

- ・ Chris Donnorummo (Care Coordinator)  
Wilkinsburg Family Support Center<sup>2</sup>

ピッツバーグ大学の Lawrence A. Frolik 教授へのインタビューは、今回のアメリカ調査における最も重要なインタビューとして企画したものである。Frolik 教授は、高齢者法のケースブックも執筆している、高齢者法の第一人者だからである。

「高齢者法」とは、年金制度も含む高齢者をめぐる各種の法的課題を、横断的に扱った法分野である。自営業者の年金制度に関するアメリカの問題状況の全体像を正確に捉えるにあたって、Frolik 教授へのインタビューは不可欠であった。

Frolik 教授とは、アメリカの年金制度の全体像や自営業者の年金制度について意見交換し、年金制度の全体像の掌握に勤めるとともに、その最新動向について情報収集した。この意見交換の成果をうけて、他の研究者も加えて、より時間をかけて討議する機会を今後設けることとなった。

Wilkinsburg Family Support Center の Chris Donnorummo 氏へのインタビューは、自営業者の年金生活の実態像を捉えるために行った。自営業者は、被用者に比べて貧しい年金生活を余儀なくされる者も多いのではないかという想定のもと、貧困家族の支援を行うセンターに勤める Donnorummo 氏の話をついた。Donnorummo 氏は、この春には二つめの修士号を取得予定といった、本分野の専門家であり、Wilkinsburg Family Support Center において、公的扶助を受給する家族などのカウンセリングを行っている。

Donnorummo 氏へのインタビューにより、公的年金受給額の少ない高齢者は、実際は家族によって扶養されているといった、貧しい高齢者の生活実態を探ることができた。

## (2) ニューヨーク

### ○ インタビュー先

- ・ 三石 博之 (Director)

JETRO New York, Pension and Welfare Dept.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Wilkinsburg Family Support Center については、Allegheny County Department of Human Services の HP <<http://www.county.allegheny.pa.us/dhs/CS/fsc.htm>> を参照されたい。

- ・ 大迫 政子 (Mary M. Osako, Ph.D. Senior Director [Fitch Rating])  
Fitch Rating, International Longevity Center-U.S. (国際長寿センター、  
アメリカ、プロジェクト諮問委員) <sup>4</sup>

ニューヨークでは、厚生労働省から JETRO に出向し、アメリカの年金制度について調査・研究している三石氏にインタビューした。これにより、アメリカの自営業者の年金制度に関するわが国の研究・調査状況を伺うことができた。また、本研究課題をめぐる問題状況の全体像などについて、意見交換した。

次に、アメリカにおいて老年学を研究する日本人研究者であり<sup>5</sup>、イリノイ大学教諭、日本興業銀行の副支社長などをへて、現在はフィッチ格付会社ストラクチャードファイナンスで Senior Director を勤める大迫氏にインタビューした。

多様な経歴をもつ大迫氏は、現在もアメリカの国際長寿センター・プロジェクト諮問委員などを勤め、高齢者をめぐる課題に携わっている。老年学の研究者として40年以上アメリカで生活してきた大迫氏からは、高齢者の年金生活の実情について、研究者の目からみた客観的な状況を伺うことができた。

### (3) カリフォルニア (Claremont / Los Angeles)

#### ○ インタビュー先

- ・ Donna Ambrogio (MA, Esquire)  
California Senior Legislature 役員, 元高齢者法専門の弁護士、元  
University of California at Berkeley 教授など
- ・ Leo D. Nieto<sup>6</sup>

<sup>3</sup> JETRO New York について、<[http://www.jetro.go.jp/biz/world/n\\_america/us/](http://www.jetro.go.jp/biz/world/n_america/us/)>参照。本 HP のなかでも、とりわけ「調査レポート」には、時折アメリカの社会保障制度の最新動向が掲載され参考になる。

<sup>4</sup> International Longevity Center-U.S.について、<<http://www.ilcusa.org/>>参照。

<sup>5</sup> 老年学の研究者としては、Osako, Masako M. and Wiliam T. Liu. "Intergenerational Relations and the Aged among Japanese Americans" 8 RESEARCH ON AGING 1, 128-155(March 1986); C. NUSBERG AND M. OSAKO (EDS.), THE SITUATION OF THE ASIAN/PACIFIC ELDERLY. Washington, D.C.: International Federation on Aging (1981) などを執筆している。

<sup>6</sup> Nieto, Leo D. "Toward a Chicano Theology of Liberation" in GERALD ANDERSON AND THOMAS F. STRANSKY ED., MISSION TRENDS NO. 4: LIBERATION THEOLOGIES IN NORTH AMERICA AND EUROPE, 277-82. Grand Rapids: Eerdmans (1979); Leo D. Nieto, "The Chicano Movement and the Churches in the United States," 29 PERKINS JOURNAL 34, 36 (Fall 1975) などの神学関係の

退職した牧師、ヒスパニックや貧困層の福祉を向上する活動に従事してきた。現場で働いてきた豊富な経験をもつ

- Takeshi Oishi (Administrator)  
Keiro Retirement Home<sup>7</sup>

カリフォルニア州では、Claremont にある退職者コミュニティーPilgrim Place<sup>8</sup>と Los Angeles にある老人ホーム Keiro Retirement Home において、高齢者の生活の実情を調査した<sup>9</sup>。これにより、高齢者が、実際に、どのような年金生活を送ってるかを見聞することができた。

Donna Ambroggi 氏は、高齢者法専門の弁護士として、高齢者が抱える法律問題に取り組んできたのみならず、高齢者の権利を擁護する各種活動に長年携わってきた。現在も Pilgrim Place (副委員長)、California Senior Legislature、California Advocates for Nursing Home Reform などの役員を務める<sup>10</sup>。Ambroggi 氏からは、自営業者の年金制度を向上するための法律改正の困難さや、ベビーブーマー世代の退職がもたらしうる課題などについて伺うことができた。

アメリカは多くの移民によって成り立つ国である。しかし移民労働者の生活は、概して豊かとはいえない。そうした移民労働者がどのような形で働き、高齢になったとき、どのような年金生活を送るのかは、アメリカ社会の底辺の実態をとらえる上で重要である。この点カリフォルニアは、メキシコからの移民労働者が多く、移民してきた者をめぐる各種の課題に常に直面している土地である。

そこで、ヒスパニック系として自身も差別を経験し、ヒスパニックや貧困層の福祉を向上する活動に従事してきた Leo D. Nieto 氏にインタビューした。Nieto 氏は、ニューヨークなどでも牧師を勤め、常に社会の底辺で苦しむ貧困層の救援活

---

論文において、Nieto 氏は、ヒスパニックのおかれている社会状況について検証している。

<sup>7</sup> Keiro Retirement Home について、<<http://www.keiro.org/KSP/krh/krhindex.htm>>参照。

<sup>8</sup> Pilgrim Place について、<<http://www.pilgrimplace.org/>>参照。

<sup>9</sup> これら二つの視察先では、同じ信念をもつ者、または同じ文化背景をもつ者が一緒に老後を過ごすことや高齢者のみでコミュニティーを形成することの是非、高齢者の生活の特性などを検証することもできた。

<sup>10</sup> 註9の Pilgrim Place のHP の他、California Advocates for Nursing Home Reform のHP <<http://www.canhr.org/about/staff.htm>> や Medicare Rights Center のHP の National Consumer Action Board に関するページ <<http://www.medicarerights.org/maincontentcab.html>> を参照されたい。

動にあたってきた。現在も、Claremont 地区のヒスパニック系高齢者団体の会長などを務める。

Nieto 氏からは、自営業に多い不法就労の現状、合法の移民労働者がおかれている劣悪な就労環境について、低賃金や無年金の問題も含めて伺うことができた。

アメリカにおいて、差別を経験してきた人種の一つが日系アメリカ人である。そうした日系アメリカ人が、老後は日本食の食べられる環境で生活したいと各州から集まり、余生を過ごしているのが Keiro Retirement Home である。

人種のるつぼ、またはサラダボウルとも言われるアメリカにおいて、差別を受けてきた者が、どのような年金生活を送ることができるのか。ご本人は戦後渡米した新一世<sup>11</sup>である大石氏にインタビューした。大石氏からは、移民のなかでもマイノリティ（少数派）である日系アメリカ人の年金生活の実態を伺うことができた。

### 3. アメリカの年金制度の概要<sup>12</sup>

以下では、実態調査の報告となる4の自営業者の年金生活の実態を理解する上でも必要な、高齢者を支える年金制度を概観する。制度の詳しい説明は、5で行うこととする<sup>13</sup>。

#### (1) 公的年金制度

アメリカの公的年金制度の基幹をなすのは<sup>14</sup>、"Social Security"と通称される<sup>15</sup>、

---

<sup>11</sup> 戦後になって米国に移住した者は、パイオニア一世移民と区別して「新一世」と呼ばれている。日系人社会について、飯野正子「日系アメリカ人」小田隆裕・柏木博・巽孝之・能登路雅子・松尾式之・吉見俊也編『事典現代のアメリカ』（大修館書店、二〇〇四年）一一四七頁、在ロサンゼルス日本国総領事館のHP<[http://www.la.us.emb-japan.go.jp/web2003/m07\\_06.htm](http://www.la.us.emb-japan.go.jp/web2003/m07_06.htm)>、全米日系人博物館のHP<[http://www.janm.org/jpn/main\\_jp.html](http://www.janm.org/jpn/main_jp.html)>参照。

<sup>12</sup> 以下は、拙稿・前掲論文（註1）から抜粋し、若干修正を加えたものである。

<sup>13</sup> 本稿の年金制度の説明は、全般的に LAWRENCE A. FROLIK & ALISON McCRYSTAL BARNES, ELDER LAW: CASES AND MATERIALS 153 (3rd ed. 2003)を参照している。さらに公的年金制度に関する最新情報は、社会保障庁（SSA / Social Security Administration）のHP<<http://www.ssa.gov;>> なかでも"Fast Facts & Figures About Social Security, 2005," and "Fact Sheet on the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program"に基づく。誌面の都合上、制度のより詳しい説明や参考文献については、拙稿「諸外国の年金制度の構造 アメリカ」法律時報七六巻一一号（二〇〇四年）三六～四二頁を参照されたい（本誌は、諸外国の年金制度の構造や、わが国の年金制度改革の視点を検証した特集号である）。

<sup>14</sup> アメリカの公的年金制度については、制度の全容と理念を、その歴史的変遷を辿りながら紐解

連邦政府直轄の老齢・遺族・障害保険（OASDI）である<sup>16</sup>。この他、退役軍人、公務員の一部、鉄道職員など特定の職業に就く者のみを対象とする個別の年金制度がある。

OASDIは、アメリカの高齢者、とりわけ低所得者の老後を支える中心的な存在である。アメリカに住む被用者および自営業者の約九六%（一億五九〇〇万人）が、報酬比例年金であるOASDIに加入している（〇五年）。そして、四八〇〇万人（老齢年金・三三〇〇万人、遺族年金・七〇〇万人、障害年金・八〇〇万人）が、OASDIから総額四九三〇億ドルにのぼる年金を受給しており、これはGDPの四. 三%にあたる（〇四年）。

## （2）私的年金制度の概要

アメリカでは私的年金も発達しているものの<sup>17</sup>、何らかの私的年金を受給している者は、退職者の三分の一強でしかない。さらに被用者の五三%は、私的年金に加入していない（〇五年）。とはいえ私的年金は、中・高所得世帯にとって、不十分な公的年金を補う重要な収入源となっている。

私的年金は、就労を前提とした職域年金と、職業とは無関係に個人が金融機関などから購入する個人年金とに分けられる。職域年金には、自営業者を対象としたキオプラン、個人適用の個人退職勘定（IRA/Individual Retirement Account）、そして一般被用者を対象とした企業年金がある。

私的年金の中心をなす企業年金は、貯蓄を奨励する観点から、内国歳入法典に

---

く、菊池馨実『年金保険の基本構造 —アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念—』（北海道大学図書刊行会、一九九八年）が必読の書である。この他、これまでに蓄積された先行業績は、拙稿・前掲論文（註14）註2参照。

<sup>15</sup> "Social Security"という用語の多くは、「社会保障」ではなく、「OASDI」や「公的年金」と訳している。アメリカで"Social Security"というと、一般的に公的年金を指すからである。菊池・前掲書（註15）二一三、七四—七五、一〇一頁参照。

<sup>16</sup> 社会保障法第三編、老齢・遺族・障害保険（OASDI/Old-Age, Survivors, and Disability Insurance）：42 U.S.C. § § 401-434 (2005)。関連する規則は、20 C.F.R. § 404 et seq. に規定。

<sup>17</sup> 私的年金については、LAWRENCE A. FROLIK & KATHRYN L. MOORE, LAW OF EMPLOYEE PENSION AND WELFARE BENEFITS (2004)他、拙稿・前掲論文（註14）註5参照。この他、企業年金改革の最新動向については、三石博之「アメリカ企業年金の最新動向—最低積立基準の抜け道—」海外社会保障研究一五二一（二〇〇五年）六三頁、渡部記安『21世紀の公私年金政策—米国とスウェーデンの最新動向』（ひつじ書房、二〇〇四年）、磯谷玲「アメリカ年金制度の改革」証券経済研究四二二（二〇〇三年）二〇五頁、中川かおり「海外法律情報 アメリカ年金改革の現状」ジュリスト一三三七号（二〇〇三年）一九五頁参照。

基づき税制上の優遇措置を受けられる。一八七五年に初めて創設され、確定給付型と確定拠出型の多様な形態の年金プランが存在する。以前は確定給付型が中心であったが、現在では、企業年金加入者の三分の二が確定拠出制度に加入している。例えば確定拠出型のなかでよく知られている四〇一(k)プランは、内国歳入法典四〇一条に基づく税制適格の課税繰延べ制度である。

企業年金は、被用者退職所得保障法 (E R I S A / エリサ法) が規制している。加入者および受給者を保護する観点から、企業年金の設立、運営および終了に関する基準として、受給権付与、最低積立基準、受託者責任などを規定している。例えば確定給付型企业年金が支払不能になった際は、年金給付保証公庫が一定限度の給付を保証する。

I R A は、企業年金の適用を受けられない個人に、課税繰延べによる貯蓄の機会を提供する積立勘定である。エリサ法によって導入され、その後、企業年金加入者にも適用の道が開かれた。

### (3) 高齢者の生活と年金収入

今日、九一%の六五歳以上の高齢者がO A S D Iを受給している (〇五年)。全高齢者の収入の三九%がO A S D Iであり、企業年金をあわせた私的年金は一九%、資産収入は一四%、稼得収入は二五%でしかない (〇三年)。さらに、先進各国と比較してアメリカ人の貯蓄率は低い。三二%の被用者は、老後に備えた貯蓄を何も行っていない (〇五年)。

またO A S D Iは、六五%の高齢受給者の主たる収入、三四%の高齢者の収入の九割、二一%の高齢者の唯一の収入となっている (〇三年)。六五歳以上の未婚女性のなかでは、二五%を超える者の唯一の収入源となっており、女性の公的年金への依存率はより高い。加えてO A S D Iは、下位二〇%の低所得高齢者の収入の八二%を占める。他方、上位二〇%の高所得高齢者にとっては、所得の一九%でしかない (〇一年)。公的年金制度は低所得層の重要な収入源であり、低所得者の年金には課税しない点からも、垂直的な所得の再分配機能を持ち合わせている。

高齢者に対する公的所得保障制度には、O A S D Iに加えて、低所得で資産のない者に対する扶助制度である補足的所得保障 (S S I) などがある。

このように、公的年金制度は、アメリカの高齢者にとって、なくてはならない

存在となっている。

#### 4. アメリカの自営業者と年金

##### (1) 自営業者の姿

アメリカで自営業者の年金制度について調べているという、まずはその問題設定を説明するのに労力を要した。というのも、OASDIがアメリカの高齢者を支える基礎的な年金制度となっているために、年金をめぐる問題において、自営業者と被用者を分けて検討するという発想がないためである。

説明せずに自営業者の年金をめぐる課題についてアメリカ人に聞くと、裕福な者の脱税問題が指摘された。自営業者という、人から雇われていない一部の裕福な者が想像され、そうした高額所得者の脱税問題が話題となっているからである。脱税は、社会保障税、すなわちOASDIの保険料の未納をも意味することになる。さらに人によっては、貧困者の低年金の問題も話題とした。

そうしたなかで、あえて自営業者をめぐる課題を炙りだそうとすることにあたって、第一に必要なのは自営業者の実像を捉えることであった。

自営業者には、個人事業主 (Sole proprietors)、Informal suppliers (非公式な就労者<sup>18</sup>)、および農業従事者がいる<sup>19</sup>。個人事業主とは、所得税の申告にあたって、C申告書により<sup>20</sup>商売の収益や損失を申告せねばならない自営業者である。個人事業主の第一は、サービスを提供する医師や会計士であり、自営業者として多くの者が想像する裕福な自営業者はこれにあたる。この他、物を製造する製造業者、物を特定の場所で販売する自動車の販売業者や食料雑貨店主も個人事業主に分類される。

Informal suppliersは、単独、または数人の労働者とともに働く個人事業主であり、「非公式」な形で就労する者である。家の修理などを行う大工や配管工、育

<sup>18</sup> “Informal suppliers”の的確な訳を見つけることができなかった。今後の課題としたい。

<sup>19</sup> David M. Walker “Tax Gap: Making Significant Progress in Improving Tax Compliance Rests on Enhancing Current IRS Techniques and Adopting New Legislative Actions” Testimony Before the Committee on Budget, U.S. Senate, GAO-06-453T (2006) note 5 and 6. United States Government Accountability Office 会計検査院 (Government Accountability Office) のHP<<http://www.gao.gov/new.items/d06453t.pdf>>に掲載。

<sup>20</sup> アメリカの納税制度は、被用者であろうと自営業者であろうと申告制であるため、どの申告書を記載するかによって、申告者の分類がなされている。

児を行うベビーシッター、各家庭で雇われる清掃作業員やお手伝いさん、屋台で物を販売する者などがこれにあたる。

低年金に苦しむ自営業者は、製造や販売を行う個人事業主や、informal suppliers であろう。

## (2) 自営業者と年金をめぐる状況

上述のとおり、“Social Security”、すなわちOASDIは、被用者、自営業者にかかわらず、大抵のアメリカの高齢者を支える基礎的な年金制度となっている。さらに、何らかの私的年金を受給している者は、退職者の三分の一強でしかなく、とりわけ自営業者にとっては、OASDIが、老後を支える所得保障の根幹といえよう。

そこで、二つの点が、自営業者の年金制度をめぐる課題となる。一つは、OASDIの給付額と所得の捕捉率であり、一つは、不法就労などに起因する無年金、低額年金問題である。

### (i) OASDIの給付額と所得の捕捉率

OASDIは所得比例年金であるために、就労中の所得額、すなわち納付した社会保障税の額に年金受給額は比例する。そして、被用者、自営業者ともに、アメリカは申告制の税制をとっており、社会保障税も他の税金と同時に、給与や所得額に応じて納税することになる。とはいえ自営業者については、わが国と同様、所得の捕捉率が問題になっている。自営業者がヤミ労働を行った場合、社会保障税の納付をしないことになり、若年期はよくとも、老後、低年金に苦しむことになる。

わが国では、税務当局による所得の捕捉率が、給与所得では高く、他方で営業所得や農業所得では相対的に低い結果、税制上の公平が損なわれているとされる問題、いわゆる「クロヨン問題」への取り組みが、今日改めて重要な課題となっている<sup>21</sup>。アメリカでは、会計検査院が、税法が完全に遵守されたならば

<sup>21</sup> 株式会社日本総合研究所調査部 ビジネス戦略研究センター「所得捕捉率推計の問題と今後の課題 -90年代以降格差大幅縮小との判断は早計-」ビジネス環境レポート No.10(二〇〇五年)。  
<[http://www.jri.co.jp/press/press\\_html/2005/051007.html](http://www.jri.co.jp/press/press_html/2005/051007.html)>に掲載。



徴収されたであろう税額と自発的な納税を通じて納付された実際の額の差を‘Tax Gap’と定義し、それをめぐる課題が検討されている。

二〇〇一年現在、アメリカで過少申告と見なされた Tax Gap は三四五〇億ドルと推計されている<sup>22</sup>。このうち、個人事業所得税の Tax Gap は、一九七〇億ドル、すなわち全ギャップの半分以上を占めている。法人所得税と雇用税の過少申告は、ギャップの八四〇億ドルと推測されている。この他、個人事業所得税の過少支払い額は二三〇億ドル、未申告額は二五〇億ドルである。自営業者の所得の捕捉率が低く、それを今後どう改善してゆくかが、新しい強制徴収の仕組みの検討も含めて、課題となっている。

とはいえ、この点について社会的に関心が高まっているのは、裕福な自営業者の脱税問題である。低所得の自営業者による脱税と、その結果もたらされる低年金の問題は、あまり話題になっていない。しかし本稿では、低所得自営業者の低年金の問題に焦点をあてて、以下報告を続ける。

#### (ii) ヤミ労働の実態

ヤミ労働は、どういう形で行われているのであろうか。

雇用税を支払うサービス業の被用者には、ウェイターやウエイトレス、または建設労働者などがいる。ウェイターなどは、チップを現金でもらった場合に、申告しないという形で所得を過少申告している。

次に、個人事業所得税を支払う自営業者のなかでも、低収入で働く典型は、家の修理などを行う大工や配管工、およびベビーシッター、お手伝いさんといった、Informal suppliers である。これらの労働者は、例えば被用者として建設現場などで働く傍ら、個別に家の修理などを行った際に、現金で支払いを受けることが多い。そうした支払いは、申告されないか過少申告されかねない。

#### (iii) 不法就労と年金

アメリカは、移民の多い国であるが、移民労働者の年金生活は二つの課題を抱えている。第一は、貧困層の年金問題のなかでも、もっとも深刻な課題であ

---

<sup>22</sup> Walker, *supra* note 20, at 6-8.

る不法就労者の無年金問題である。第二は、(ロ)で述べる、差別による低賃金と、その結果からなる低年金の問題である。

アメリカの農業は、圧倒的多数を占める家族経営や、労働者を雇用した資本主義的経営によって成り立っている<sup>23</sup>。この点、いずれの場合においても、家族であっても、就労する者は所得を申告し税金を支払うべきこととなっている。問題は、これらの家族労働者の申告漏れに加えて、不法就労者の雇用である。例えば、カリフォルニア州においては、農作物を生産する労働者の二割程度が、メキシコを中心とするラテン系の不法移民であるといわれている<sup>24</sup>。

カリフォルニアでは、建設業界も含めて、不法就労者の大半がメキシコからの移民とのことである。労働組合に加入している正規労働者に支払われる最低賃金が七ドル程度であるところ、これらの者には、一時間に五〇セントしか支払われていない者も多いという(数字は要確認)。アメリカの経済システムの一部に、不法移民が組み込まれており、これらの者は、当然、年金を受給できないことになる。

#### (iv) 人種差別と年金

人種差別は、未だに根深い問題であり、労働者の低賃金につながっている。その結果、所得比例年金であるOASDIの受給額も低くなるわけである。

例えば、ヒスパニック系の牧師であるNieto氏は、白人の牧師で自身より学歴の低い牧師の方が高い年金を受給している現実を語ってくれた。ヒスパニック系であることもあり、貧困者層の多い地域の教会に派遣されることの多かったNieto氏は、その結果、裕福な地域の教会に派遣された白人の牧師に比べて、低賃金で働くことが多かった。氏は、牧師は社会に奉仕する職業であることもあり、若いうちはよいものの、退職後の年金額も白人系に比べて低いことには疑問を呈していた。

こうした人種差別の結果、低年金に苦しむ者は、年金額に比例して苦しい生活を営むかという、必ずしもそうではない。アメリカには非営利組織やボラ

<sup>23</sup> 堀口健治「農業」小田他編・前掲書(註12)七三二—七三三頁。

<sup>24</sup> 前嶋和弘=朴元奎「国内治安・犯罪」小田他編・前掲書(註12)七三二—七三三頁。インタビューにおいては、アメリカの農業人口の七割程度は不法就労者ではないかという指摘もあった。

ンティア団体が発達しており、とりわけ人種毎の互助組織が充実している。そこで Nieto 氏も、キリスト教関係の仕事をしてきた者のみが入ることのできる退職者コミュニティ、Pilgrim Place に入所することにより、安定した老後を保障されている。例えば氏が、その資産を使い果たし、自身の年金では入居費用を支払えない場合も、Pilgrim Place から追い出されることはない。募金活動をはじめとする慈善事業によって集められた資金から、不足分の金額が補填されることになっているからである<sup>25</sup>。

### (3) 本研究の今後の課題

次年度は、こうした実態調査の成果の整理、およびそれがどれだけ一般性のある話かといった事実の検証を第一に行う予定である。その他、次のような課題を、次の二年間で検証すべきことが明らかとなった。

第一は、実態調査で多少明らかとなった自営業者の定年金・無年金問題について、貧富の格差、ヤミ労働、人種差別、移民のかかえる課題などをふまえて、これまでの内外の研究をもとに確認、検証することである。

第二は、アメリカのかかえる‘Tax Gap’の課題の検証である。これまでアメリカが、自営業者の所得の捕捉をどのように行い、今後どのように捕捉率を上げようと改革に取り組んでいるのかを調査する必要がある。脱税が年金受給額に直結するアメリカのかかえる課題の検討は、年金保険料の未納・未加入による無年金問題をかかえ、さらには自営業者の所得捕捉の困難性が年金一元化の一つの壁となっているわが国にも示唆を与えてくれるかもしれない。

第三に、自営業者の年金制度が、どのような形で成立し、成立にあたって、いかなる議論があったのか、その立法過程をあらためて辿る必要があるだろう。多くの国において、被用者に対する年金制度がまず確立したなかで、アメリカでは、被用者であるか自営業者であるかにかかわらず、同じ年金制度によって老後の所得が保障されることになった。なぜ、そのような制度を確立することになったのか、どういった社会・政治状況がそれを可能としたのか。わが国が年金制度の一

---

<sup>25</sup> 毎年、高齢者が作成した陶器の販売などを行う大々的なチャリティー・フェアを開催し、二〇万ドルもの寄付金を収益するそうである。この資金から、自らの入居費用を支払えない高齢者に、不足分が補填されている。

元化を模索しつつあるなかで、あらためてアメリカにおける当初の議論を探る意義もあろう。

第四に、自営業者が加入する私的年金と、それをめぐる状況についても、可能であれば調査・研究したい。私的年金は、その加入者が被用者に比べて自営業者には少ないという課題がある。加えて、私的年金の多くが確定拠出年金であり、給付額が保障されていないことから、年金生活者の生活の不安定をもたらすという問題がある。今後、ベビーブーマーの退職とともに、確定拠出年金によってその生活に影響を受けうる高齢者は急増する。市場の変動により確定拠出年金の給付額が激減した場合、アメリカ人の貯蓄率が低いことからしても、中間層と言われている高齢者が貧困層に転落する可能性は高い。こうした課題を検証することにより、次年度以降は、可能な範囲で、自営業者の年金生活を取りまく課題を総合的に掘り下げていきたい。

## 5. アメリカの年金制度の全体像<sup>26</sup>

以上、アメリカでの実態調査の成果などを踏まえて、アメリカの自営業者と年金制度について、報告してきた。

以下では最後に、文献に基づく国内での研究の成果として、アメリカの年金制度について、多少細かくその全体像を説明する。自営業者の年金制度に関する以上の報告を理解するにあたって参照されたい。

### (1) アメリカにみる年金改革の視点

わが国でも、二〇〇四年七月の参議院選挙で、はじめて年金制度が選挙の主要な争点となり、年金制度の改革が国民的な話題となっている<sup>27</sup>。二〇〇四年六月には、五年ごとに実施される年金改正が行われたものの、その後も議論は尽きない。アメリカでは、年金の支給開始年齢を六五歳から六七歳に引き上げるなど、

<sup>26</sup> 以下の記述も、拙稿・前掲論文（註1）から抜粋し、若干修正したものである。

<sup>27</sup> 欧米先進各国では、長らく、社会保障が選挙の結果を左右する主要な争点となってきた。負担と給付のバランスを合意し、どのような社会保障制度をその国が取り入れるかは、国民の選択次第である。参議院選挙では、本質論とはかけ離れた、政治家の年金未納・未加入問題などが注目されてしまった。とはいえ〇四年の選挙は、わが国でも社会保障制度がようやく選挙の主要な争点となったという意味で、より成熟した論議に向けての、意義のある第一歩であったと評価しよう。

抜本的な構造改革が一九八三年に断行され、わが国ほど現在の課題は深刻でないと言われている<sup>28</sup>。とはいえ、ベビーブーマー世代の退職による年金受給者増などから、二〇四一年には積立金が枯渇すると推測されており、制度改革が模索されているところである。

アメリカでの改革論議の当初は、公的年金の民営化論や積立金の株式市場への投資なども提唱された。しかし、高齢者、とりわけ低所得高齢者の所得保障としての公的年金制度への支持は厚く、これらの改革案は撤回された。こうしたアメリカの年金制度の構造と改革論議の検証からは、わが国の制度改革においても参照しうる改革の視点を炙り出すことができよう。

以下(2)では、年金制度のなかでも中核を担うOASDI、それも老齢年金に焦点をあてて、具体的な制度の内容を説明する。そして(3)で、改革論議の動向を検証する。

## (2) 公的年金制度の構造

### (i) OASDIの基本的枠組み

OASDIは、適用対象者となる被用者や自営業者が、保険料に相当する社会保障税を一定期間以上納めることによって受給資格が発生する社会保険といえよう<sup>29</sup>。連邦政府の一般歳入には依拠せず、財政的独立性を維持している。また資産調査を伴わず、貧困者対象の公的扶助とは一線を画した、自助・自立を基調とする制度となっている。

OASDIは所得の基盤を提供することを目指しており、退職後の総所得や以前の稼働所得すべてを補うよう制度設計されたものではない。□退職や障害事由

<sup>28</sup> いかにしてアメリカでは年金の支給開始年齢の引き上げが可能であったかをFrolik教授に問うたところ、①支給開始年齢の引き上げを行う年を相当先(二〇〇〇年/一八年後)に設定していた上に、②実際には六二歳から、すなわち年金を繰り上げて受給している者が多く、高齢者にとって、支給開始年齢の引き上げは現実的な課題と映らなかったためではないかと指摘された(支給開始年齢が引き上げられると、実質的には繰り上げ受給者の年金受給額も減額されるが、そのような難しい仕組みは、政治の場での議論には結びつきにくい)。そして、もし繰り上げ受給を開始する年齢の引き上げが課題となっていたならば、その合意形成は難しかったであろうとのことである。

<sup>29</sup> 社会保障税(Social Security Tax)は社会保障目的税であるが、老齢・遺族保険信託基金などに定率の税収を自動的に振分け預託する点で、保険料と変わらないといえる。とりわけ、社会保障税を納めない者には年金が支給されない点からも、OASDIは税方式というより社会保険方式に分類しうる。FROLIK & BARNES, *supra* note 14, at 154, 157, 160.

の発生した労働者、□その労働者の被扶養者、□死亡した労働者の遺族に支給される。給付の内容は老齢年金、障害年金、遺族年金および家族給付であり、給付額は支払った保険料、すなわち所得に比例する。

#### ① 適用対象者・受給資格

一九三五年に制定された当初の制度は、商工業の被用者を対象とする老齢年金であった。その後幾度となく制度が改正され、三九年に遺族年金、五六年に障害年金が導入され、適用対象者も拡大した。今日では、民間企業の使用人と被用者のみならず、年収四〇〇ドル以上の自営業者、農業労働者、軍人を含む公務員なども強制加入の対象である。

適用除外となるのは、一九八三年以前に雇用された連邦公務員などの他、稼得要件を充たさない自営業者などである（無職の人は適用除外）。

受給資格は、適用四半期（＝三ヶ月／QC／Quarter of Coverage）を基準に認定する。受給資格を取得するには、社会保障税の支払いに加えて、一定の適用四半期間、すなわち最低適格期間以上就労しなければならない。また一QCについて、最低九二〇ドルの稼動収入が必要となる（〇五年／平均賃金をベースに毎年自動的に改定）。

#### ② 給付額の算定方法

OASDIの給付額の算定基礎は、個々人の所得歴である。適用事業で働く被用者および自営業者の生涯にわたる所得歴は、社会保障番号（Social Security Number）のもとで管理されている。

七八年以前に受給資格を取得した者については、現実の所得額が受給額算定の基礎となる。七九年以降は、所得水準の上昇を反映させるため、平均所得水準にスライドする形で月額賃金の平均を計算している。指標化された平均所得月額（AIME／Average Indexed Monthly Earnings）に、低所得者に有利な給付算定式を適用して、各人の基礎給付額（PIA／Primary Insurance Amount）が導き出されている。家族給付、遺族年金および障害年金の額も、被保険者本人の基礎給付額が基準となる。

平均年金月額は、単身者に対する老齢年金が九五九ドル、夫婦世帯に対する老齢年金が一五七八ドル、単身障害者に対する障害年金が八九七ドル、配偶者と子供のいる障害者に対する障害年金が一四九七ドル、高齢配偶者及び高齢の両親に

対する遺族年金が九二五ドルである（〇五年）。障害年金に障害加算はなく、その平均年金月額が老齢年金よりも少ない点は、アメリカの社会保障制度が高齢者を優遇していることを示すものといえよう。

### ③ 財源・財政方式

OASDIの財源は、社会保障税（八四％）、これを信託基金に預託した積立金の運用収益（一四％）、および年金課税（二％）からなる（〇四年）。

定率の社会保障税は、連邦保険拠出金法と自営業者拠出金法に基づき、課税限度額（〇五年は九万ドル／平均賃金の上昇にあわせて毎年自動的に改定）までの給与や所得に対して課される。OASDIが稼働所得の填補を目的としてきたことから、給与および自営業者の収入のみが課税対象となる。社会保障税率は合計で一五・三％である（九〇年以來改定なし。医療保険料を除くと一二・四％）。一括して徴収し、いったん国庫に納入した後、老齢・遺族保険信託基金に一〇・六％、障害保険信託基金に一・八％、メディケア信託基金に二・九％と、自動的に振分け預託される。被用者の税率は、労使が折半して負担する。預託された資金は、給付および運営費を除き、年金信託受託者委員会が管理し、連邦政府保障利付債権などに投資される。

八三年改正により、一定の控除額（原則、単身者は二万五〇〇〇ドル、夫婦世帯は三万二〇〇〇ドル）を超える総所得があると、所得額に応じて年金給付の五〇％または八五％に連邦所得税が課されることとなった（以前は、全年金収入が課税対象外）。この年金課税は、すべて年金制度に還元される。年金課税の導入により、高齢者世代内での所得の再分配機能が強化されたといえよう。世代間のみならず、世代内で所得保障を支え合うことの意義を提起するものとして、この仕組みに注目したい。

財政方式としては、一九三五年法で積立方式を採用し、社会保障税率の引き上げを企図したが、三九年の改正で修正積立方式に改められた。本改正では、莫大な積立金の経済に対する影響を危惧して、積立金が一定の基準以下となるまで、社会保障税の引き上げを行わないこととした。そこで積立金の管理を連邦の一般財源から分離するために、老齢・遺族保険信託基金が設けられた。七〇年代になると、基金の積立額は減少の一途を辿り、ほぼ完全な賦課方式に移行し、今度は積立金の枯渇が課題となった。その結果遂行された八三年改正以降、給付額より

も収入を増やすという政策転換のもと、積立額は再び増加している。

今日、基金の収入は支出を上回っており、〇四年の黒字は約一兆六八六八億ドルである（〇五年の予測は一．八五兆）。とはいえ、積立増は将来の退職者増に備えたものであり、二〇一七年頃から支出が収入を上回り、四一年には積立金を使い果たすと推計されている（〇五年）。

#### ④ 運営

OASDIを執行する主たる権限をもつのは社会保障庁である。OASDIの管理・運営を行うため、社会保障庁は一〇州に地域事務局をおき、その下に地域ごとの社会保障事務所を設置し、被保険者の登録といった対個人サービスなどを行っている。他方、社会保障税の徴収は財務省の内国歳入庁、障害認定は州の障害認定機関が行う。

#### (ii) 老齢年金

##### ① 受給資格

老齢年金は、六二歳以上の適格被保険者およびその配偶者に支給される。完全年金を受給しうる支給開始年齢（完全退職年齢）は従来六五歳であったが、二〇〇〇年以降徐々に引き上げられ、二二年には六七歳になることが予定されている。六二歳に達した時点で繰り上げ受給が可能となるが、この場合、生涯にわたって年金額が減少する。

二一歳から六二歳までの間に通算して四〇適用四半期の適格期（一〇年間）を有すると、完全受給資格者（fully insured individual）となり、老齢年金の受給資格を得る。

##### ② 給付額

完全受給資格者の年金額は、基礎給付額（PIA）の一〇〇%である。被保険者本人が受給を繰り上げた場合の減額率は、支給開始を一ヶ月繰り上げるごとに九分の五%（一%の九分の五）である。そこで六二歳で受給を開始した場合、年金額はPIAの八〇%となる。支給開始年齢の引き上げに伴い、繰り上げ支給による減額値も増える。例えば六七歳満額支給の際に六二歳から年金を受け取る場合は、PIAの七〇%となる。

他方、年金を繰り下げて受給する場合（七〇歳まで）、例えば一九四〇年に生ま



れた者については、据え置き期間一年につき P I A の七%が上積みされる。増額率は、繰り下げ受給を誘引すべく、〇八年までに年率八%へと漸次引き上げられる予定である。

### ③ 年金受給への稼働収入の影響

従来、O A S D I 受給中に一定限度額を超える稼働収入があると、所得テスト (earnings test) によって、給付額が減額された。しかし二〇〇〇年に、完全退職年齢に達した者に対する所得テストは撤廃され、高齢者はいくら働いても年金を減額されないこととなった。すなわち、稼働収入の填補を目的に創設された年金制度において、稼働収入があるか否かにかかわらず、一定の年齢に達したことで、年金が支給されることになったのである。制度理念の転換が、ここに明確にみられるといえよう。所得の填補よりも、高齢であることを支援するという目的が、前面に打ち出されたわけである。

繰り上げ受給が可能な六二歳から六四歳の者には、以前として所得テストが適用される。稼働限度額 (〇五年は一万二〇〇〇ドル/平均賃金の伸び率に合わせて引き上げられる) を超過した額二ドルにつき、一ドル年金が減額される。また、完全退職年齢に達する暦年の場合、三万一八〇〇ドルを超える稼働収入があると、超過額三ドルにつき一ドル減額となる。完全退職年齢に達する前の者は、収入を就労によって得ることが期待されており、年金は所得を填補するものとして位置づけられているわけである。

### ④ 家族給付

現在または過去において一定の家族関係にある (あった) 者に対して、家族給付が支払われる。六五歳の配偶者に対する老齢年金の加給額は、P I A の五〇%である。最低一年の婚姻期間がある配偶者、および離婚した前配偶者も、最低一〇年の婚姻期間があった場合は基本的に受けられる。配偶者加給は、繰り上げ受給をしたとしても、一六歳未満の被扶養児童、あるいは障害児をもつ場合は減額されない。

退職労働者に一八歳未満の未婚の子供、あるいは障害児がいる場合、P I A の五〇%の児童加給が支払われる。

### (□) 遺族年金

## ① 受給資格

遺族年金は、六〇歳以上の寡婦、または寡夫に支払われる。最低一〇年の婚姻期間を経て離婚した者も含む。わが国の公的年金と異なり、男女に差違を設けていないのみならず、多様な家族関係の生活を保障する制度となっている。

被保険者が完全受給資格者になる前に死亡した場合、死亡直前の一三適用四半期のうち六適格期間（一年六ヶ月）を充足していれば支給される。遺族配偶者が障害者であれば五〇歳から受給できる。一六歳未満の被扶養児童または障害児を持つ寡婦・夫への給付には年齢制限がない。

一八歳未満の未婚の子ども、障害者の場合、年齢に関係なく遺族年金を受給できる。被扶養者である両親も、六二歳から給付を受けられる。

## ② 給付額

給付額は、寡婦・夫が完全年金を受給しうる年齢である場合、故人のPIAの一〇〇%となる（繰り上げ支給は減額、繰り下げ支給は増額）。遺児に対する給付は、PIAの七五%である。

また同一生計にあった配偶者（不在の場合は扶養されていた子）には、二五五ドルの死亡一時金も支給される。

## (□) 障害年金

### ① 受給資格

障害年金は、□完全受給資格者、あるいはそれに準じる二一歳以上の者であり、□障害発生の直前四〇適用四半期のうち二〇適用四半期の適格期があり（三一歳未満で障害を負った者は別規定、視覚障害者は本要件の充足は不要）、かつ□一二ヶ月以上継続して月額八三〇ドル（視覚障害者は一三八〇ドル）以上の実質的な有償活動に従事できない者に支給される（〇五年）。障害者が退職年齢に達すると、障害年金の支給は終了し、老齢年金に切り替えられる。

障害があっても有償労働に復帰できれば、障害年金は停止する。その場合、慎重な手続が用意されている。的確な就労判定と、円滑な労働生活への復帰のために、九ヶ月の試験期間を経た後に、はじめて稼得労働能力が回復したと判断される。この期間中の障害給付は継続し、就労可能と判断された後、さらに三ヶ月支給された後に打ち切られる。

## ② 給付額

老齢年金と異なり、被保険者本人は、いずれの年齢においてもPIAの一〇〇%にあたる障害年金を受給する。受給資格を充たした場合、障害のある配偶者、離別配偶者、子供、孫なども給付の対象となる。障害のある配偶者や離別配偶者は、五〇歳から年金を受給できる。給付額は年齢にかかわらずPIAの七一・五%である。

## (3) 公的年金制度の改革

### (1) 改革の動向

アメリカにおいても、所得の再分配を行う公的年金制度をめぐって、負担と給付の公平性が問われて続けている。OASDIは、制度創設以来、幾度となく重要な改革を経験してきた。最近の主要な改正は一九八三年に行われた。

そして近年、二〇〇八年に始まるベビーブーマー世代の退職による年金受給者増や、四一年にはOASDI信託基金の積立金が枯渇するとの推測が、人口構造の変化に対応した持続可能な公的年金制度改正への関心を喚起している<sup>30</sup>。信託基金の赤字は、今後七五年間の平均で、保険料率にして一・九二%に相当すると予測されている(〇五年)。

また、財政的な課題の他に、寿命の短いアフリカ系アメリカ人の不利益、低所得者の最低所得保障として機能していない給付額、女性の年金権などが課題となっている。

社会保障法は、OASDI信託基金にかかわる法規の改定などを目的として、

<sup>30</sup> 年金改革の最新情報は、SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, THE FUTURE OF SOCIAL SECURITY, SSA PUBLICATION No. 05-10055, ICN 462560 (March 2005) <<http://www.ssa.gov/pubs/10055.html>> 高齢者向けのニュース <<http://www.seniorjournal.com/SocSecReform.htm>> 拙稿・前掲論文(註14)註11などの他、下記の文献を参照されたい。とりわけ、府川哲夫「9章 アメリカの年金改革」、および Robert Clark「10章 アメリカのアプローチと選択肢」清家篤=府川哲夫編『先進5か国の年金改革と日本』(丸善プラネット、二〇〇五年)は、各改革案などを具体的に紹介・検討している。また、菊池馨実「アメリカの年金改革」年金と経済二四巻三号(二〇〇五年)三九頁は、年金の制度理念や社会構造という広い視点から、最近の改革を検討している(本誌は、諸外国の年金改革の動向を分析した特集号である)。菊池馨実「アメリカにおける社会保障の一断面 ②年金改革と社会構造の一断面」月刊福祉八八巻一―号(二〇〇五年)九二頁は、アメリカの社会像の説明から、年金改革の背景を浮き彫りにしている。この他、三石博之「プッシュ大統領の社会保障年金改革」企業年金二〇〇五年三月号(二〇〇五年)三二頁、渡部・前掲書(註18)、岡伸一「アメリカにおける年金制度改革」世界の労働五三巻七号(二〇〇三年)一四頁参照。

社会保障諮問委員会の四年に一度の召集を規定している。九四年にクリントン大統領が任命した委員会は九七年に三つの改革案、ブッシュ大統領が二〇〇一年に任命した委員会は三案をそれぞれ提示した。これらを機に、各大統領、上院・下院議員、政府関係者、および研究者が各種の改革案や法案を提起し議論を繰り広げている。こうしたなかで、OASDIの重要性が再確認されつつある。

## (2) 改革案の拮抗

九〇年代以降、公的年金制度の(部分)民営化論も含めて、数多くの改革案や法案が提起されたなかで、ブッシュ大統領も改革に力を入れている。しかしブッシュ大統領の支持する年金改革案が議会を通過するかは微妙であり、どのような改革が次に行われるのか、現段階では見通しが見えない。そこでここでは、これまでに検証された多数の選択肢を列挙する形で、年金改革の争点を整理したい。

提案された改革は、□年金給付額の削減、または将来の引き上げの抑制、□社会保障税率の引き上げ、年金課税の強化、または一般歳入の投入、□支給開始年齢の引き上げ、寿命にスライドさせた修正、または引き上げ時期の前倒し、□確定拠出型の個人退職勘定(PRA/Personal Retirement Account)、個人貯蓄勘定(PSA/Personal Savings Account)などの創設、□OASDI信託基金の積立金、または個人勘定の株式への投資、□過去の賃金の物価上昇率による再評価といった、賃金再評価率や年金算定式の改訂、□適用除外者(一部の連邦・地方公務員など)の制度への組み込みなどである。

社会保障税率を一・九二%引き上げるか、それに見合った給付削減をただちに行えば、OASDIの財政問題はとりあえず解消する。わが国と同程度の保険料率への引き上げ(一二・四%から一四・三二%)となるにすぎないが、ブッシュ大統領をはじめとして、この案には抵抗が大きい。

一般歳入の投入は、一般歳入により購入される国債の社会保障庁への譲渡という形で、クリントン大統領が提案した。この案は、はじめて公的年金の財政的独立性を崩すという根元的な改革案であった。しかし、ブッシュ委員会とも呼ばれる二〇〇一年諮問委員会も、期間を限定した一般歳入の投入を提案している。

支給開始年齢は、八三年改革で六五歳から六七歳へと引き上げられた際、アメリカにおいても抵抗があった。年金の支給開始年齢は、他の社会保障制度や退職