

2013年8月30日 全8頁

米国の公的年金、ソーシャルセキュリティ

枯渇する恐れがある公的年金の信託基金

ニューヨークリサーチセンター
シニアエコノミスト 土屋 貴裕
上野 まな美

[要約]

- 1930年代に成立したソーシャルセキュリティプログラムは、高齢者や遺族、障害者に対して給付金を支払う社会保障制度である。米国の公的年金に相当し、2013年の受給者は約5,800万人、総額は8,160億ドルと見込まれている。
- 米国人の平均寿命が延び、ベビーブーマー世代が退職するにつれて、退職した高齢者が増加する。高齢者人口の増加により、賦課方式のソーシャルセキュリティを支える勤労者の割合が相対的に小さくなることが予測される。
- 2013年のソーシャルセキュリティ信託理事会の年次報告書によると、ソーシャルセキュリティ信託基金は2021年から積立金の取り崩しが始まり、2033年に枯渇する恐れがある。政府は今すぐにも対策を取るべきであると、早急な改革を勧告している。
- ソーシャルセキュリティの改革は、長年にわたって政府の課題であり、いくつかの改革案が出されたが、議会による決議には至っていない。だが、信託基金の積立金取り崩しと枯渇までの時期は近付いており、段階的な改革のための時間は限られてきている。

ソーシャルセキュリティとは

米国の社会保障制度の一つに、退職した高齢者、遺族、障害者を対象とする社会保障年金制度（OASDI : Old-Age, Survivors and Disability Insurance）がある。公的年金の中核であり、一般にソーシャルセキュリティ（Social Security）と呼ばれ、メディケア（高齢者向け医療保険）とともに、連邦政府が運営する国民負担のエンタイトルメントプログラム（Entitlement Program）¹の一つである。ソーシャルセキュリティの受給のためには、最低 10 年以上、給与税のソーシャルセキュリティ部分を納付していることが資格要件となる。ソーシャルセキュリティプログラムの原資は、対象となる被用者及び雇用主と自営業者が支払う給与税と、受給者が給付金の一部に対して支払う連邦所得税、そして収入が支出を上回る額を積み立てたソーシャルセキュリティ信託基金の投資利子となっている。

米国の社会保障制度は、1930 年代の大恐慌の際のニューディール政策に遡る。1935 年にルーズベルト大統領により、ソーシャルセキュリティ法（Social Security Act）が成立し、65 歳以上の退職した高齢者を扶助するための社会保障プログラムとなるソーシャルセキュリティプログラムが設立された。給与税のソーシャルセキュリティ税²が初めて徴収されたのは 1937 年であり、その後、1939 年に遺族に対する給付金が付け加えられた。現行のソーシャルセキュリティ給付金が毎月支払われるようになったのは 1940 年からで、それ以前は、一括で給付金が支払われていた。1956 年には、障害者向けの給付金が加えられた（図表 1）。

図表 1 ソーシャルセキュリティの経緯

1935年	ソーシャルセキュリティ法成立
1937年	連邦社会保障拠出金法（FICA : Federal Insurance Contribution Act）の下、給与税2%の徴収開始
1939年	ソーシャルセキュリティ高齢者及び遺族保険設立
1956年	障害者向け援助設立の他、女性に対する早期退職年齢を62才に設定
1961年	男性に対する早期退職年齢を62才に設定
1972年	生計費調整（COLA : Cost-of-Living-Adjustment）を導入

（注）主要事項のみ記載。

（出所）Social Security Administration より大和総研作成

こうした経緯を経て確立されたソーシャルセキュリティプログラムは、賦課方式の確定給付型システムである。勤労者が給与税を負担し、これを主な財源として高齢者などに給付金が支

¹ エンタイトルメントプログラムは、一定の要件を満たす者に対する政府の給付プログラム。一般財源から拠出される低所得者用のプログラムではない。

² ソーシャルセキュリティ税は、メディケア税と合わせて FICA 税とも呼ばれる。これは、1937 年の連邦社会保障拠出金法（FICA : Federal Insurance Contributions Act）の下、給与税が徴収されているためである。

払われる。

2013年6月時点で、約1.6億人の勤労者がソーシャルセキュリティ税を負担している³。勤労者は加入が義務付けられ、ソーシャルセキュリティプログラムを拒否できない。米国の65歳以上の高齢者10人中9人がソーシャルセキュリティ給付金を受け取っており、給付金は、高齢者の収入源の約39%に相当する。受給者の70%は退職者であり、残りの19%は障害者、11%が遺族となっている（図表2）。2013年は約5,800万人が受給し、総額は8,160億ドルに上ると見込まれている。満額受給開始年齢は、生年が1937年以前の場合は65歳以上で、その後は生年ごとに段階的に受給開始年齢が引き上げられ、生年が1960年以降の場合、満額での受給は67歳からになる見込みである⁴。

1950年頃までは、ソーシャルセキュリティの受給者より、負担者数が多かった。当時、収入の僅か2%（勤労者1%、雇用主1%負担）が給与税として課税されたが、2013年現在の給与税は、総所得の15.3%で、勤労者と雇用主で7.65%ずつ折半して負担している。7.65%のうち、6.2%分がソーシャルセキュリティ税である⁵。

図表2 ソーシャルセキュリティの給付内訳（2013年6月）

	受給者数	受給総額	平均給付金
退職者	3,700万人	\$474億	\$1,269
扶養家族	290万人	\$18億	
障害者	890万人	\$100億	\$1,129
扶養家族	210万人	\$6.9億	
遺族	620万人	\$66億	\$1,221
上記合計	5,710万人	\$664.9億	

（注）給付金には生計費調整が含まれる。平均給付金は月額。
（出所）Social Security Administration より大和総研作成

枯渇する恐れがあるソーシャルセキュリティ信託基金

今後、ベビーブーマー世代が退職し、高齢者数が増加すると、退職した高齢者のソーシャルセキュリティ給付金を支えられなくなる恐れがある。同プログラムの資金は、勤労者及び雇用主と自営業者が支払う給与税と、受給者が給付金の一部に対して支払う連邦所得税、そして、ソーシャルセキュリティ信託基金の投資による利子で賄われているが、過去11回⁶にわたり、同プ

³ <http://www.ssa.gov/pressoffice/basicfact.htm>

⁴ 減額される62歳からの繰り上げ受給、あるいは増額される繰り下げ受給も可能である。

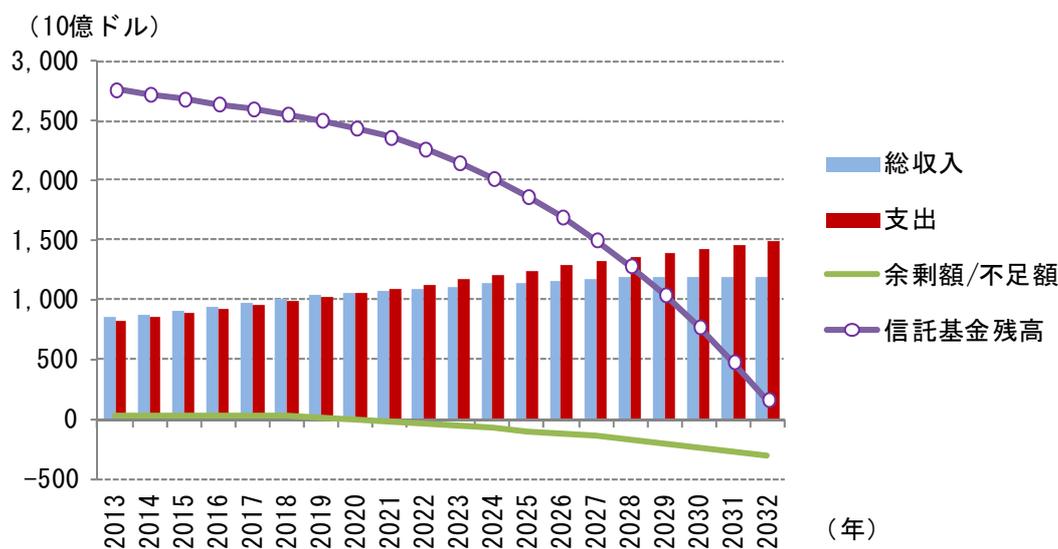
⁵ 自営業者が支払う給与税は、自営業者税（Self-Employment Tax）と呼ばれるが、給与税のソーシャルセキュリティ税及びメディケア税を指す。自営業者は被用者及び雇用主が負担する税を全て負担することになるため、ソーシャルセキュリティ税12.4%とメディケア税2.9%の合計15.3%を支払う義務がある。

⁶ 1959年、1961年、1962年、1965年、1975年～1981年。

プログラムは十分な収入が得られず、資金不足に直面した。その際、信託基金から 260 億ドルが拠出され、資金不足が埋め合わされた。

ソーシャルセキュリティ信託理事会 (Social Security Board of Trustee)⁷が発表した 2013 年の年次報告書⁸によると、信託基金は 2033 年に枯渇する恐れがあることが報告されている (図表 3)。主な原因は人口動態であり、2010 年～2030 年にかけて 65 歳以上の高齢者が 77% 増加する一方で、ソーシャルセキュリティシステムを支える労働人口は、僅か 7% の増加にとどまると予測されている。現役世代の出生率は低く、人口の急激な増加が望めないためである。また寿命も伸びており、1940 年は、65 歳時点の平均余命は 14 年であったが、現在の平均余命は 20 年以上に伸び、米国の高齢者人口は、現在の 4,510 万人から 2033 年には 7,740 万人に増加することが予測されている。現在、受給者 1 人を 2.8 人の勤労者が支えているが、2033 年には、受給者 1 人当たり、2.1 人の勤労者が支えることになる。

図表 3 ソーシャルセキュリティ信託基金の将来予測



(注) 中コスト推計。

(出所) CRS の “Social Security Reform: Current Issues and Legislation” より大和総研作成

ソーシャルセキュリティ改革の必要性

過去、カーター政権の 1977 年とレーガン政権の 1983 年において、ソーシャルセキュリティ信託基金の資金不足が差し迫ったことにより、連邦議会は、ソーシャルセキュリティプログラムの財政不均衡に対する取り組みを行った。給付金の伸びの抑制をはじめ、満額受給開始年齢の 65 歳から 67 歳への漸進的な引き上げ、給与税の増税、高額所得受給者への給付金に対する課税、

⁷ 財務省に設置され、財務長官、労働長官、保健福祉長官、ソーシャルセキュリティ長官及び大統領から任命され、上院から承認された一般代表者 2 名から成る。

⁸ <http://www.ssa.gov/oact/trsum>

非営利勤労者を対象者に含めるなど、多様な法案が制定された。しかし、一時的な収入増とコスト抑制の繰り返しで、抜本的な改革が行われたわけではなかった。

信託基金の枯渇が約 20 年先に予測されている今日、ソーシャルセキュリティの根本的な改革が叫ばれている。先述したソーシャルセキュリティ信託理事会の 2013 年年次報告書は、現行の予定されている給付金支給が継続されると、ソーシャルセキュリティプログラムは長期的に維持できなくなると警告している。政府は今すぐにでも何らかの対策を行うべきであり、それによって、段階的に改めるべき有効な選択肢と時間が得られ、国民にも老後に向けた十分な準備時間が与えられると、早急な改革を促している。

ソーシャルセキュリティの改革は、米国政府にとって重要な課題となっている。ソーシャルセキュリティ信託基金は、全額が非市場性の米国債で運用されており、積立金を取り崩す場合には、米国債投資が再投資されず、償還されることになる。つまり、政府は、他の財源か米国債の新たな保有者を探して（市場で国債を発行して）、償還資金を用意しなければならない。信託基金は余剰資金の現在の積み立て超から、2021 年には、取り崩し超に転じる見込みになっており、取り崩し規模の拡大は政府の一般財源を圧迫することになる。

改革推進派は、ソーシャルセキュリティが設立されてから約 75 年が経ち、経済的にも社会的にも、そして人口構造も大きく変化していることから、ソーシャルセキュリティシステムも変える必要があるとしている。ソーシャルセキュリティは、政府の最大のエンタイトルメントプログラムの一つで、必要資金は老年人口の規模に比例することから、高齢化に伴いコストが増加する。そして、増大するコストは、将来の連邦政府予算を圧迫するばかりでなく、別の重要な政策の財源を圧迫することになるほか、次世代の負担を大きくすることが懸念される。米国政府の国債償還能力も注目されることになろう。

ソーシャルセキュリティ改革案

ソーシャルセキュリティの改革は、長年にわたって政府の課題となっている。過去、クリントン政権やブッシュ（子）政権、そしてオバマ政権でも、いくつもの改革案が出されたものの、いずれも議会による決議には至っていない。しかし、改革案の方向性はいくつか挙げられることから、以下では論点として列挙する。

(1) 個人勘定の導入

個人勘定の創設による改革案は、個人型年金積立金制度 (IRA: Individual Retirement Account) や確定拠出年金制度 (401(k)) を手本とし、個人の貯蓄や投資に基づいて給付金が増加する事前積立型システムの構築である。改革案や主張によって、個人勘定がシステム全体に占める位置づけなどは様々である。徴収されたソーシャルセキュリティ税の一部を個人勘定に積み立て

る案から、ほぼ全額を個人勘定に積み立てる民営化に近い案もある。また、個人勘定における運用対象や運用指図に関する考えも多岐にわたる。

個人勘定の支持派は、勤労者に退職貯蓄の「所有権」の意識を与えるシステムを作り出すことが重要であり、個人勘定の創設によって、政府の将来の資金支出の削減につながるとしている。ソーシャルセキュリティの改革は、単に長期的な財政の安定を回復するだけでなく、給付金の充実と公平さの改善を目的とすべきであると指摘する。また、ソーシャルセキュリティ信託基金は、全額を米国債に投資しなければならない。だが、一般に株式などを含む有価証券投資は、米国債投資よりも高リターンが期待できるため、運用資産を多様化すれば、収入の安定性を高め、ひいては経済成長の促進につながるとされる。

一方の反対派は、個人勘定に切り替えることにより、低賃金労働者や遺族、障害者を援助するソーシャルセキュリティシステムを崩壊させることになるかと主張している。若い勤労者は、個人の退職金勘定のための貯蓄と同時に、現行のソーシャルセキュリティ受給者を支えることが要求され、負担が重くなる恐れも懸念される。また、積立金の市場運用は確定拠出型への移行となり、重要な老後の資金を過度の市場リスクにさらし、インフレ対策が不十分になることもあるだろう。市場側からみても巨額の資金流入はインパクトが大きく市場での価格形成を歪める恐れがあり、政府による株式保有は民間経済への介入になるとの批判もある。

(2) 課税所得上限の引き上げあるいは撤廃

ソーシャルセキュリティ税を算出する課税所得には上限額があり、平均賃金上昇率に基づいて毎年調整される。2013年の課税所得上限は113,700ドルであるが、上限の引き上げあるいは撤廃で税収が増加し、予測される長期的財源不足の不足幅を縮小させるという意見がある。

ソーシャルセキュリティに加入する勤労者のうち、課税所得上限以下の収入の勤労者（以下、中低所得者）は、人数の割合では、1980年代以来、94%前後で比較的安定している。しかし、中低所得者の収入の割合は、1982年の90%から2010年には約84%に落ち込んでいる。これは主に、中低所得者に比べ、高所得者の収入の伸び率が高いことに起因しており、ソーシャルセキュリティ信託理事会は、この割合が2021年には83%に更に下がることを予測している。このため、課税所得上限を引き上げたとしても、給与税の対象となる収入の増加が期待できないため、税収の増加につながりにくいと考えられる。また、この取り組みは、納税と給付のバランスが崩れ、高所得者からの反感を強める可能性がある。

(3) 満額受給開始年齢の引き上げ

給付金の満額受給開始年齢の引き上げも、ソーシャルセキュリティプログラムの長期的な支払い能力を取り戻す方策として考えられている。ソーシャルセキュリティの予測される支出増加は、平均余命の延びに大きく関わっているためである。1983年のソーシャルセキュリティ修正法 (Social Security Amendment) により、満額受給開始年齢が65歳から67歳に引き上げられ、

現在の引き上げの過程にある。今後もさらなる平均余命の伸びが予測されることから、満額受給開始年齢を引き上げるべきであるとの意見がある。これに対し、既存の高齢者に比べ将来の受給者が不利になることが反対意見となっている。

(4) 生計費調整方法の見直し

ソーシャルセキュリティの給付金額は、消費者物価指数（CPI：Consumer Price Index）の変動を反映して毎年調整される。しかし、CPIを構成する財・サービスのバスケットは、消費者の購買行動や質の向上などの変化を反映させるべき改訂が不十分で、インフレが誇張されているとの批判がある。批判を受けた労働省は、連鎖式の消費者物価指数（C-CPI-U：Chained Consumer Price Index for All Urban Consumers）も2002年に導入しており、ソーシャルセキュリティの年間生計費調整を算出するために、連鎖式の指数を使用すべきであるとの声が上がっている。オバマ大統領も、今年4月に発表した2014年会計年度予算案⁹において、ソーシャルセキュリティの給付金を削減するために連鎖指数の使用を提案した。

これに対し、高齢者の支持拡大を狙う共和党は懸念を表し、反対している。高齢者は上昇率が高い医療費に対する支出が多く、高齢者の生活費の上昇ペースは、CPIより高くなり得ると主張している。このため、労働省が試験的に作成した高齢者用消費者指数（CPI-E：Consumer Price Index for the Elderly）を使用し、ソーシャルセキュリティの年間生計費調整を行うべきであるとの意見もある。

改革の困難さと限られた時間

ソーシャルセキュリティシステムは当面の危機には陥っていないことから、賦課方式の確定給付型システムという既存のシステムの維持を支持する意見は多い。これまで、いくつもの改革案が提出されているが、問題の先送りが可能であったことから、議会による決議には至っておらず、改革の困難さを裏付けている。

だが、改革のために残されている時間はかなり少ない。まず、2021年にソーシャルセキュリティ信託基金の積立金取り崩しが始まると、米国政府は信託基金が行っている米国債投資の償還資金を用意しなければならず、その額は年々増えていく見込みである。この間は主に財政の問題として取り上げられるだろう。次に、2033年に信託基金が底を突いた後は、完全な賦課方式となり、ソーシャルセキュリティ信託理事会の予想では、課税所得などで給付可能な額は法定給付の77%となり、その後は72%まで低下していくことになっている。高齢者などの生活を維持できるかどうか、という問題になる。

⁹ <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview>

信託基金の残高が底を突く時期は、経済動向にも左右されるが、2033年という時期は1990年代後半当時の予想と同じながら、残り時間は短くなっている（図表4）。ソーシャルセキュリティシステムの信頼性が揺らぎ、将来に疑問を持つ国民が増加しているとみられ、ある程度の期間にわたって段階的な改革を可能にするためにも、ソーシャルセキュリティシステムの早期改革は欠かせないだろう。

図表4 信託基金の残高がゼロになると予想される年



(出所) Social Security Administration より大和総研作成