

判決に対するコメントの中で、実態が雇用であるのに F 課税票を利用した場合には、F 課税票の濫用があったとして、F 課税票の交付を取り消す事由（SBL4 章 13 条 3 号）に当たるとの見解を示している⁴⁷。今後の実務の展開を注視したい。

また、本稿では、スウェーデンの租税制度における課税所得の認定が、納税義務者から自己申告された情報に相当程度依拠していることも明らかとなった。このことは、ひいては、老齢年金の算定基礎となる所得の認定も、自己申告された情報に基づくことを意味する。調査した範囲では、自営業者の所得隠しに特化した統計は見つからなかった。しかし、闇就労および所得隠しの問題全般に対する関心は、近年高まりつつあるようである。租税監査の実効性の問題とあわせて、今後の検討課題となりうるのではないだろうか。

⁴⁷ Skatteverket, supura note(36); Skatteverkets meddelanden, Skatteverkets information om utfärdande och återkallelse av F-skattsedel enligt skattebetalningslagen, SKV M 2006:5 (<http://www.skatteverket.se/rattsinformation/meddelanden/2006/2006/skvm200605.4.7459477810df5bccdd4800051.html>).

第8章 アメリカの自営業者の年金制度

関 ふ佐子

1. はじめに

アメリカの公的年金制度の基幹をなすのは¹、"Social Security"と通称される²、連邦政府直轄の老齢・遺族・障害保険(OASDI)である³。OASDIは、自営業者の老後にとっても主要な収入源となっており、自営業者の年金制度を研究するにあたっては、OASDIをめぐる状況を検証することが肝要となる。さらに自営業者の年金制度の研究に際して疑問となるのは、わが国の公的年金制度でも課題となっている、未納・未加入をめぐる対策である。そこで本研究では、アメリカにおける年金保険料の未納防止策に力点をおき、実体を調査研究した。

その結果、アメリカでは、制度上は、1ドルのチップから年金保険料を納付し、将来の年金給付につなげる形になっているが、実態は異なっていることが明らかとなった。現金が直接支払われる場合には、こうした収入を正確に申告していない者が多く、アメリカにおいても自営業者の所得の捕捉が困難となっている。さらに高所得者は、保険料納付が年金給付額につながらないため、保険料を支払

¹ アメリカの公的年金制度については、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、1998年)が、制度の全容と理念を、その歴史的変遷を辿りながら紐解いている。年金制度の詳細と動向については、拙稿「アメリカの年金制度と改革の視点」世界の労働 55巻 11号(2005年)30頁を参照されたい。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 76巻 11号(2004年)36~42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)。こうした年金制度の説明は、全般的に LAWRENCE A. FROLIK & ALISON MCCHRYSAL BARNES, ELDER LAW: CASES AND MATERIALS 153 (4th ed. 2007)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," and "Fact Sheet on the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program"に基づく。

² 本稿では、"Social Security"という用語の多くを、「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 OASDIを指すからである。菊池・前掲書(註1)213、74-75、101頁参照。

³ 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。

うインセンティブが低下している。こうした高所得者の保険料の未払いも課題となっている。

本稿では、自営業者の年金制度について報告する前提として、まず2で「アメリカの年金制度」について全般的に紹介する。次に、3で「アメリカの自営業者と年金」について、自営業者をめぐる年金制度の実態も含めて検証し、アメリカにおいても解決できていない保険料未納の実態を紹介する。最後に4で、「年金受給を保障する仕組み」を検討する。これにより、アメリカ政府が公的年金の保険料の未納対策として、どのようなことを実施しているのかを明らかにする。具体的には、社会保障番号、年金計画書、およびその他の年金制度の周知徹底方法といった、未納を防ぐために設けられた被保険者のサポート施策を紹介する。そして、虚偽の申請が行われた際の罰則について説明する。

2. アメリカの年金制度

2.1 概要

(1) 公的年金制度の概要

アメリカの自営業者の年金制度は、被用者の年金制度と実質的に変わらない。以下では、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全般的に概観する。

公的年金制度には、OASDIの他に、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。そして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となっている。自営業者も報酬比例年金であるOASDIの被保険者となっており、アメリカに住む被用者および自営業者の約96%が(1億6200万人)OASDIに加入している。さらに、4800万人(老齢年金・3300万人、遺族年金・700万人、障害年金・800万人)が、OASDIから総額5210億ドルにのぼる年金を受給しており、これはGDPの4.3%にあたる。

また、労働者の52%はなんら私的年金に加入しておらず、労働者の31%は老後に向けた貯蓄をしていないため、OASDIは、自営業者を含めアメリカの高齢者の老後に欠かせない制度となっている。さらにOASDIは、下位20%の低所得高齢者の収入の82%を占める。他方、上位20%の高所得高齢者にとっては、所得の19%でしかなく、低所得者にとってより重要な生活保障制度となっている。

平均年金月額、単身者に対する老齢年金が 1044 ドル、夫婦世帯に対する老齢年金が 1713 ドル、寡婦と二人の子供に対する遺族年金が 2167 ドル、単身の高齢配偶者および高齢の両親に対する遺族年金が 1008 ドル、配偶者と子供のいる障害者に対する障害年金が 1646 ドル、単身障害者に対する障害年金が 979 ドルである⁴。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。

(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⁵、何らかの私的年金を受給している者は、退職者の 3 分の 1 強でしかない。さらに被用者の 53% は、私的年金に加入していない。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、内国歳入法典に基づき税制上の優遇措置を受けられる。1875 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 3 分の 2 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 401(k)プランは、内国歳入法典 401 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 (ERISA/エリサ法) が規制

⁴ 社会保障庁の HP にある、“2007 Social Security Changes” <<http://www.socialsecurity.gov/pressoffice/colafacts.htm>>参照。

⁵ 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1)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 151号(2005年)63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、2004年)、磯谷玲「アメリカ年金制度の改革」証券経済研究四二号(2003年)205頁、中川かおり「海外法律情報 アメリカン年金改革の現状」ジュリスト 1237号(2003年)195頁参照。

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。

IRA 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。

2.2 高齢者の生活と年金収入

今日、全高齢者の収入の 39% が OASDI であり、企業年金をあわせた私的年金は 19%、資産収入は 14%、稼得収入は 25% でしかない。さらに、先進各国と比較してアメリカ人の貯蓄率は低い。32% の被用者は、老後に備えた貯蓄を何も行っていない。

また OASDI は、65% の高齢受給者の主たる収入、34% の高齢者の収入の 9 割、21% の高齢者の唯一の収入となっている。65 歳以上の未婚女性のなかでは、25% 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 OASDI は、下位 20% の低所得高齢者の収入の 82% を占める。他方、上位 20% の高所得高齢者にとっては、所得の 19% でしかない。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、OASDI 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 (SSI) 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。

2.3 年金制度の全容

(1) 適用対象者

民間企業の使用者と被用者、年収 400 ドル以上の自営業者、農業労働者、軍人を含む公務員、パート・アルバイトなども強制加入の対象であり⁶、労働者は、ほぼ全て被保険者となっている。

適用除外となるのは、①1983 年以前に雇用された連邦公務員、②独自の年金制度が適用される州・地方公務員、③1983 年以前に雇用

⁶ パート・タイム労働は、週 35 時間未満の者をさす。

された一部の非営利組織の職員、④鉄道退職給付制度が適用される鉄道職員、⑤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となる。なお、年収 400 ドル以下の自営業者であっても、任意に被保険者となる方法は存在する。

家政婦（メイド）やベビーシッターなどの家内従業員に賃金を支払う場合も、年間 1500 ドル以上支払う場合、雇い主は社会保障税を負担せねばならない。税を賃金から天引きする形で源泉徴収する必要がある。

こうした所得把握が自営業者と同様に容易ではないとされているパート・アルバイトなども公的年金の対象者となっており、制度上は、全ての労働者が収入に応じて公的年金を同様に受け取れるようシステムが構築されている。

（２） 財源・財政方式

OASDI の財源は、社会保障税（84%）、これを信託基金に預託した積立金の運用収益（14%）、および年金課税（2%）からなる。OASDI は、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である⁷。

社会保障税率は合計で 15.3% である（90 年以来改定なし。医療保険料[メディケア 2.9%]を除くと 12.4%）。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 10.6%、障害保険信託基金に 1.8%、メディケア信託基金に 2.9% 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。

OASDI は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。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⁸、課税限度額（07 年は 9 万 7500 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。課税下限額はなく、例えば、給仕係

⁷ 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、障害保険信託基金およびメディケア信託基金に、使用者や被用者などが支払う定率の税収を自動的に振り分け預託する点で、保険料と変わらない。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。

⁸ 連邦保険拠出金法（FICA／Federal Insurance Contributions Act;）自営業者拠出金法（SECA／Self-Employed Contributions Act;）FROLIK & BARNES, *supra* note 1, at 160-61.

のチップも課税対象となっている⁹。

83年改正により、一定の控除額（原則、単身者は2万5000ドル、夫婦世帯は3万2000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50%または85%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仕組みとなっている。

財政方式としては、1935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、39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。70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83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、05年の黒字は約1.85兆ドルである。とはいえ、積立増は将来の退職者増に備えたものであり、2017年頃から支出が収入を上回り、41年には積立金を使い果たすと推計されている。

（3） 受給資格と給付額の算定方法

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。

受給資格は、給付ごとに定まったクレジット（Work credits）〔以前は適用四半期（=3ヶ月/QC/Quarter of Coverage）であった〕を基準に認定されている。受給資格を取得するには、支払給与税である社会保障税の納付に加えて、給付ごとに定まったクレジットを取得しなければならない。例えば、老齢年金を受給するためには、通算で40クレジット（10年）が必要となる。

1クレジットを取得するには、最低1000ドルの稼働収入が必要となる（07年/平均賃金をベースに毎年自動的に改定）。また、毎年

⁹ 最低賃金5ドル15セントも、時給とチップの総額を基準に計算されている。

最大で4クレジット積み立てうる。そこで、4000ドルの収入を年内に得れば、4クレジットと換算される。例えば自営業者の収入が年の一部にしかない場合でも、半年だけパートで働いた場合も、年金の受給資格を得られることになる¹⁰。

老齢年金の完全受給資格者（21歳から62歳までの間に、40クレジットを取得した者／fully insured individual）の年金額は、基礎給付額（PIA／Primary Insurance Amount）の100%である。78年以前に受給資格を取得した者については、適用事業における現実の所得額が受給額算定の基礎となる。79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）が、すべての年金給付のベースとなっている。これに、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）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。

（4） 運用

OASDIを執行する主たる権限をもつのは社会保障庁（SSA／Social Security Administration）である。

OASDIの管理・運営を行うため、社会保障庁は10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ている。そして被保険者の登録、社会保障税納付の記録化、年金給付額の算定、年金の申請手続、相談業務といった対個人サービスなどを行っている。

社会保障税の徴収は財務省の内国歳入庁（IRS／Internal Revenue Service）が担当し、障害認定は州の障害認定機関が行う。

労使双方の社会保障税は、源泉徴収（労働者）分と会社負担分を、事業主が内国歳入庁に毎月納入する。また、四半期ごとに給与関係税の申告書を提出する。事業主は、暦年終了後、各従業員の給与および源泉徴収税の年間合計額を、源泉徴収票フォームW2に記載して、各従業員へ交付する。さらに全てのフォームW2を、社会保障庁へ提出する。こうした仕組みから、従業員は社会保障税を申告せねばならなくなっている。他方自営業者は、毎年所得税の納付と合

¹⁰ 1978年以前は、暦年ベースの四半期（3ヶ月）ごとに最低50ドルを稼得しなければ、1クレジットを取得できなかった。そこで、1月にしか働かなかった人には、どんなに所得が多くとも1クレジットしか与えられなかった。

わせて、内国歳入庁に社会保障税を申告・納付する。

被用者が負担した社会保障税額については、所得税法上収入から控除されず、課税される¹¹。事業主がその被用者のために負担した社会保障税額は、被用者の追加的賃金とはみなされず、損金扱いされ非課税となっている。これが、事業主が、事業主負担分の社会保障税を正確に支払うインセンティブとなっている。自営業者の負担した社会保障税額については、収入から控除されず課税される。

(5) 社会保障税の申告

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いるところ、自営業者は、他の税金と同時に、所得額に応じて社会保障税を納税することになる¹²。とはいえ自営業者については、わが国と同様、所得の完全な捕捉は容易ではない。

自営業者の納税を促進する仕組みとしては、煩雑な納税関係の書類の作成を銀行が代行するシステムが発達しつつある。自営業者の収入を直接銀行に振り込み、銀行が保険料も含めた税金の支払い事務を代行する仕組みである。こうしたシステムを自営業者が利用した場合、その所得は正確に把握されることになる。

OASDIは所得比例年金であるため、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。とはいえ、社会保障税は、課税限度額までの給与や所得に対して課されるのみである。さらに、老齢年金の完全受給資格者の年金額は基礎給付額(PIA)の100%であり、各人の基礎給付額は、指標化された平均所得月額(AIME)を基に、低所得者に有利な給付算定式を適用して計算されている。すなわち、所得がいくら高くとも、給付される年金額には一定の上限がある。そこで、既に十分な保険料を支払った者は、その後保険料を支払い続けても年金額が上昇するわけではなく、社会保障税を支払うインセンティブは低くなっている。

(6) 給付内容

(i) 老齢年金

① 受給資格

¹¹ 堀勝洋「公的年金」社会保障研究所編『アメリカの社会保障』（東京大学出版会、1993年）81ページ。

¹² 被用者も、給与以外の収入がある場合は、確定申告の際に追加の社会保障税を支払うことになる。

老齢年金は、62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65歳であったが、2000年以降徐々に引き上げられ、22年には67歳になることが予定されている。62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。

21歳から62歳までの間に通算で40クレジットを取得すると、老齢年金の完全受給資格者となる。

② 給付額

完全受給資格者の年金額は、基礎給付額（PIA）の100%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9分の5%（1%の9分の5）である。そこで62歳で受給を開始した場合、年金額はPIAの80%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67歳満額支給の際に62歳から年金を受け取る場合は、PIAの70%となる。

他方、年金を繰り下げて受給する場合（70歳まで）、例えば1940年に生まれた者については、据え置き期間一年につきPIAの7%が上積みされる。増額率は、繰り下げ受給を誘引すべく、08年までに年率8%へと漸次引き上げられている。

③ 年金受給への稼働収入の影響

従来、OASDI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2000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62歳から64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（1万2000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2ドルにつき、1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、3万1800ドルを超える稼働収入があると、超過額3ドルにつき1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。65歳の配偶者に対する老齢年金の加給額は、PIAの50%である。最低1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10年の婚姻期間があった場合は基本的に家族給付を受けられる。配偶者加給は、繰り上げ受給をしたとしても、16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18歳未満の未婚の子供、あるいは障害児がいる場合、PIAの50%の児童加給が支払われる。

(ii) 遺族年金

① 受給資格

遺族年金は、60歳以上の寡婦、または寡夫に支払われる。最低10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、死亡直前において6クレジットを取得していれば支給される。遺族配偶者が障害者であれば50歳から受給できる。16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。

18歳未満の未婚の子も、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、62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100%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75%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、255ドルの死亡一時金も支給される。

(iii) 障害年金

① 受給資格

障害年金は、①完全受給資格者、あるいはそれに準じる 21 歳以上の者であり、②障害発生直前に 20 クレジットを取得し（31 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③12 ヶ月以上継続して月額 830 ドル（視覚障害者は 1380 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。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、9 ヶ月の試験期間を経た後に、はじめて稼働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 3 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 100% 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、50 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 71.5% である。

2.4 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 1983 年に行われた。

そして近年、2008 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、2041 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¹³。信託基金の赤字は、今後 75 年間の平均

¹³ 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 1）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

で、保険料率にして 1.92% に相当すると予測されている。

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、社会保障諮問委員会の 4 年に一度の召集を規定している。94 年にクリントン大統領が任命した委員会は 97 年に 3 つの改革案、ブッシュ大統領が 2001 年に任命した委員会は 3 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

90 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は議会を通過しておらず、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つかない。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、①年金給付額の削減、または将来の引き上げの抑制、②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、③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、④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、⑤OASDI 信託基金の積立金、または個人勘定の株式への投資、⑥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、⑦適用除外者（一部

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、2005 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 24 巻 3 号（2005 年）39 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 88 巻 11 号（2005 年）92 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「ブッシュ大統領の社会保障年金改革」企業年金 2005 年 3 月号（2005 年）32 頁、渡部・前掲書（註 5）、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（2003 年）14 頁参照。

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1.92%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(12.4%から14.32%)となるが、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た2001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、83年改革で65歳から67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の時期に、実質的な影響を及ぼすからである。にもかかわらず、再度、③の支給開始年齢の引き上げが改革案に盛り込まれたのは、年金財政を改善するその効果からであろうか。平均寿命の伸びとともに、健康で就労可能な年齢も上昇していることに鑑みると、支給開始年齢を寿命にスライドさせて修正するという提案も興味深い。

PRAやPSAなど、名称や仕組みが若干異なる個人勘定が、いくつか提案されてきた。財源の出所や個人勘定の規模、加入者自身が運用先を選べるかなどで提案内容が分かれている。PRAは、ブッシュ大統領の提案の中心に据えられ、注目を浴びたものである。いずれの提案も、各勘定を現行制度への追加給付、または部分的な代替策としており、確定給付型の現行年金制度に置き換えるものとは捉えていない。こうした確定拠出型の制度案に対しては、報酬比例ではなく従来の生活水準と適合していないことや、同一賃金の者が異なる年金額を受給することの是非、または低所得者には資さないのではないか、公的年金の基本である死亡までの給付を確保しうるかといった、公的年金制度を設計する際に問われる原理的な疑問が提起されている。

積立金などの株式市場への投資には、ブッシュ大統領も否定的であり、この案は昨今では議論されていない。

2001年諮問委員会案では、平均賃金に代えて、より緩やかに上昇する消費者物価の上昇率にあわせて、給付を調整している。これは中高所得者への給付抑制により給付額を抑える改訂であり、低所得者の保護に力点がおかれている。従来年金制度は、現役時代の所得

水準と連動しており、高齢者一般の所得保障制度として位置づけられてきた。そこで、低所得者の保護を重視する制度への転換については、所得の再分配機能が評価されつつも、根元的な疑問も提起されている。

一般的に共和党は拠出の引き上げ抑制を重視するのに対して、民主党は給付水準の維持を主張し、年金改革をめぐる議論は収拾していない。しかし改革の方向性を定め、将来に向けて必要な改革を段階的に行うべきことは、共和党も民主党も合意している。そして、公的な保障を限定する傾向が強いアメリカにおいても、高齢者の所得保障として公的年金制度を尊重する傾向に、民意はあるようだ。

時期大統領がいかなる年金改革を実行するかは注目されているが、選挙における関心は、年金制度改革よりも、医療制度改革に集中している。無保険者の存在が多く国民の医療へのアクセスを制限している他、企業が提供する医療保険に加入する者が多い中で、企業にとっても医療保険は大きな負担となってきたからである。

3. アメリカの自営業者と年金

3.1 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査していると言うと、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公的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。

説明なしに自営業者の年金をめぐる課題についてアメリカ人に問うと、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。そして次に話題となるのが、貧困者の低年金の問題であった。

そうしたなかで、自営業者をめぐる課題を炙り出す際に必要なのは、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¹⁴)、および自身で農業を営む (雇われていない)

¹⁴ “Informal suppliers”は、とりあえず「非公式な就労者」と意識する。個人事業主の一種であり、不法就労者とは異なる。

農業従事者がいる¹⁵。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¹⁶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の多くは、製造や販売を行う個人事業主や、informal suppliers である。

3.2 自営業者と年金をめぐる状況

上述のとおり、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公的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3分の1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、次の二つの点が、自営業者の年金制度をめぐる課題となっている。一つは、低所得労働者および高所得労働者の保険料未払い問題であり、もう一つは、不法就労者も含めた、保険料未払いや人種差別などに起因する無年金、低年金問題である。

(1) 現金取引と低所得労働者

アメリカはカード社会である上に、金銭の受け渡しにはチェックが多用されている。こうした方法により給与や報酬が支払われた場合、所得は正確に捕捉され、税金や保険料の納付に結びつくことになる。他方アメリカでも、現金が直接渡される場合がある。典型的な現金取引 (cash payment) は、Informal suppliers への支払いに際し

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。

て行われる。すなわち、家の修理などを行う大工や配管工、育児を行うベビーシッター、家政婦などへの支払い、並びにウエイトレスのチップなどである。

こうした現金取引において、税金が正確に申告されず、社会保障税、すなわち年金の保険料も正確に支払われていない場合が多い模様である。実際、家政婦などには、保険料の雇い主負担部分を雇い主が支払うと言っても、それを断り、当面の金銭を要求する者がいるようである。

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、ウエイターやウエイトレス、または建設労働者などがいる。ウエイターなどは、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。

こうしてアメリカでは、制度としては、1ドルのチップから、年金保険料を納付することになっており、これを将来の年金給付額につなげることが可能となっている。しかし実態としては、現金が直接支払われる場合には、所得を正確に申告していない者が多いことが、インタビューから明らかとなった。

このため、仕事の対価を現金で支払われる低収入労働者の所得は、年金につながらない事例が多い模様である。すると、高齢期には無年金や低年金状態となり、困窮した生活をおくることになる。地域の社会保障事務所も、その数は明らかにしなかったものの、無年金者による相談は少なくはないことを示唆した。そこで各種の NPO 団体が、その支援に乗り出している。困窮状態が著しい者は、補足的所得保障 (SSI) を受給することになるが、それほどでもない者は、NPO が運営する低所得者住宅で生活するなどして、無年金や低年金という窮状に対処している。

(2) 高所得労働者

以上の低所得労働者とは対照的に、医師などの収入が多い者が、年金保険料を正確に支払っていないという現状が、過少申告の額の

多さからしても、より深刻な問題として注目されている。前述したとおり、高収入者は、ある時期以降はいくら保険料を支払おうとも、それは自身の年金額に反映しない。そこで、年金の保険料を支払うインセンティブは低下し、保険料の支払いを回避しようとする、ホワイトカラーの犯罪（white color crime）が横行している。

例えば、雇用されている医師の場合、収入の半分は給与として支払いを受け、半分は顧問料という形にする。労働者は、自身の保険料分を顧問料に上乗せしてもらうことにより、収入を増やすことが可能となる。そして顧問料については、使用者も年金の保険料を支払わなくともよいため、使用者の利益とも合致する。

雇用を請負に変更するなど、雇用の外注化はアメリカでも増えているようであり、保険料不払いの手法となっている。こうした問題については、取り締まりも難しく、低所得者の保険料未払い問題とあわせて、アメリカにおいても対処が難しい課題となっている模様である。

（3）所得の捕捉率 —— Tax Gap OASDI の給付額

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、社会保障税も他の税金と同時に、所得額に応じて納税するところ、自営業者については、わが国と同様、所得の捕捉率が課題となっている。自営業者がヤミ労働を行った場合、社会保障税を納付しないこととなり、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。その結果、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¹⁷。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。

アメリカで過少申告と見なされた Tax Gap は 3450 億ドルと推計されている¹⁸。このうち、個人事業所得税の Tax Gap は、1970 億ドル、

¹⁷ 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（2005 年）。

< http://www.jri.co.jp/press/press_html/2005/051007.html > に掲載。

¹⁸ Walker, *supra* note 15, at 6-8.

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 840 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 230 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。

(4) 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る不法就労者の無年金問題である。第二は、(5) 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。不法就労者の無年金問題は、自営業者の問題では必ずしもないが、年金の保険料と保険給付をめぐる深刻な課題である。

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¹⁹。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²⁰。

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 7 ドル程度であるところ、これらの者には、最低賃金が支払われていない場合も多い。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いるが、これらの者は、当然、年金を受給できないことになる。

さらに、アメリカで就労する場合、使用者が給与を申告する手続との関係で、社会保障番号が必要となる。そこで不法就労者を対象とした社会保障番号の売買など、社会保障番号をめぐる不正が横行

¹⁹ 堀口健治「農業」小田隆裕・柏木博・巽孝之・能登路雅子・松尾弑之・吉見俊也編『事典現代のアメリカ』(大修館書店、2004年) 732—733頁。

²⁰ 前嶋和弘＝朴元奎「国内治安・犯罪」小田他編・前掲書(註 19) 732—733頁。

している。既に死亡した者の社会保障番号などを利用して、番号を不正に売買する者が存在するのである。

不法就労者は、就労するために社会保障番号を購入する。そして、その番号をもとに、年金の保険料も支払うことになる。しかし、番号は不正であるために、それらの不法就労者は、年金を受け取れるわけではない。このような形で、不法就労を続け、保険料は払い込むものの年金を受給できない高齢の不法滞在者も多いようである。

(5) 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 の受給額も低い者が出現している。

例えば、ヒスパニック系のアメリカ人は、白人で自身より学歴の低い者より、比較的低額な年金を受給している。ヒスパニック系のアメリカ人は、白人に比べて、低賃金で働くことが多い上に、**Informal suppliers** といった自営業者が多い。すると、支払う保険料も低く年金も低年金となる。若いうちはよいとしても、退職後の年金額も白人系に比べて低いことには疑問が呈されている。

こうした人種差別の結果、低年金に苦しむ者は、年金額に比例して著しく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ンティア団体が発達しており、人種毎の互助組織も充実している。またヒスパニック系、アジア系、アフリカ系アメリカ人は、家族が高齢者の老後の面倒をみる割合も高い。

4. 年金受給を保障する仕組み

4.1 社会保障番号 (Social Security Number / SSN)

自営業者が収入に見合った年金を確実に受給できるように、そして使用者の申告漏れなどにも対処すべく、年金の受給を保障する仕組みが用意されている。その一つが、社会保障番号である。

OASDI の給付額の算定基礎は、個々人の所得暦である。そして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暦は、社会保障番号のもとで管理されている²¹。例えば自営業者が農業と漁業

²¹ 1936 年に導入された社会保障番号は、現在、アメリカで最も頻繁に使用されている記録番号である。1961 年には IRS が、すべての課税目的のために社会保障番号を使用することを決定した。この他社会保障番号は、従業員ファイル、