが現実でございます。財務省がその案を立てないといけないわけですから、財務省が非常に危機感を持っているというのが現実でございます。

基本的な統計

以上、アメリカの基本的な制度骨格部分を見てまいりましたが、次にどの程度の被保険者がいて、どの程度の受給者がいるかということを見たいと思います。

被保険者数、受給者数

まず 2008 年に社会保障税(保険料)を納める被保険者数として推定されておりますのは、1 億 6,400 万人ということで、かなりの規模の人口が保険料を納めている状態でございます。これを見ましても O A S D I の適用がかなり進んでいることはよくわかるかと思えます。

もう一方で、受給者数ですが、S S A が出しております Fact Sheet からそのまま引用してまいりましたが、老齢給付に関するところだけを見ますと、本人のみが受給しているというケースでは、2,900 万人が本人だけで受給している。その平均受給額は 1,072 ドルであるということで、我が国の平均に比べましてちょっと低いような感じがいたします。

もう一つは、本人または被扶養配偶者で 62 歳以上の人と一緒に受給している場合ですが、これは家族として見ますと、230 万世帯ということでございます。その家族としての平均月額額は 1,767 ドルということで、18 万円、19 万円ぐらいの水準でしょうか。我が国に比べまして、同じかちょっと低いという感じがするところがございます。

あとは遺族年金にかかわるところですので省略させていただきます。

このような被保険者といいますが、保険料納付者、受給者がいるということでござい

ます。

2007年収支

2007年の収支がどうだったかということですが、これも保険料収入としては、6,561億ドル(65兆円)程度の収入があったということで、これを見てもアメリカの規模はでかいなという感じがするところです。

その他の収入が1,288ドルというのがありますが、1つは利子収入、もう一つは、割合は少ないのですが、他に収入があるために給付に課税されている人がいます。その人に対する所得税はこの社会保障信託基金に還元されることになっておりまして、その税収が一部全体の2%くらいだと思いますが、入っております。それで合計としまして、7,849億ドル(約80兆円)の歳入規模があるということです。

それに対して歳出はどうかということですが、給付費が5,849億ドル(60兆円)程度の給付費がある。そのうちOASDIとDIに分けたものがこのようになっておりまして、その他の歳出、これがSSAの運営経費でございます。SSAの職員の給料も全部この保険料から出ておりますので、ここでそういう事務コストとして要するものが96億ドルあるということでございます。合計が5,945億ドルということで、今は歳入が大幅に歳出を上回っているという状況でございます。

年度末の積立金は2兆2,385億ドル、つまり200兆円以上の積立金があることになっていますが、実質的には全部一般会計で使われてしまっているというのが現状であるわけでございます。

2008年OASDI信託基金理事会財政報告書

以上が、現在のアメリカの公的年金制度の状況でございますが、次に年金制度の財政状況がどうなっているか、2008年つまり今年出ましたOASDI信託基金理事会の財政報告書によって見ていきたいと思えます。

2008年財政報告書の概要(1)

財政報告書の概要ですが、短期推計と長期推計に分けて財政状況を調べているのがアメリカの財政報告書の特徴でございます。短期推計は向こう10年、長期推計は向こう75年になっております。

この短期推計をなぜこのように行うかということ、予算に密接に関連するからということのようでございます。ここで行われた短期推計は、財務省や我が国でいう会計検査院のようなところにもすぐ伝達されまして、そこでこれから当面の財政計画を練る1つの材料にしているというのが現状のようでございます。この短期推計を見ましても問題はない。当面10年は十分な財源を確保することができる見通しとなっております。積立比率も今現在は362%あたりにあるということですが、これが2017年、10年後も400%を維持していると。これは年間給付費の4倍程度の積立金があるという意味です。

それに対して長期推計のほうがより実態をよく物語ってまして、2017年に歳出が社会保障税、保険料収入を上回るという見通しになっております。保険料収入だけでは給付が賄えない状態が10年後ぐらいにやって来るというのが長期推計の1つの大きな警告

でございます。その段階では運用収入から給付を賄う状態になるわけですが、その後、どんどん運用収入を使う状態が増えていきまして、さらに運用収入だけでは賄えないで元本を取り崩していくこととなります。そして2041年に積立金が枯渇する見通しになっているのが今の財政状況です。積立金枯渇後も現在の率の社会保障税、12.4%という社会保障税で運営するといったしますと、給付を2041年には22%カットし、2082年には25%削減しなければならないと、こういう見通しになっております。今まで述べてきた見通しは、全部中位推計と呼べるものでございまして、一番標準的な推計です。今の社会保障法の規定では、財源の範囲内で給付を行わないといけないことになっておりますので、積立金が枯渇した後は、この保険料を変えなければ、こういう給付カットをやらないといけないということになるわけです。

2008年財政報告書の概要(2)

財政報告書の続きですが、これからの75年間では財政は均衡していない。いわゆる年金数理部会で言いますと安定性を欠いていることになるわけです。保険料換算いたしますと、これは75年間で1.7%の不足になるということです。逆に言えば、1.7%今上げれば、この75年間は財政が均衡すると、そういう状態になるわけですし、我が国から見ますと非常にうらやましい状態ではあるわけですが、これでもびた一文上げさせないぞという世論もあるということでもなかなか難しいのがアメリカの現状のようです。

ただ、財務省は永久均衡方式のほうを推奨しておりまして、75年間という有限均衡方式ではなくて、永久均衡方式で見るべきだという立場で主張しておりまして、それで見てみますと、不足保険料率は3.2%であると、こういう結果が得られているところです。

後で触れたいと思いますが、このように永久均衡方式すべきだという意見もアメリカでは出てきておりまして、この辺、おもしろい議論が展開されておりまして、ちょうど我が国が平成16年改正において、有限均衡方式を導入するに当たりましてした議論と同じような議論が今アメリカで行われているというのもまたおもしろいと思います。必ずしも永久均衡方式に行くべきだという意見が大勢ではなくて両論あるということです。

この財政報告書で述べておりますのは、75年間の均衡を回復させる目安として計算すると、2008年初めから直ちに給付を11.5%削減すると75年間は均衡するよということも言っております。

また、年金数理部会でいいます総合費用率も示しておりまして、総合費用率の見通しは、現在は11.2%ぐらいであるというものが、これが2082年には17.50%まで上がると、こういう見通しも示しております。こういったところが2008年の財政報告書の結果ということでございます。

2008年財政報告書の概要(3)

前提のほうですが、ここにまとめましたような前提で財政報告書は計算しているということですが、この財政報告書は中位推計のほかに低コストケースというのと高コストケースというのを試算しております。1つの大きな違いは、合計特殊出生率の前提でございまして、中位推計では2.0という値を用いておるのに対して、低コストケースでは、これよりももっと回復し、2.3ぐらいまで回復するというケースを想定しており、高コ

ストケースのほうは1.7まで下がると。これまで一番下がった程度に下がるという見通しでつくっているというのがこの内容です。

それからもう一つ、我が国との対比で言いますと、おもしろいのは実質賃金上昇率につきましては1.1%という値を中位推計では用いているということで、これは16年再計算のときの前提と同じです。また、積立金の運用利回り、実質運用利回りですので、物価を超える率がどれくらいになるかということについては2.9%ということで、この実質賃金上昇率との差は1.8%ということになります。

そうしますと、平成16年再計算のときの我が国の前提は1.1%ということでしたので、それよりは楽観的であるということが言えるかと思えます。我が国の金利が世界的に見ても異常に低いということがあるわけございまして、その辺は我が国の感覚が異常なのか、アメリカの感覚が楽観的すぎるのかというのは、将来のことはわかりませんが、今の状況を踏まえれば、アメリカのほうもそんなにおかしい状態ではないのだろうという推測は成り立つのではないかと思います。このような前提を用いているということです。

2008年財政報告書の概要(4)

アメリカの財政報告書の1つのおもしろいところは、いわゆる確率過程を取れ入れた将来推計も参考として行っているということでございます。確率過程を取り入れた将来推計というのは、例えば死亡率、出生率について、あるいは金利といったものについて、1つの決めた値で推計するのではなくて、確率分布をもって推計していくという非常に野心的な挑戦をやっていることが言えるかと思えます。

年金数理部会でもこういうことも考えてみたらどうかということをご提案されておりますので、その辺の技術的な開発が進んでいけば、いろいろおもしろい結果も得られるかと思えますが、現在のところ、政策判断としてこれを入れるにはまだまだ技術的に、それが本当にいいのかどうかというあたりが不安な面があるということもあって、しばらく理論的な研究、参考程度におさまるといことになるかと思えますが、アメリカの確率過程を取り入れた将来推計も同じ扱いですけれども、そういう技術的な開発に取り組んだらどうかということは後ほど述べますテクニカルパネルと呼ばれております委員会でもそういう勧告が出ておるところです。

この確率過程を取り入れた将来推計は、それを示すことによって、そこに示されている結果、先ほどから中位推計の場合を見ていただきましたけれども、そこに出ている結果も、その背景には不確定性が常につきまわっているのだということを示しているということが言えようかと思います。そういう実感を読者が持つと非常にいい効果があるとアメリカでは考えておるようです。

この結果を見てみますと、積立比率というところで見ても、中位推計は確率過程を取り入れた推計分布の平均的なところに位置しているというのがわかりますし、低コストケースも高コストケースも両端の2.5%ゾーンよりも外側に位置していると。つまりよく言われます2よりも外に位置していることがこれでわかりますので、この確率過程のやり方がかなり精緻なものであるという前提をとりましたならば、低コストケース、高コストケースは1つの極端なケースを示していて、大体物事はその中間におさ

まるでであろうと言えるということが、この確率過程を取り入れた将来推計から言えようかと思います。そういう報告もこの財政報告は行っています。

財政報告の経済前提の決定過程

この財政報告の経済前提の決定過程というところを見てみますと、アメリカは非常におもしろい過程をとっておりまして、これは昔からこういう過程をとっておりますので、我が国でも考える上で非常に参考になろうかと思いますが、OASDIの信託理事会がこの経済前提を決定するのだと、こういう法的な位置付けがございます。

一方 Technical Panel という委員会がありまして、これは経済前提、人口に関する前提、推計の方法、こういったものの技術的な側面をレビューしていくという委員会でございます。したがって、我が国の社会保障制度審議会の下に経済前提専門委員会が設けられておりますが、その所掌を拡大して、人口前提についてもレビューをするし、推計の方法についてもレビューするという、そういう所掌になりますと、Technical Panel になると、そういうことがいえようかと思います。この Technical Panel が社会保障諮問理事会という、これはクリントン政権のときに発足した理事会ですが、それまでありました社会保障諮問委員会という、ちょっとややこしいのですが、その委員会を改組して設けられた理事会ですが、この理事会が、4年に一度 Technical Panel を任命しまして、これが見直しをするということで、最近では2007年にこの報告書を出しております。

この報告書をざっと眺めてみますと、確率過程を取り入れた将来推計やマイクロシミュレーションのような最新技術の開発をさらに推し進めるべしといったことを言っておりますし、より多くの移民があるという前提、あるいは平均余命はより大幅に改善するという前提を置くべしという勧告も行っております。アメリカでも平均余命の改善は予想を上回って進行しているということがあるようです。そういった点に注意して前提をつくるべきだという勧告を行っておるところでございます。

OASDIの財政状況の問題点

もう一度まとめますと、OASDIの財政状況の問題点というのは、財政不均衡を早期に解決しなければならないということでございます。OASDIは受給者、被保険者とその家族になくってはならない存在である。したがって、深い理解に基づいた議論、創造的な思考と早期の法制化により議会と大統領は社会保障制度が将来世代も保護し続けることを保証できることを示さないといけないといった記述がことしの財政報告書の中にあります。このように、早くこれを解決する道筋を立てないといけないというのがアメリカの関係者の中では非常に大きな問題意識として上ってきているということが言えるわけです。

制度改正議論

こうした上で、次に制度改正議論を見ていきたいと思いますが、制度改正議論は、昔、昔といっても、前世紀の終わり頃ですが、このあたりにまでさかのぼるものです。

1つは、1994～1996年の社会保障諮問委員会、これが先ほど申し上げたクリントン政

権の前に存在した社会保障諮問委員会です。これは1950年代の半ばあたりから設けられておいた諮問委員会で、4年に1回ずつ制度のレビューをやっては大統領に勧告をするといった委員会であったわけですが、ある意味でその委員会の最後の報告になったわけですが、その委員会が96年に報告書を出した。

また、引き続いて Moynihan という上院議員が年金改革の提案を行った。これは1997年でございます。

社会保障強化大統領委員会というものがブッシュ政権になりましてから設置されまして、これが2002年に報告を出したということがございます。

それを引き継ぐような形でブッシュ政権が年金改革案を2005年に出してきた。しかし立ち消えになってしまった。

それに危機感を燃やした財務省が現在論点整理メモを公表していると、こういう段階でございます。したがって、アメリカの場合はずっと改正議論が続いてきているということですが、悪くいえば、小田原評定のような感じがありまして、全く動いていないということがあります。

日本の場合には、これまで5年ごとの財政再計算という規定がありましたので、その段階で常に制度を見直してきたということがございます。それは日本が世界に誇っている1つの特色ではないかと思うのですが、これがアメリカではできなかったということで、時々日本に来られるある大学の先生が、アメリカで講義をされたときに、日本は5年ごとに見直すという習慣があって、少しずつかじを切ってきたと、これは非常に貴重なことである。アメリカでもそういう習慣を取り入れるべきではないかといったことを言っておられた先生がおられますが、我が国の財政再計算はそういう意味では非常に誇れる方法だったのではないかと。

それに対してアメリカの場合には、こういう議論は出るけれども、動かないのがこれまでの状態だったということが言えようかと思います。

社会保障諮問委員会報告(1)

このアメリカの議論を歴史的に追っていきたいと思いますが、1994~1996年の社会保障諮問委員会の報告の内容でございます。先ほど申し上げたように、社会保障諮問委員会は1994年改正法により社会保障諮問理事会に改組されました。ちょうどクリントン政権のときです。この96年の報告書が委員会の最後の報告書ということになりますが、この報告書でまず問題意識を4つ述べております。

1つは、「財政の均衡を回復することが望ましい」ということです。90年代の半ばです。今ほど切実ではなかったのかもしれませんが、一応こういうことを言っております。

「時間の経過することだけで再び財政不均衡が生ずることは好ましくない」と言っております。これは何を意味しているかといいますと、75年の有限均衡方式ですので、これを毎年1年ずつずらしながらアメリカは財政検証を行っています。そうすると手前のほうは、どうしても人口構成の若い時代で、75年後というのは人口構成が非常に高齢化している状態ですので、1年ずらすことによって人口構成がよかった時代が抜けて、人口構成が非常に厳しい時代が入ってくるということから、財政的にその部分だけで悪

くなるということで、1年動いたことによって財政状態が何らかの形で悪くなるが出てきます。そうが起こるのはあまり好ましくないといったことを言っております。これは逆に言えば、有限均衡方式の持つ1つの問題点かもしれません。ただ、それをカバーする情報をちゃんと伝えていくということでカバーしていかないといけないということになるのだと思いますが、時間が経過するだけで、それまで報告していた財政状況と変わってしまうということがあるのはよくないと、そういう指摘を行っております。

それから、当時1990年代といいますと、ちょうど世銀のレポートが出たりしまして、損得論が非常に盛んになった頃だったわけですが、この「損得論にも配慮が必要」ということを言っております。

また、「人々の制度への信頼を取り戻すべき」というところで、これはどの国も共通しておるわけですが、少しの揺れにより、制度への信頼が揺らいでいく。また、政治的なキャンペーンに使われるということがありまして、この辺、人々への信頼を取り戻すべきというところが、当時のアメリカでも問題意識としてあったということがあるようです。

社会保障諮問委員会報告（2）

さらに、社会保障諮問委員会の報告ですが、その中で委員が共通して認識しているということにつきまして述べております。

1つは、アメリカ社会の物の考え方ということなのでしょうが、「保険料率の引き上げは政治的に支持が得られない」、こういう認識を示しております。つまり12.4%以上一文たりとも上げさせないという世論が強いと判断しておるようです。後でそれを修正するような案も出てくるわけですが、この諮問委員会はそういう認識を示しています。

「世代間の公平性に配慮することは、若年世代における内部収益率の向上を招き、制度の信頼回復に資する」、こういう意見も述べております。

「現行どおり、スライド制の維持、資産調査なし、一般会計からの財源投入なし」とも述べております。ここが非常に重要なのですが、アメリカのOASDI制度では、日本では基礎年金に対して国庫負担が財源の1つになっておりますが、アメリカはそういう一般会計からの財源投入をやらないというのが1つの大きな原則になっております。これを維持することが望ましいという見解を示しております。

「皆年金を目指す」ということで、今、適用除外になっている人のグループを見ていただきましたが、これらもすべてOASDIに参加すべきだという意見を述べております。

それから、「支給開始年齢の引き上げを早める」。これにつきましては、先ほど見ていただきましたように、今は66歳になっておりまして、2021年から6年かけまして67歳に引き上げると、そういう内容が法定化されておりますが、それは1983年のレーガン時代の改革によって定められたわけですが、それをもっと早めることもここで述べております。

社会保障諮問委員会報告（3）

そういった共通の認識をもとにいろいろ議論したわけですが、結局この諮問委員会の

報告は三案の併記になったということで、これはおもしろいのですが、我が国の年金審議会の報告も、1990年代頃から両論併記という形が出てきたわけですが、アメリカもそういう意味で両論併記が1990年代に出てきた。どの国も政治的にそういう同じような過程を踏んでいることがあるということを改めて感じるこの三案の併記でございます。

3つの案がここでは併記されておまして、1つは現行給付の維持案ということです。現行給付の維持案ということでは、1つは年金給付に対する課税を強化しろということ。この年金給付に対する課税というのは、アメリカの場合は、本人負担は課税後の所得から負担しておりますので、もう既に課税済みになっておりますが、事業主のほうは損金算入になりますので、課税なしの状態、受給するときにも基本的には課税なしの状態になっております。OASDIの給付に関してはそのような状態になっているということですが、それを何らかの形で課税強化して、例えば企業年金と同じような形で課税を強化して、その課税によって得られた歳入を社会保障信託基金の財源にもう一度戻すということをここでは提案しております。

そのほか、新規採用の州の公務員、新規採用の地方自治体の公務員からOASDIの適用にするとか、先ほど見ていただいたAIMEの計算では、35年平均を使っておりましたが、これを40年平均にして、全体に給付を下げるとのこと。

あるいは2045年に少しだけ保険料を引き上げる。ここで保険料を引き上げないという原則はちょっと崩れているわけですが、少しだけ引き上げるといったことを言っております。

また、積立金の一部の株式投資を認める、こういうこともやったらどうかという案になっております。

それに対して、第2番目の案は、個人勘定の上乗せということで、そういったいくつかの改正に加えて強制加入の個人勘定を設けることを提案しております。この提案では、上乗せの個人勘定をつくって強制加入とする。運用は政府が行って、個人には複数の選択肢を設けるということで、恐らくスリフトセービングプランというものがモデルになっているのだと思います。

それから、支給開始年齢の引き上げの早期化ということもここで言っておりますし、中高所得層の給付の増加の抑制。あるいはまたそのほか現行給付維持案と共通する提案も行っております。

最後の個人勘定方式への移行案、これが後ほどBush政権で取り上げられる案になるわけですが、これはいわば我が国の厚生年金基金制度を考えていただいたらいいかと思うのですが、免除保険料率を設定して、免除保険料を本人に渡すかわりに、その本人がOASDIから受け取る時には決まった給付を差し引くと、こういう形で個人勘定を導入する。個人勘定による代行です。個人勘定による代行という案がこの第3番目の提案でございます。個人勘定に積み上がっていくお金については、民間の運用商品により運用するというものです。

しかしながら、免除料率を設けて個人勘定に積み立てるということになると、OASDI本体のほうに入ってくる保険料がそれだけ少なくなるわけ。それによってOASDIの積立金の取崩しが始まる時期が早くなる。またクーポンを給付に使わないといけない時期が早くなるということになるわけ。ここで書きました経過費用が

あるわけですが、この経過費用はこの案では増税もしくは国債発行によって賄う、こういう案です。

そのほか、支給開始年齢の引き上げの早期化、あるいはここで言われておりますのは在職老齢年金の給付調整を廃止するというので、これは2000年になりましてから、65歳以上の在老が廃止されたわけですが、そういう給付調整の廃止をここで言っています。これが社会保障諮問委員会報告の3つの案でございます。

Moynihan 提案

これに対して、この直後に今度は Moynihan 議員という上院議員が提案した改革案がございました。この Moynihan という人は党派を超えて年金問題については非常に尊敬を受けていたそうです。急進派リベラルには批判的な民主党議員ということでございまして、そういうところで共和党の議員とも相通ずるところがあったのではないかと思います。レーガン改正で、1983年の改正がありましたが、このとき、グリーンSPANなどが活躍したわけですが、その下で Moynihan は非常に活躍したということがございます。

Moynihan は、先ほどの社会保障諮問委員会の3つの提案の中からそれぞれつまみ食いして、個人勘定のほうはとっていないのですが、個人勘定を上乗せするほうはとっておりまして、そういったものを組み合わせて提案しております。中でもOASDIの給付に対する課税強化といったことも言っております。こういった提案を Moynihan はして、これも議論の対象になったということです。

時間の関係で、ここはその程度にさせていただきます。

社会保障強化大統領委員会報告(1)

そうして結論が得られないまま、今度は政権がクリントン政権からブッシュ政権に替わったというところで、ブッシュ大統領は、ソーシャルセキュリティの改革をやるのだということを宣言いたしまして、社会保障強化大統領委員会というものを設けます。建前上社会保障強化大統領委員会は超党派ということになっておりました。Moynihan も民主党ですが、メンバーで入っておりまして、議長を務めておりましたが、最後のほうで亡くなるというアクシデントがございました。

これは超党派委員会だということをブッシュ大統領は強調したのですが、それに対する批判としては、個人勘定創設の意見の持ち主のみが選ばれたのではないかということはいわれまして、この辺もちょっと弱みだったかと思えます。出てくる報告書もすべて個人勘定ということが共通点になっておりました。個人勘定を設ける。つまり免除料率を設けて、それを個人勘定に積み立てる。そしてその個人勘定を選択した人については、受給する段階ではOASDIの給付を削ると、そういうことを行うことにより、いわゆる個人勘定による代行をやるということでは、強化委員会の報告書の3案ともに共通した内容となっております。

ここでも3つの案が出されておまして、1つは免除保険料率2%による代行、非常に素朴な案。

第2案は、免除保険料率4%による代行をやるとともに、PIA算定の際のバンドポイントのスライドを物価スライドにしていくということで、先ほどバンドポイントのと

ころを見ていただきましたが、これを物価スライドにすることによって、事実上どんどん給付を減らしていくと。つまりすべての人の賃金が賃金で上がるところが、このバンドポイントは物価でしか上がりませんので、32%、15%の反映の部分の人が徐々に多くなっていくと。そういうことで財政均衡を図っていこうとしたという案です。

第3案については、2.5%の免除保険料率による代行、死亡率改善分を給付スライドに反映させるということで、これは我が国のマクロ経済スライドとよく似た発想ですが、死亡率改善による平均余命の伸び率をスライド率から差し引くということを頭に置いていたのだと思いますが、そういうスライド調整を行うことと組み合わせてやるといった案も大統領強化委員会の報告には含まれておりました。

社会保障強化大統領委員会報告（2）

これに対してアメリカのSSAにあるOffice of Chief Actuary、首席アクチュアリー室といったらいいのでしょうか、そこがそれぞれの案について試算を行っております。これを見ていただきますと、第2案が一番財政的に改善するということになっております。次に第3案で、第1案は、国庫負担を注ぎ込むという度合いが多くなるに従って改善するという内容になっております。

これはこの程度にさせていただきます。

Bush政権の年金改革案

いよいよBush政権の年金改革案というところになるわけですが、2005年2月にBush大統領は年頭教書演説で、この年金改革をやるのだということを宣言しました。そしてまず出してきたのが個人勘定による社会保障給付の一部を代行するという案でした。これをBush大統領自ら全国を行脚しながら合意を取り付けようとしたわけですが、同じ共和党员からも個人勘定に入ったお金で、もし運用に失敗すれば、その分、全体の給付はどうなるのかということについて、給付は減るということがわかりましたので、そういうことはやる必要はないという意見が強く出てきまして、また、民主党はこの個人勘定の提案を取り除かない限り年金改革の審議に応じないという姿勢を示し、結局立ち消えになってしまったということになっております。

したがって、Bush大統領はこの年の4月ぐらいに、これから財政均衡の回復方法について提案していくということを言っていたのですが、具体的にはどういうものを考えていたのかということとは明らかにならないまま今に至っています。

財務省の論点整理メモ（1）

こうすることでBush改革も立ち消えになってしまったということで、年金改革が全く進まないという状態になってしまいました。それに危機感を持っておった財務省が、それではいかんということで、去年の9月から財務省の論点整理メモ、ソーシャルセキュリティイシューブリーフというものを発行し始めました。その発行に当たって、Paulson財務長官の挨拶があるわけですが、ここでは、公的年金改革の問題については個人勘定と保険料率について意見が大きく分かれたということで、個人勘定について特に分かれたわけですが、保険料率については上げていいのではないかという意見と、上げてはい

かんという意見が拮抗してなかなか前に進まない、そういう状態になったわけですが、超党派的な対話から一致する点もたくさんあることに気づいたということを書いておきます。

すべての人が問題の深刻さを認めている。解決のための原則や政策のいくつかについては多くの人が賛同している面もある。こういった対話を発展させるために、財務省としては論点整理メモを公表していくことにしたのだということを書いておきます。

2008年財政報告書による収支見直し

財務省の危機感というものが、こういうものを発行するところに出てきておるわけですが、財務省が一般会計として用意しないといけない現金が発生するからということですが、39ページの表を見ていただきますと、2017年に積立金が枯渇するということで、ここで財務省が現金を用意してクーポンとして社会保障信託基金にその現金を渡さないといけないわけですが、失礼しました、これは単位が抜けていますが、ビリオン、10億ドルでございます。237億ドルの現金を用意しないといけないというのが2017年でございます。

ところが、2020年になりますと、これが1,068億ドルということで、日本円で換算しますと10兆円規模になります。それが2030年になりますと、4,714億ドルということで、47兆円、非常なスピードでこの規模が膨らんでいく。2040年には8,070億ドル(80兆円)ぐらいの財源をこのためだけに用意しないといけないということで、こういうことは恐らく実行不可能であろうということで、財務省は危機感を非常に燃やしておるわけでございます。

その危機感というのは、財政均衡を図らないといけないと考えております保険人材省、SAAとは基盤を共有するもので、この辺でまた制度改革議論を復活させようということでございます。

財務省の論点整理メモ(2)

財務省の論点整理メモの内容ですが、財務省の主張は、財政の不均衡はできるだけ早く、かつ、なるべく生涯収入の高い人が多く負担する方法で解消すべきであるということを書いておきます。過去にさかのぼって、この不足を解消するのは不可能であって現実的ではないので、現在世代及び将来世代でこれを解消していく。その際にできるだけ世代間で解消の配分を平等にしていくのがねらいだというのは財務省の主張です。

改革の視点として4つのものを挙げておまして、世代間の公平性に配慮すること。世代内の公平性を確保すること。これは所得再分配が維持されることです。給付の十分性を確保すること。積立金が本当の役割を果たすこと。

こういう意見を述べておりますが、最後の部分、ここが財務省の本音としては一番早く解決してほしいところなのだと思います。つまり現在の積立金は、ただ単に借用証書だけになっている。裏付けのない積立金になっているということから、そこを本当の裏付けのある積立金にしてほしいというのが財務省のねらいになっていることが言えるかと思えます。

財務省の論点整理メモ（３）

さらにこの論点整理メモでは、今出てまいりました改革の視点を実現していくための指標を挙げております。

まず、世代間の公平性をはかる指標としましては、生涯純給付率というものを挙げております。これは一人の個人を取り出しまして、その一人の個人についての給付現価から保険料収入現価を除いたものを給与原価で割ったものという指標でございます。これから今の不均衡を回復していかないといけないわけですから、この生涯純給付率というのは多くの世代でマイナスになるはずですので、その絶対値、マイナス取った値を逆に生涯純保険料率と呼ぶという言い方もしております。

それから、世代内の公平性をはかるという指標ですが、これは今申し上げました生涯純保険料率のほうです。生涯純保険料率のほうを取り出しまして、平均的収入の人の生涯保険料率に対して、その人の生涯純保険料率がどれぐらいの割合になっているか、これが所得の低い人ほど低くなっているのが世代内の公平性が実現している指標となるのだと、そういう主張です。

それから、最後に給付の十分性をはかる指標としましては所得代替率、ここで所得代替率の定義は、給付額に対して、21歳から65歳の間、再評価後の平均収入を使っています。ただし、今のところ、このイシューブリーフでは、給付の十分性というのは何かという定義がそれほど明らかではありません。こちら辺は将来のイシューブリーフの中で出てくるのかどうか、その辺、よくわかりませんが、今のところそこは明らかではありません。

財務省の論点整理メモ（４）

続きまして、財務省のもう一つの改革の視点である積立金が本当の役割を果たすための改革案を提案してございまして、第1案から第4案まででございます。

第1案は、個人勘定による代行ということで、これがBush提案と同じでございます。そういう意味で、Bush提案の後付け的な説明をしたということもいえないかと思えます。今はBush政権ですので、そういったことをやったということかもしれません。

それから、第2案としては、そういった個人勘定を設けますと、どうしても事務コストがかかります。その事務コストを軽減するために運用の選択肢は設けなくて一本だけにするという案です。

第3案は、OASDIの信託基金の積立金を株式を含めた資本市場で運用するという案です。

第4案としては、OASDIの信託基金の積立金を市場性のある国債で運用する案。今は非市場性の国債で運用されておりますが、これを市場性のある国債で運用する。

それぞれについて評価を行ってございまして、第1案が一番積立金らしくなるはずだと述べております。

それから、給付水準の削減方法ですが、この給付水準の削減方法も提案してございまして、経過的な措置として、一時期物価スライドに切り換える。今は60歳までは賃金スライドでやっているわけですが、これを物価スライドに切り換える、こういう提案をしております。

第2案としまして、財務省はこの第2案のほうを推奨しておりますが、AIME、再評価後の平均収入月額の高い部分につきましては物価スライドを適用していく。そのバンドポイントも2つあったわけですが、その間に1つバンドポイントを設けて、そこよりも高いAIMEについては物価スライドをやっていくという提案です。したがって、一番高いバンドポイントも、それ以降は物価スライドにしないとつじつまが合わないということになるかと思えます。そういう形で給付を減らしていくという案を提案しております。

これまで発行されておりますのはここまででございますが、これからもまだ続いていくと思えますので、財務省のホームページを見ていただきますと、また新たな議論が出てくるかと思われま。

A A A 社会保障委員長のコメント

これに対してアメリカ国民がどのような考えを持っているかということはまだまだ国民の間には浸透していないと思うのですが、1つおもしろいと思えたのは、A A A (American Academy of Actuaries) という団体がございませ。これはアメリカの職能団体としてのアクチュアリー会というよりも学術団体としてのアクチュアリー会で、職能団体としてのアクチュアリー会もその傘下に持っているというものですが、主にリサーチをやるような機関ですが、そこは同時にアメリカ連邦議会とか連邦政府に対して定期的に証言 (testimony) や情報提供を行うと、そういう機能を持っております。また、法案等が出ましたら、それに対してコメントを行う、そういう機能を持っております。

このA A Aの社会保障委員長をしておりますKen Buffinという人がおりますが、Ken Buffinは財務省の論点整理メモに対してコメントをしておりますが、ただし4までのコメントでございませ、5は最近出ましたので、これはまだコメントは出していないようですが、4までのコメントでいくつかおもしろいコメントをしております。

これは、Ken Buffinから見たら、確かに財政の均衡というのは非常に重要な問題であることはもちろん認めるけれども、財務省の提案というのはかなり社会保障の視点が抜けているのではないかということKen Buffinとしては言いたいところのようです。

ここに書きましたように、非常に重要なテーマであるので、公的年金財政の長期的均衡だけではなくて、給付の十分性、優先度、経済政策という観点からもコメントしたいということ1つ言っております。

それから、世代間の公平性の問題は十分配慮しなければならないが、達成できないかもしれないし、制度の存続可能性にとってそれほど重要な課題ではない。ここは非常に強いことを言っております。世代間の公平性の問題はそれほど重要ではないと言い切っているというのが1つおもしろいところだ。

それから、むしろ公正さを考えるのであれば、それは社会連帯と給付の十分性をもって制度の公正さを意味するのではないかと申しております。

一方で、財務省の論点整理メモでは、OASDIは真の終身年金であり、物価スライドが行われ事務費も少なく済んでいる、強制適用であるため逆選択の問題もない、これは民間の会社では実現できないものだと指摘している点は評価できるが、それでも途

中で保険料率を下げてもその分貯蓄に回るだけだから、個人の老後所得に影響は少ないと述べたりして混乱しているという指摘もっております。

また、財務省は永久均衡方式を推奨していますが、Ken Buffin は、永久均衡方式の財政見通しは不確定性が増して政策決定の根拠とするには問題点が多い。また、一方で、死亡率が相当程度改善するという前提を置きながら、永久に支給開始年齢を固定した前提で出てくる、そういう財政不均衡というのは現実的な数値ではない、実際には途中で必ず支給開始年齢の見直しを行うからであると述べまして、有限均衡方式のほうが現実的であるということを書いております。これは平成 16 年の改正のときに、我が国の改正で議論されましたことと非常に共通する点を持っておりまして、おもしろい議論だと思います。

それから、Ken Buffin も、論点整理メモは事実上給付の十分性ということについては触れていないということを言っております。

このようなコメントがあるということで、現在まだまだいろんな議論が出てくるだろうということでございます。

カナダの年金制度の概要

これがアメリカでございまして、済みません、随分時間がたってしまいましたが、続いてカナダのほうに移らせていただきたいと思います。

カナダの公的年金制度の枠組み

カナダでございまして、カナダの公的年金制度は 1 階部分が税方式による老齢保証年金と呼ばれるものでございまして、税方式による基礎年金のような給付が行われています。その上に C P P (Canada Pension Plan) と呼ばれる報酬比例の年金が乗っかっていると、こういう構成になっております。そのほかに C P P はすべての人に給付されるものではありませんので、O A S (老齢保証年金) だけにとどまっている人に対して補足する給付、G I S (所得保障補足年金) というものが乗っかっております。これは所得テスト付きと、どれぐらいの所得があるかによって給付が変わってくると、そういう性格のものであります。

また、1 階部分の老齢保証年金 (O A S) は、ミーンズテストはないのですが、最近ですが、Claw back というものが導入されまして、インカムテストが行われて給付が減らされる。非常に収入の多い人はこれがゼロになってしまう、そういう仕組みになっております。

適用

適用ですが、老齢保証年金 (O A S) のほうは資産調査なしの税方式による定額年金で全居住者が対象です。

それに対して Canada Pension Plan (C P P)、Quebec Pension Plan (QPP) という報酬比例年金につきましては、社会保険方式による年金が支給されているということでございまして、これは収入のある 18 ~ 70 歳の被用者がすべて対象になる。ここには公務員も軍人も含まれているということで、公務員が含まれているという点でアメリカと違

うということでございます。そういう意味で、制度が一本化されています。自営業者も対象になっているということでございます。

このCPP、QPPにつきましては、年収下限と呼ばれておるYBEというものがあるわけですが、このYBEよりも年収の少ない者には適用されないということになっておりまして、現在このYBEは3,500カナダドルで固定されております。それから、アメリカと同じように、一定の宗教団体の聖職者、職員は適用されないという内容になっております。

それから所得保障補足年金(GIS)ですが、これはOASの受給者が対象でございます。所得調査つきの税方式による補足年金が出るという内容でございます。この所得調査には当然CPPからの年金給付も含まれます。

給付設計(1)

給付設計ですが、このOASは1952年に導入され、税方式でございます。後でこれがどういう経緯で導入されたかということを見たいと思いますが、支給要件は10年以上カナダに居住していることということで、40年居住で満額の年金が出ます。その満額の年金は月額で500ドルちょっとということでございます。平均年収の大体15%ぐらいということでございます。

給付は課税されまして、それからまた年金額は物価スライドになる。したがって、賃金に比べたら相対的に低下していくこととなります。

高額所得者のOASというものは削減されるということで、これがClaw backと呼ばれております制度です。これは年収が6万4,178カナダドル以上の人につきましては、収入の15%が年金給付から削減されることになっております。それから10万4,903カナダドルを超える人についてはOASは支給されません。これがClaw backの制度でございます。この限度額については物価スライドしていくということです。

給付設計(2)

それから、CPPの給付設計ですが、CPPとQPPは実質的に同じ制度でございます。完全に通算制です。

受給資格期間は、1年以上の拠出期間があること。

給付の算定基準は、ドイツのポイントシステムと似たようなところがございます。まず、受給を開始するに至った年を基準にして、過去5年間の収入上限、毎年収入上限(YMPE)が定められておりますが、その収入上下限の過去5年間の平均をつくるというのをやります。この収入上限というのは、2008年で4万4,900ドルということで、450万円ぐらいの水準でしょうか、それが収入上限ということになっておるわけですが、この5年間の平均、これを収入上限の平均(MPEA)と呼んでおります。これを使って過去の報酬月額を再評価するというので、再評価率はMPEAを報酬月額が属する年のYMPEで割った率ということになっております。過去の報酬が属するその年の報酬上限で、収入上限の平均(MPEA)を割って再評価率をつくるということです。

そして、再評価率を使って報酬月額を再評価するわけですが、この再評価された報酬月額の平均をつくるということです。そして年金月額は、その平均に、簡単に言ってし

まえば、25/40%と保険料拠出年数を掛けて計算する、そういう内容になっております。若干ここに除外規定とかあるのですが、省略させていただきます。

そして受給開始後は物価スライドになる。

繰上げ、繰下げ受給の制度がありまして、その減額率、増額率は月 0.5%であるということになります。

給付設計(3)

G I S という保障給付があるわけですが、これは C P P、Q P P の導入とともに始まったわけです。

まず O A S の受給者でなければ G I S は受給できずに、これは 1 年前の収入に応じて支給される

1 年前の収入に応じて、ことしの 7 月から来年の 6 月までの給付額が決定される、こういうやり方になっております。この収入については、O A S、G I S の給付は収入に含まれないということでございます。

居住期間は 10 年で満額になるように設定されておりまして、給付額はまずは O A S で足らなかった部分を補うという意味で、O A S の満額から実際を受給額を引いたものに満額の G I S を加えると、こういうところから出発いたします。そして収入月額額の 50% をこの金額が超える額について、10 年居住していればそのままの額、1 年だけ居住というときには 1/10 を乗ずることにより給付額が決まるわけです。こんな内容で、所得に応じて加算されるということです。

また、カナダでの居住期間が足りないで、O A S からの受給額が少なく、かつほかの収入がない人については、O A S の水準まで高める措置もとられているということでございます。

この最後のところですが、本格的な C P P の受給者が始めてまいりましたので、G I S の受給者は減少傾向であります。

C P P の給付設計の特色

C P P の給付設計の特色としては、先ほど申し上げましたようにドイツのポイントシステムに類似している部分があるのではないかと。ただし平均賃金を基準にするのではなくて、収入上限を基準にするというところは異なっている。ただ、この収入上限も非常に低いというところがございます。

それから、受給開始後は物価スライドであるということは異なる。

また、毎年の収入上限が比較的低いというところで年金額は割と低く抑えられているというところがございます。

保険料率

保険料率ですが、O A S と G I S は税財源ですが、C P P、Q P P は 9.9% という率になってございます。これが労使折半で負担されているということで、この保険料の計算の仕方は収入の下限を超える収入の額、収入からの Y B E を引いたものにこの率を掛けるという形で計算されます。収入が上限を超えるときは、上限に置き換えて計算しま

す。

ＣＰＰ、ＱＰＰの財政の自動均衡措置

このＣＰＰ、ＱＰＰには非常におもしろい特色がございます。これが本日の主たるテーマの１つになるかと思いますが、財政の自動均衡措置が設けられているということです。このＣＰＰ、ＱＰＰにおきましては、３年ごとに財政検証を行うという規定が設けられております。財政の均衡が崩れていることが判明して、政治的に解決方法が見出せない場合、政治的に何か紛糾してしまった場合には自動的に次のような措置がとられます。

まず、保険料率は、財政の均衡に必要な保険料率と現在の保険料率との差の半分相当の率だけ引き上げる。

そして財政の均衡が回復するまで年金給付のスライドを停止する。こちらの部分はスライド調整に似ている発想ですが、このように、財政再計算を行った結果、財政の均衡がとれておらず、かつそれを政治的に解決できないときには自動的にこのような措置を取る仕組みとなっています。これは 1998 年、もしくは 1997 年の改正とも呼ばれますが、その時期に改正された内容でございます

ＣＰＰ、ＱＰＰの積立金の運用

もう一つは、アメリカと違いまして、ＣＰＰ、ＱＰＰの積立金の運用は、ＣＰＰＩＢというものが設立されていまして、ここがほぼ独立的な意思決定権限を持っておりまして、そこができるだけ効率的な運用をすると、そういう仕組みで、できるだけ運用収入を稼ごうとしているというのが特徴的でございます。

基本的な統計

被保険者数、受給者数（ＣＰＰ，ＱＰＰ）

基本的な統計ですが、これはちょっと古いのですが、新しい数字が見つからなくて済みません。2002年の保険料拠出者数は大体ＣＰＰとＱＰＰを合わせて1,500万人ぐらい。ＣＰＰだけでしたら1,100万人ぐらいということです。

受給数は500万人ぐらい。

給付額は年間で328億ドルに達している。これは2005年の統計です。

2005 会計年度収支（ＣＰＰ）

それから年間収支としましては、保険料収入と運用収入を合わせまして431億ドル。

支出は254億ドルで、現在1,011億ドル（約10兆円）ぐらいの積立金がＣＰＰには積み上がっています。

ＣＰＰ第23回財政報告書

次に最近出ましたＣＰＰの第23回財政報告書がございます。

ＣＰＰ第23回財政報告書（1）

これは2006年12月の基準日で行われたものです。カナダの財政運営で特徴のありますのは、まず財政運営の原則、これは1998年の改正で導入されておりますものですが、2つを定めていることをごさいます。

1つは、将来の年間給付費のおよそ5.5年分の積立金を保有することをターゲットに財政運営を行うということで、これを steady-state funding といった言い方をしております。

それともう一つの原則は、これは公的年金としては非常にストリクトな感じがいたしますが、給付改善や新しい給付を導入するときには、その財政は完全積立方式で運営すること、こういう記述がございます。しかも、この完全積立というのは、どういうものを指しているかというのはもう一つははっきりとは書いていないのですが、どうも企業年金的な事前積立的なファンディングを要請しているような感じがいたします。それは公的年金の趣旨と一致しないではないかという印象を持つところでございますけれども、恐らく積立レベルを早く引き上げるということを目的にしてそういうことをやっているのだと思います。

C P P 第 23 回財政報告書(2)

この23回報告書の内容ですが、1つの結論としては、財政運営の原則を実現するC P Pの最小の保険料率は9.82%であるということをおっしゃっておりまして、これは9.82%ですので、現行の保険料率よりも低いわけで、現行の保険料率で十分やっていけるということをおっしゃっております。積立比率の変化、いつ運用収入を充てることになるかということが書かれておっしゃっておりまして、この9.9でいきますと、積立比率は最終的に2075年あたりでは6.4ぐらいの大きさになるということをごさいます。そういう意味では steady-state funding よりもちょっと高いレベルのファンディングになることが見通されているということです。

保険料拠出者は2007年の1,230万人という見通しになっており、先ほど見ていただきましたように、2002年で1,100万人ぐらいだったわけですから、それよりはちょっと増えているわけですが、それが2050年には1,540万人に増加する見通しになっております。

C P P 第 23 回財政報告書(3)

次に財政報告書の前提ですが、出生率は1.6という内容になっております。実質賃金上昇率は1.3%ということで、わが国の1.1%とあまり変わらない。一番違いますのは、実質運用利回りです。これが4.2%ということで、実質賃金上昇率と比べると2.9%。つまり賃金上昇率を上回る率としては2.9%あるということで、わが国やアメリカに比べて非常に高い。これはそういう運用を民間の資本市場でやることによってハイリターンが期待できることのあらわれなのだと思いますが、これは本当にそこまで高く設定しているのかというのは別の議論としてあると思います。しかし前提としてはこういう前提で行われております。

C P P 第 23 回財政報告書に対する外部検証

カナダの財政報告書で1つ特色がありますのは、この財政報告書を必ず外部検証、ピ

ュアレビューをやるという制度になってございます。しかもこのピュアレビューをやる
ときにイギリスに Government Actuarial Department (G A D) というところがあるわ
けですが、このG A Dにピュアレビューをやる3人の委員を選んでもらう。つまり財政
報告書を出す Office of Chief Actuary から、息のかかったアクチュアリーを集めてピ
ュアレビューをやっているのではありませんよということを示すために、イギリスのG
A Dに頼んで3人を選んでもらっていると、こういう特色がございませぬ。

そして、このG A Dは、さらにこの3人がつくる報告書に対して意見を述べていると
いう何か四つどもえぐらいの重層した検証をやっているということがございませぬ。

3人のカナダアクチュアリー会の正会員が外部検証を行っているということござ
いまして、積立水準を2050年まで示していることについて、この外部検証の中で1つ特
徴的なのは、「専門家ならともかく、一般の人には不適切に積立水準が低いという印象を
与えてしまうということは問題である」ということを述べております。こういうおもし
ろい指摘がございませぬ。これも公的年金の性格からしたら非常に正鵠を得た指摘かと思
いますが、こういう指摘も行っている。

ただ、イギリスのG A Dからも、これらの3人の報告書に対してまた指摘が出ており
まして、例えば「首席アクチュアリーやそのスタッフが財政検証を遂行するに十分な経
験を有しているか」という点について報告書は触れていないと、そういう指摘も行っ
ていませぬ。

イギリスG A Dが述べている意見

そのほか、イギリスのG A Dが触れている点につきまして、ここにまとめておきまし
たので、後で見ただけたらと思ひます。

カナダの公的年金制度の歴史

ここからカナダの年金制度の歴史を見ていきたいと思ひます。

問題意識

カナダはそういう意味で非常に特徴のある年金制度を形成しているわけですが、こ
ういう税方式の年金制度を持っている。

積立水準については途中で引き上げ始めたということ。

O A Sも創設が比較的新しい。O A Sは1952年ですし、C P Pは1966年というこ
とで非常に新しいということで、どうしてそのような経緯があるのか歴史を調べてみたい
と思ひます。

老齡年金法（1927年）成立まで

1つカナダの歴史で特徴的なのは、カナダの工業化が比較的遅かったということがあ
るようです。20世紀に入ってから工業化が進んできて、それに伴い都市部での貧困の問
題が起こってきたということから、人口の都市集中、困窮化する高齢者の増加といった
問題にどう対処するかというのが今世紀に入ってから社会問題になってきた。

それを加速したのが第一次大戦のようございませぬ。第一次大戦で、カナダというの

は、大戦ごとに軍需景気があるようで、第一次大戦で軍需景気があって、そこで富裕層というのが出てくるわけですが、老人は常に取り残された。第一次大戦の終了とともに傷痍軍人や戦没者遺族に対する補償給付が始まったのですが、これから国の経済発展に貢献した高齢者を扶助すべきではないかという機運が生まれてきたということで、1927年に老齢年金法というものができたということですが、この老齢年金法は非常に問題が多かったということがあります。

老齢保障年金法（OAS：1951年）の成立まで（1）

これはミーンズテスト付きの老齢年金法だったということですが、当時のカナダの憲法として、老齢に関する保障というのは連邦政府ができずに州政府しかできなかったということがありまして、州政府が実施したということで、ミーンズテストの基準などがばらばらだったということがあったようです。それから、州政府は給付した費用を回収するために、その人が亡くなったら、その人が本当にわずかの財産を残すかもしれないわけですが、その残した財産を州政府が回収したといったことがあります。そういったことが非常に不評だった。

1927年老齢年金法の問題点というのは次のようなところがあったということのようです。

まずは、ミーンズテストというのが非常に屈辱的だった。

給付申請者の子どもたちには扶養能力がないということを証明する必要があったそうですが、時には州の担当官がその受給申請者に対して扶養しようとしめない子どもを訴えたらどうだといったことを勧めたりしたということがあつたようです。

また、受給者が死亡したら、残った少ない財産を回収してしまうといったことがあつたようでございまして、これらが非常に不評だった。

そのうちに大恐慌が起こったということで、1930年代の前半は本当に経済が混乱して失業者が爆発的に増えた。そして高齢者の貧困問題と併せて貧困全般の解決が国家的課題になった、そういう経緯があるようです。

老齢保障年金法（OAS：1951年）の成立まで（2）

1930年代、今度は後半になってきますと、第二次大戦に突入していくわけですが、このとき、再びカナダは軍需景気に恵まれたということで、豊かになる現役層が増加してきたのですが、インフレも進みまして、高齢者は貧困のまま取り残されることが多かつたということで、より効果的な老齢保障制度を導入しないといけないという議論が続いていったわけでございます。こういった制度の最後として現在のOASというものが導入されたということで、これは所得資産調査のない、いわゆるミーンズテスト、インカムテストのない税財源の制度でございます。アメリカのソーシャルセキュリティと同じような制度を入れたらどうかという意見があつたのですが、社会保険方式で制度を導入しますと、給付が出てくるのが随分後になりますので、効果が少ない。今、目の前にいる多数の高齢貧困者に対して給付を出さないといけないということから、税財源で給付を行うという選択をしたということで、ここでOASというのが税財源の給付ということになったということです。高齢者の貧困の解決が喫緊の課題だったということがあつた

ようです。

アメリカ社会保障法準備段階での拠出制・無拠出制に関する議論（SSA資料）

この歴史を調べておられますときに、アメリカの歴史と対比してみたらおもしろいことがあります。アメリカでなぜ社会保険方式を導入したか、そういう文献もありました。SSAの資料に残っておるのですが、これは参考のために付けさせていただきました。こちらは社会保険方式を選択している。今行われている議論と共通する議論が随分含まれているように思います。

CPP, QPPの成立（1966年）まで

そして、OASが1952年に導入されたわけですが、それでも時間がたつに従って、OASだけでは十分ではないという考え方がカナダで出てきました。その1つの大きな力が医療保険制度を導入したということがございます。1957年に医療保険制度を導入して、人生における経済リスクのようなものを社会全体でみんなで支えたら貧困の問題が解決できると、そういう考え方が普及してまいりまして、また、ILOもそういうことを宣伝しておりまして、そういう考え方が徐々にカナダの社会に広がっていった。カナダもイギリスの影響が強かったものですから、貧困というのは個人の責任という概念が長く残っておりまして、また貧困に陥った人を救うという救貧法的な発想が強かったわけですが、このあたりから防貧というほうに向かっていったということがあるようです。いろんな議論を経て、結局社会保険方式のCPPを導入することによって、被用者だった人の急激な生活レベルの落ち込みというのを防いでいこうと、そういう制度が生まれてきたということがあるようです。

その後の改正（1）

そして今の制度の形ができ上がったわけですが、その後もいろんな問題にぶち当たっていくということで、特に1970年代、80年代はカナダの経済が成長と後退を繰り返したということがあって、この結果、インフレの進行や累積赤字の伸長といったものがありまして、連邦政府も非常な財政難に陥ったということがございます。その結果としてClaw back制度が1989年の改正で導入された。それほど大きな財政効果があるものではありませんが、1つの考え方としてClaw back制度が導入されたということがあるようです。

その後の改正（2）

さらに1990年代になりまして問題も解決せず、さらに先ほど見ていただきましたようにカナダの出生率がどんどん落ちていくということがありまして、この辺で少子高齢化の問題がカナダでも深刻になったわけですが、同時に連邦政府は大きな財政赤字を抱えているということで、公的年金制度の持続可能性を危ぶむ声が強くなってきた。

また、現実にCPPの積立金が減少したことがございました。これによって、さらに問題意識に火がついたということがございます。

同時にCPPのアクチュアリーが、制度をこのまま維持した場合、将来の保険料率が

14.2%まで上がるという見通しを示しまして、本格的に制度改革に取り組みないといけないということで、1998年の改正に至りました。

その後の改正（3）

1998年の改正では給付は9.3%削減するというので、この1つに、先ほど再評価率を決めるときに、過去5年間の報酬上限の平均をとるということを見ていただきましたが、それまでは3年だったのですが、それを5年間に延ばすことによって報酬上限が下がるわけで、その分で給付水準のちょっとした切り込みを実現した。この9.3のうちの恐らく2~3%だと思うのですが、そういったものを入れながら、いろんなものを交えながら給付の削減を行った。

それから、保険料率を6%から9.9%まで一気に引き上げていくと、こういうことを法定した。そして積立金をC P I Bで効率的に運用するという運用に切り換えた。それから、先ほど見ていただいた自動均衡措置の導入を行った、こういう経緯がございます。

まとめ

こういったことから、カナダの年金制度は安定したということがあるわけでございまして、アメリカとカナダを眺めておられますと、財政再計算と財政検証ということについていろいろ考えるところがありますし、財政運営の考え方についてもいろいろ考えるところが出てまいります。

財政再計算と財政検証

1つの論点としましては、定期的な財政検証というのは、財政再計算も当然そうですが、規律ある制度運営に資するということが言えようかと思いますが、アメリカはどちらかというところでは財政検証に近くて、カナダは財政再計算に近いわけですが、そういう規律の保持への貢献という意味では財政再計算のほうが強力だなという感じはいたします。

我が国も16年財政再計算までは財政再計算を続けてきたわけですが、政治的にどうも立ちいけなくなると。制度改革をしようとしても政治が動かないというところがありまして、そういうところで現実としてはいろいろ難しい面があるということが言えるかと思いますが、ただ、アメリカのように、小田原評定のようにになっているのもよくないということとは言えようかと思いますが。

財政運営の考え方

あと財政運営の考え方としては、「世代間の公平性」という概念は重要な概念だと思いますが、これは本当にさまざまな角度から検討する必要があるかと思いますが、そういう意味で、アメリカの財務省は1つの指標を出しておりますが、それだけで十分なのかどうかというのは別の論点としてあろうかと思いますが、Ken Buffin みたいにもっと突っ込んで、世代間の公平性というよりも、もっとフェアネスといったものを追求すべきではないかという考え方もあるかと思いますが。

それから、また永久均衡方式と有限均衡方式についても Ken Buffin が述べておりましたし、我が国でも 16 年改正のときにそういう議論をやったわけですが、どのように考えるのがいいのか。ただし、永久均衡方式のほうが不確定的な要素が多くなって、不確定の要素によって結論が支配されてしまうという部分がありますので、これはどう考えたらいいのかといった議論がここでは成り立とうかと思えます。

また、積立金の効用という点については、アメリカの運営は問題があったのではないが。しかしアメリカも、これは議論を経た上での選択であるということも非常に大きな特色かと思えます。この辺は、これからどういう議論の展開がなされるかということにつきましては、注目されるということでございます。

時間が大幅に超過してしまいまして申し訳ございませんでした。

長い間、御清聴ありがとうございました。

(拍手)