

最近のアメリカにおける退職貯蓄政策の展開

——「自動化 IRA」構想の可能性——

野村 容 康

要 旨

本稿は、2000年代半ば以降、「自動化 IRA」の構想がアメリカの退職貯蓄政策の有望な手段として浮上してきた背景を探るとともに、実際の自動化 IRA 提案の可能性と問題点について検討した。

現在、アメリカでは、全労働者の約半数が退職プランを提供しない企業で働いており、とりわけ小規模企業に従事する低賃金労働者の貯蓄不足が深刻な問題となっている。そうした状況の下で、先行する401(k)プランの自動化が労働者の年金プランへの加入増加に一定の成果を上げたことから、退職貯蓄政策の新たな展開としてIRAの自動化が民間団体のみならず、政府や連邦議会議員の中からも主張されるようになった。

政府による自動化IRA提案は、年金プランをもたない小規模企業に対して、opt-out方式に基づき、従業員のIRAへの給与天引きによる拠出などを義務付けることを主な内容としている。その意義としては、まずIRAの利用者を劇的に増加させることで、短期的には勤労者の退職貯蓄を大幅に拡大する可能性がある。また、特に低賃金労働者の貯蓄が促進されると予想されることから、資産分配の改善に貢献することが期待される。さらに、既存のSaver's Creditの拡充と組み合わせて実現されれば、従来の貯蓄優遇税制に伴う逆進性の緩和にもつながるとみられる。これらの点から、自動化IRAの提案は、これまで政府が推進してきた退職貯蓄政策からの着実な前進として評価すべきである。

しかし、IRAの自動化には、①それが低所得者の利益には結びつかない可能性があることに加えて、②歳入コストの増大や、③雇用主への負担、といった基本的な問題が指摘される。自動化IRAの実現には、とりわけ③に起因する政治的な反対が大きな障害となっており、この点で、今後の成否は、雇用主への負担を可能な限り排除する形での具体的な制度設計にかかっていると考えられる。

目次

- I. はじめに
- II. 最近における退職貯蓄政策の背景
 - 1. 高齢者の所得源泉
 - 2. 年金プランのカバレッジ
 - 3. 年金プラン導入への障害
 - 4. 小規模企業向けの退職貯蓄優遇制度
- III. 401(k)プラン自動化の展開
 - 1. 401(k)プランの自動化
 - 2. 自動化の効果
 - 3. 年金保護法による後押し
- IV. 自動化IRA提案の可能性と問題点
 - 1. IRAとその利用状況
 - 2. 2013年度予算教書案
 - 3. 自動化に伴う問題点
- V. むすび

I. はじめに

アメリカでは、退職期に備えた貯蓄の充実を図る必要性が主張されるようになって久しい。最近の推計でも、2010年で勤労者全体の47.2%が退職後の基礎的な消費と保険外の医療費を賄うのに十分な貯蓄を行っていないとの結果が示されている¹⁾。これには、全体のおよそ半数の7,800万人もの勤労者が依然として年金プランを提供しない企業で働いているという背景がある。年金プランへの加入率は、当該労働者の所得水準と正の関係にあることから、退職貯蓄の不足は、特に低賃金の労働者ほど深刻な状況となっている。

こうした問題に対応すべく、政策当局はこれまでもさまざまな施策を講じてきたが、最近において注目すべきは、ERISA以来の伝統的な税制優遇貯蓄である個人退職勘定 (Individual Retirement Account; 以下、IRA) に「自動化」を導入しようという動きである。もともと「自動化」のアイデアは、1990年代後半以降、企業が提供する確定拠出年金の一形態である401(k)プランにおいて取り入れられたものであった。自動化の下で、従業員は同プランへ

の非加入の申し立てを行わない限り、原則としてプランに加入し、給与天引きによる自動的な資産運用が開始される。

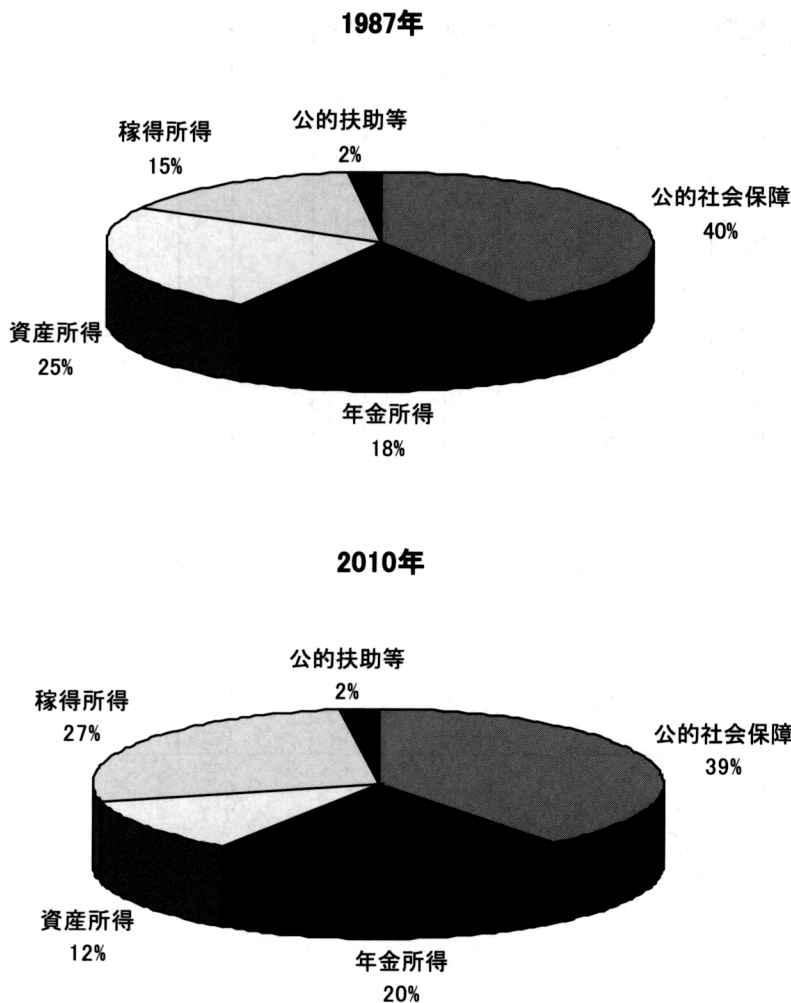
こうして企業年金の領域での「自動化」の導入は、その後の401(k)プランへの加入率の飛躍的な向上につながったと評価されたことから、この仕組みを利用率の低いIRAにも適用することで、企業年金にアクセスできない勤労者にも、退職資産形成の機会を積極的に提供すべきとの主張が民間団体のみならず、政府や連邦議会の中でも高まってきたのである。そこで、本稿では、このようなIRAの自動化が提唱されるようになった、最近のアメリカにおける退職貯蓄政策の背景を探りながら、この新たな提案の可能性と問題点について検討したい。

II. 最近における退職貯蓄政策の背景

1. 高齢者の所得源泉

今日のアメリカで、退職貯蓄の必要性が叫ばれる重要な背景の一つに、近年、高齢者の生活の公的社会保障 (Social Security)²⁾への依存が強まっていることがある。図表1は、1987年お

図表1 高齢者(65歳以上)の所得源泉



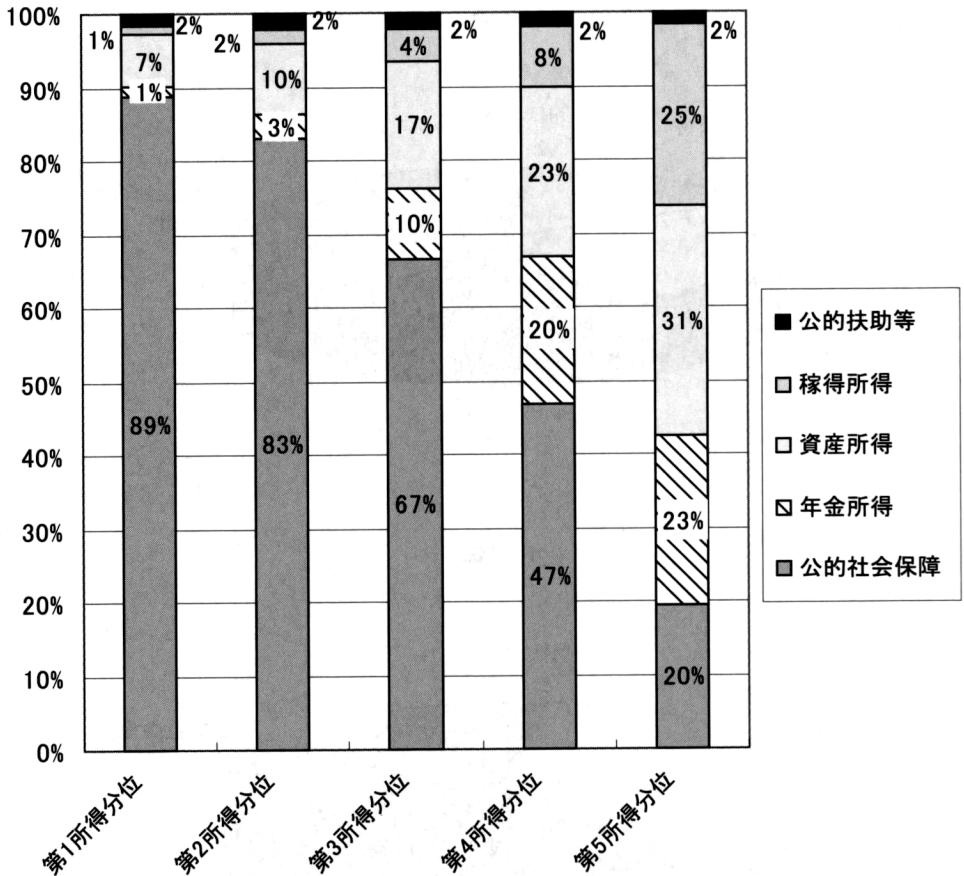
〔出所〕 EBRI Databook on Employee Benefits, Chapter 7 より作成。

よび2010年の高齢者(65歳以上)の所得源泉を示している。二つの時期を比較すると、公的社会保障の比重は4割とほぼ変わっていないが、稼得所得(賃金・給与)を除いた退職所得の中での割合は、47%から53%へ上昇している。一方、年金所得(私的年金、公務員年金、IRA、Keoghプラン等からの給付)は、2010年で二番目に重要な収入源であるが、その地位は、1987年の資産所得を逆転した。これは、部分的

にせよ、この間に一般貯蓄から退職年金へと貯蓄形態の転換が図られたことを示唆している。

次に、図表2と図表3から、これら二時点間の所得構成を所得5分位階級別にみると、最高所得の第5分位(上位20%)以外では、すべて公的社会保障が最大の所得源泉となっている。最も所得の低い第1分位(下位20%)では、この間依然として所得の9割を公的社会保障に依存している。さらに注目すべきは、第2分位と

図表2 所得5分位階級別の所得源泉 (1987年)



〔出所〕 図表1と同じ。

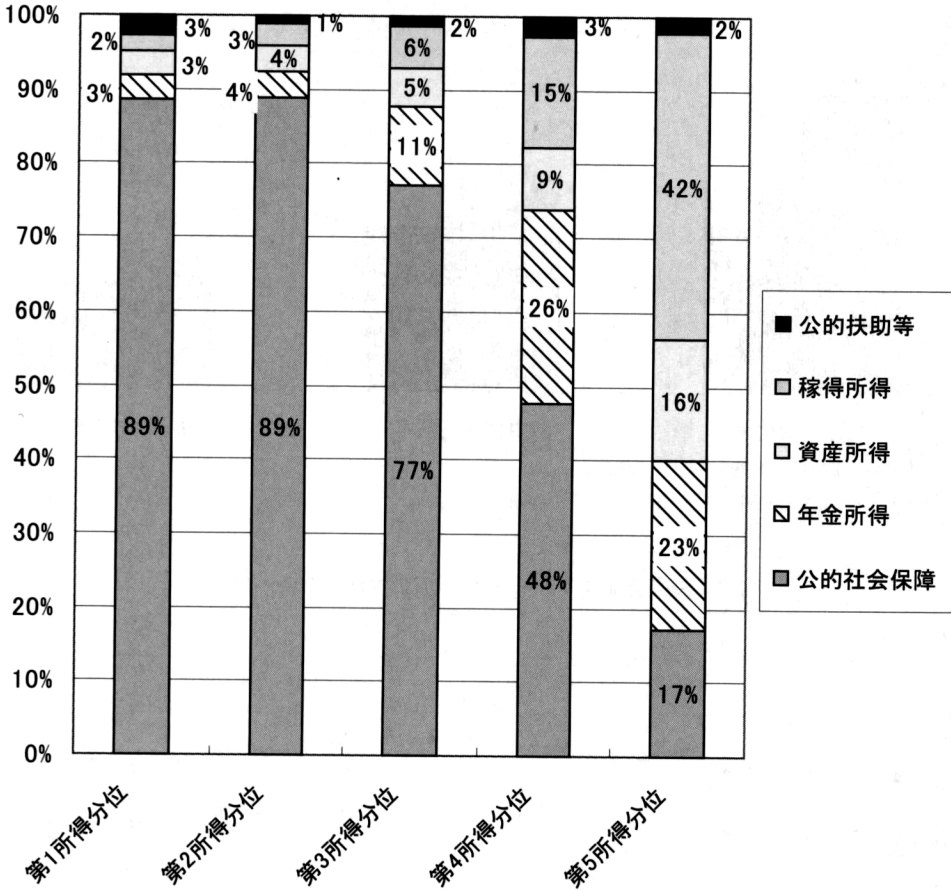
第3分位で、この比重が1987年から2010年までに著しく上昇していることである。

低所得層で公的社会保障への依存が強まっている要因の一つは、この間、資産所得の割合が低下する一方で、年金所得がそれを埋め合わせるほどには伸びなかったからである。2010年で、年金所得の比重は、全体の20%に対して、第1分位の所得層では3%に過ぎない。これら最低所得層のなかで公的社会保障以外の年金所得を一切受給していない世帯の割合も95%に達する³⁾。

もちろん、社会保障への依存度が高いといっ

ても、そうした公的プログラムが生活水準を維持するのに十分な所得を提供してくれるのであれば、そのこと自体問題ではない。しかし、公的社会保障の所得代替率 (replacement rate) は、一般に妥当とみなされる水準である80%をはるかに下回っている。低賃金労働者の最も一般的な退職年齢とされる62歳では、これら労働者の受取る社会保障給付は退職前賃金の40%に過ぎない (図表4)。さらには、高齢化の進展を受けて、現在、労働者が満額の受給資格を得られる年齢 (full retirement age) の引上げ (65歳から67歳へ) が実施されているなど、将

図表3 所得5分位階級別の所得源泉 (2010年)



〔出所〕 図表1と同じ。

来的な公的社会保障の水準は低下するとみられている⁴⁾。

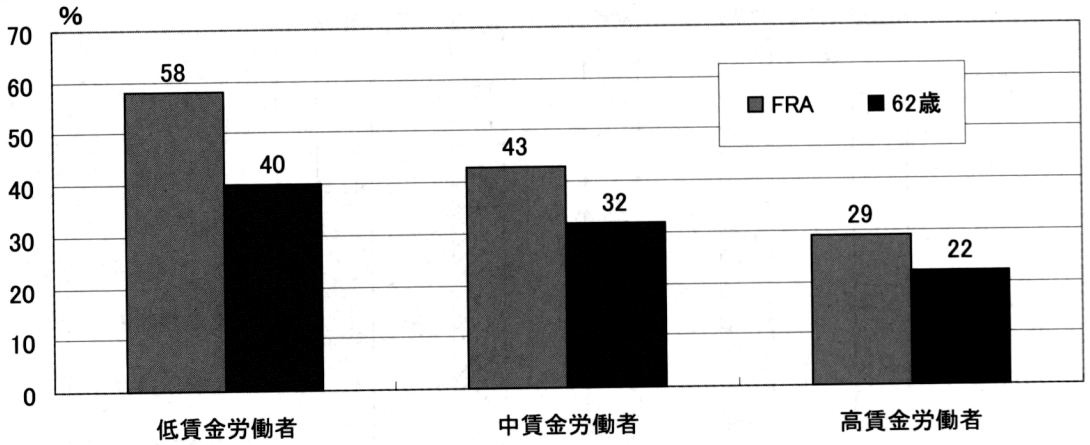
2. 年金プランのカバレッジ

退職所得に占める年金所得の比重の低さを反映して、年金プランへの加入率もこの間、低水準で推移している (図表5)。2010年でも、全勤労者の半数が、年金プラン (確定給付年金プラン (以下、DBプラン) または確定拠出年金プラン (以下、DCプラン)) を提供していない企業に就業しており、実際のプランへの加入率も40%に止まっている。なお、この全体の

「加入率 (participation rate)」は、勤め先企業が年金プランを導入しているかどうかを示す「スポンサーシップ率 (sponsorship rate)」と、各人の自発的な「参加率 (take-up rate)」という二つの要因によって決定される (加入率 = スポンサーシップ率 × 参加率)。

図表6は、退職プランの加入状況を、異なる①賃金水準と②企業規模 (従業員数) に分けて示している。まず賃金水準別では、加入率は、明らかに低賃金の労働者ほど低くなっている。たとえば、最低の賃金1万ドル未満の労働者が7%であるのに対して、最高の賃金7.5万ドル

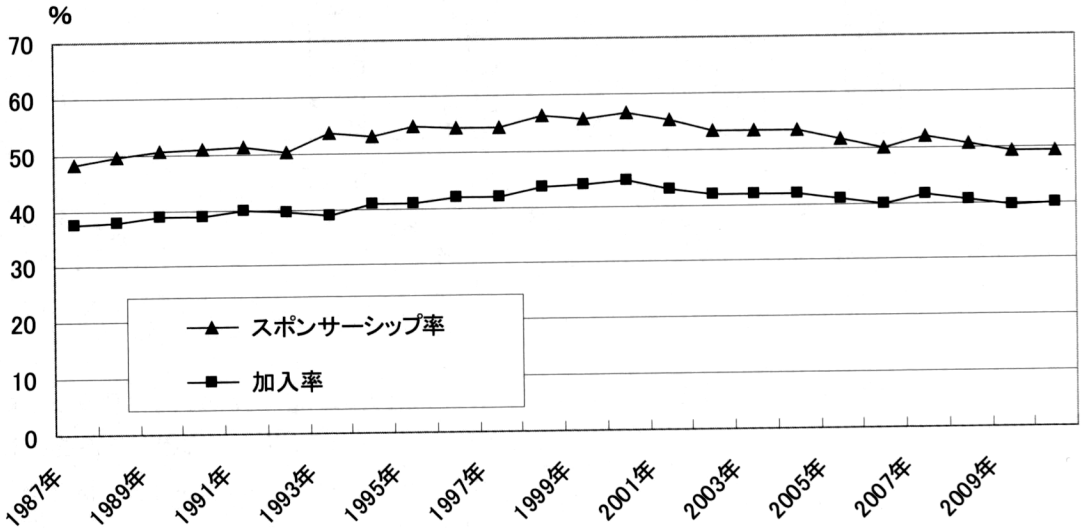
図表4 公的社会保障 (Social Security) の所得代替率 (2012年)



(注) FRA：社会保障給付を満額受けられる年齢

[出所] Munnell, Fraenkel and J. Hurwitz [2012], p.3.

図表5 退職年金プランへの加入状況の推移 (1987~2010年)



[出所] Copeland, C. [2011]より作成。

以上の労働者は67%である。これは、同様の傾向を示す年金プランのスポンサーシップ率と参加率の双方によって説明される。すなわち、賃金が低くなるにしたがって、勤め先に年金プランが導入されていない可能性が高くなると同時に、たとえ導入されていたとしても、低所得者

ほどプランに参加しない傾向にあるのである。

他方、従業員の人数で区分した企業規模別に見ても、一定の規則性が確認できる。加入率は、企業規模が大きくなるにつれて高くなるが、これは同じ傾向にあるスポンサーシップ率の差に起因する。それに対して、労働者の参加

図表6 退職年金プランへの加入状況 (2010年)

		スポンサーシップ率	参加率	加入率
全勤労者		49.2	80.9	39.8
賃金水準	1万ドル未満	21.8	30.7	6.7
	1～2万ドル未満	29.4	55.4	16.3
	2～3万ドル未満	43.9	74.7	32.8
	3～4万ドル未満	56.7	84.7	48.0
	4～5万ドル未満	63.5	89.0	56.5
	5～7.5万ドル未満	68.9	92.6	63.8
	7.5万ドル以上	70.4	95.0	66.9
企業規模	10人未満	14.2	81.0	11.5
	10～49人	30.5	77.0	23.5
	50～99人	43.3	77.1	33.4
	100～499人	55.1	79.1	43.6
	500～999人	58.5	81.0	47.4
	1000人以上	66.0	78.6	51.9

(注) すべての勤労者を100としたときの割合 (%) を示している。

〔出所〕 図表5と同じ。

率は、企業規模に関わらずほぼ一定である。従業員が10人未満の企業においても、プランへの加入機会を得た従業員の8割は参加しているものの、これら企業の85%がそうした機会を従業員に提供していないために、プラン加入率は1割という極めて低い水準となっているのである。

以上から、年金プランへの加入率が勤労者の賃金水準に比例して低くなっているのは、全体としてそうした人々が、年金プランの存在しない小規模企業に従事する傾向にあるからだと推測することができる。この点で、労働省が公表する *Current Population Survey* に基づく ICI (Investment Company Institute) の分析でも、年金プランを提供しない企業の比率は、企業規模が小さくなるほど高くなるなかで、そうした年金プランを提供しない企業で働く従業員は、

賃金水準が低い傾向にあることが指摘されている⁵⁾

3. 年金プラン導入への障害

では、なぜ企業規模が小さくなるほど、年金プランの導入率が低くなるのだろうか。いくつかの理由を指摘できる。

第一に、年金プランの運営に伴うさまざまなコスト負担がある。仮に年金プランの設立と維持管理（事務処理や従業員教育等）に要するコストが、対象となる労働者の数に関わらず一定であれば、小規模企業は従業員一人あたりで、大企業よりも多額の負担を強いられることになる。また、401(k)プランのようなDCプランにおけるマッチング拠出の要請もプラン導入を躊躇させる一因になっているとみられる。

第二に、小規模企業の廃業率の高さである。

たとえば、2000年から2005年までの6年間で、従業員20人未満の企業の年々の平均廃業率は10.2%であった。この比率は、従業員20~99人の企業で4.6%、従業員500人超の企業で2.3%であった⁶⁾。このように小規模な企業ほどその事業の継続性についてより大きな不確実性が伴うとすれば、この点も雇用主に退職プランの提供を思い留まらせる要因となりうる。

第三に、従業員自身の退職貯蓄に対する関心の低さである。ICIの分析によれば、若年で低所得の家計ほど、貯蓄の主たる動機として「退職への備え」を挙げる回答の比率が低くなっている⁷⁾。これらの家計は、同時に小規模企業に従事する傾向にあり、「流動性」を最大の貯蓄理由としている。

最後に、「非差別ルール」と呼ばれる401(k)プランの適格要件が関わる⁸⁾。たとえば、その一つのADPテストでは、雇用主は、従業員の報酬に対する拠出金の割合を、高給従業員と一般従業員で著しく差が生じないように設計する必要がある。ところが、もしほとんどの低賃金の従業員が、退職貯蓄の必要性を認めず401(k)プランに拠出しなかったとすれば、同基準に従って、高給従業員の拠出可能な金額は厳しく制限されてしまう。結果として、雇用主が多額の事務費用を負担して401(k)プランの導入に踏み切ったとしても、それがほとんどの従業員に対して何のメリットにもならないといったことも想定されるのである。

4. 小規模企業向けの退職貯蓄優遇制度

とはいえ、これらの要因のなかでも、特に退職プランを採用した企業にかかるコンプライアンスや運営面でのコストの問題に関しては、これまでにも政策当局が一定の対策を打ってい

る。

まずコンプライアンス面への対応策としては、プランの設立と運営に際しての適格要件(非差別ルール)の順守を免除しつつも、税制面での恩典を認めるというDC型貯蓄プランが相次いで創設された。これらの中で主として小規模企業を対象にした貯蓄プランには、SEP、Safe-Harbor 401(k)プラン、SIMPLEがある(図表7を参照)。

また、プランの運営コストを軽減する観点からも、2002年に、従来の401(k)プランあるいは上記のDC型プランを設立した小規模企業を対象として新たな税額控除制度(Credit for start-up costs)が導入されている⁹⁾。

だが、このような適格条件を免除した貯蓄プランや税額控除が利用可能となっているにも関わらず、現在までに年金プランのスポンサーシップ率がほとんど改善されていないのは、既に見たとおりである。従業員100人未満の民間産業に従事する労働者のプラン加入率をみても、2000年の33%から2011年の34%へとほとんど変化していない¹⁰⁾。こうした状況は、小規模企業が既存のいずれの退職プランの導入にも踏み切らない理由として、雇用主が直面するコンプライアンスや運営面でのコスト以外の要素(事業継続の不確実性や従業員にとって不必要であるとの雇用主の判断など)の方がより重要である可能性を示唆している。

Ⅲ. 401(k)プラン自動化の展開

以上のような労働者の年金プランへの加入状況を受けて、近年における退職貯蓄の充実に向けた政策面での課題としては、①企業年金にカバーされている従業員の参加率を向上させるこ

図表7 小規模企業向けの税制優遇貯蓄制度

	設立の根拠法	制度の概要
SEP IRA	1978年歳入法	雇用主が従業員に代わって IRA に非課税拠出できる。
SAR-SEP IRA	1986年税制改革法	従来の SEP IRA に対して、従業員による非課税拠出を認める。
SIMPLE	1996年小規模事業雇用保護法	小規模企業において雇用主が従業員のために IRA または401(k)の適格口座を開設。従業員が一定限度まで非課税拠出を行い、雇用主も一定のマッチング拠出を行う。
Safe-Harbor 401(k)プラン		雇用主が従業員に代わって401(k)の適格口座に一定の拠出を行うか、あるいは従業員拠出に対して一定のマッチングを行う ⁽¹⁾

(注1) その他、学校・病院・非営利団体職員向けの403(b)プランや公務員向けの457プランでも同様の税制上の措置が認められる。

と、②企業年金にカバーされていない従業員、とりわけ小規模企業の従業員に退職貯蓄を促すインセンティブを強化すること、の二つに焦点が当てられることになった。

1. 401(k)プランの自動化

ここで、前者の課題について、最近、勤労者の年金プランへの参加率、ひいてはその加入率を飛躍的に高めることに成功したとされているのが、401(k)プランの「自動化」である⁽¹⁾。

従来、労働者が勤め先の401(k)プランに加入する場合は、加入の意志を表明したうえで、プランへの拠出率や投資商品の選択・組み換えなどを自ら決定する必要があった(opt-in方式)。しかし、これらの意志決定は、関連する複雑な知識を必要とし、必ずしも容易でないため、多くの労働者がはじめてから加入しないか、たとえ加入しても本人にとって望ましくない選択を行う可能性があった。このような理由から、参加に後向きになり、積極的な行動を起こさない者は、年金プランの外に置かれ続け、税

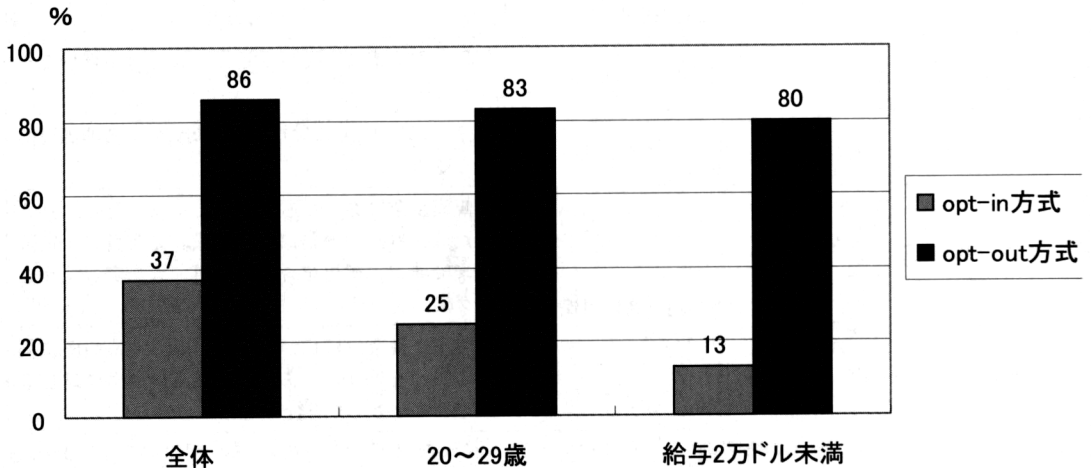
制面での恩典や雇用主のマッチング拠出等による有利な退職貯蓄の機会をみすみす逃してしまうことになる⁽²⁾。

これに対して、「opt-out方式」と呼ばれる自動化の下では、状況は逆となる。すなわち、会社が401(k)プランを提供している限り、従業員が反対の意志表示を行わない(つまり、opt-outしない)限り、プランに自動的に加入される。また、加入時の拠出率やその後の引上げ、投資の対象となる資産選択についても、初期設定(デフォルト・オプション)を変更するという意志を示さない限り、それぞれ自動的に行われることになる。opt-out方式は、このように加入に関する決定権は従業員に保障しつつも、従業員が何もしないことの「惰性」を利用することで加入者とその退職貯蓄を拡大しようという発想に基づいている。

2. 自動化の効果

これまでに自動化の効果を検証した初期の研究は、いずれも自動化がプランへの労働者の参

図表8 加入自動化による401(k)プラン参加率への効果



(注) 在職期間3～15カ月間の従業員を対象とした、自動化を導入して15カ月後の参加率を示している。
 [出所] Madrian and Shea [2001], pp.1159-1161より作成。

加を少なからず促進させたことを明らかにしている (Madrian and Shea [2001], Choi et al [2004], Beshears et al [2006])。これらの分析結果にほぼ共通して認められるのが、①自動化を採用した企業において401(k)プランへの参加率が顕著に上昇した、②企業が設定したデフォルト (拠出率、資産ポートフォリオなど) が従業員の貯蓄行動に強い影響を与えた、という点である。

①について、Madrian and Shea [2001]は、新規従業員に対する自動化による opt-out 方式の採用が、従来の opt-in 方式に比べてプランへの参加率を劇的に上昇させたことを示している。特筆すべきは、こうした傾向が特に若年層や低所得層について際立っていたことである (図表8)。

一方、②については、Choi et al [2004]が次の点を明らかにしている。すなわち、自動化の対象となった新規加入者の65～87%が、デフォルトとされた拠出率 (毎月の給与に対する拠出

の割合) と、同じくデフォルトに設定されたファンドだけで運用を行ったが、この割合は在職期間とともに低下した。しかし、在職後3年経過しても同加入者の45%が依然としてデフォルトのまま運用を続けたという¹³⁾。ここで問題となるのは、通常、自動化を取り入れたプランで設定されるデフォルト拠出率が2～3%で、opt-in方式の下で従業員自らが決定した平均的な拠出率 (7～8%) よりもかなり低いことである¹⁴⁾。また、デフォルトとされる資産配分についても、MMF や stable value fund のような conservative fund が一般的であった。

したがって、以上の結果は、それまでの401(k)プランの自動化には、従業員のプランへの参加率を高めるという利点とともに、プランを通じた貯蓄行動がデフォルトによって強く制約されるという副作用が伴うことを示唆している。すなわち、自動化によってプランへの参加者が増加したとしても、多くの従業員がデフォ

ルトとされた低水準の拠出率と保守的な資産運用に固定化されれば、長期的に十分な退職資産の蓄積が進まないことが懸念されるのである。

しかし、平均資産残高への効果は不確定であるとしても、年金資産の垂直的分配は改善される見込みが高いとされる¹⁵⁾。これは、少なくとも自動化が、退職資産残高が0である労働者を劇的に減少させるからである。加えて、特に低所得層や若年層での参加率が上昇したことからも、プランの自動化は所得分配の点から望ましいと評価されている¹⁶⁾。

3. 年金保護法による後押し

これらの研究で明らかにされた初期の自動化の問題点は、2006年に成立した年金保護法(Pension Protection Act; 以下、PPA)の一部に反映されることになった。同法は、この制度の普及を政策的に後押しする狙いから、401(k)プランの自動化に関する新たな規定を設けた。改定のポイントは以下の四点である¹⁷⁾。

第一に、自動化を導入した場合に、一定の条件の下で、雇用主に対するトップ・ヘビー・プランの義務や非差別ルールの順守を免除した。第二に、上記の免責条項に適合するためには、雇用主は、従業員がストップをかけない限り、デフォルト拠出率を3%から開始し、以降毎年少なくとも給与の1%ずつを6%に達するまで引き上げなければならないとした(最高10%まで引き上げ可能)。第三に、三種類の適格投資商品(Target Date Fund, Balanced Funds, Separately Managed Account)を定め、プランがこれら投資資産をデフォルト・オプションに設定した場合には、企業側の受託者責任を免除することとした。第四に、自動化における給与天引き拠出が州法(state antigarnishment

laws)に抵触する恐れがあったため、この点で連邦法が州法に優先されることを明確化した。

以上の通り、PPAは、拠出率の自動引き上げと従業員にとっての適切なファンドでの運用が可能となるように自動化の規定をより綿密なものにするとともに、自動化による401(k)プラン導入へのハードルを引き下げたといえることができる。

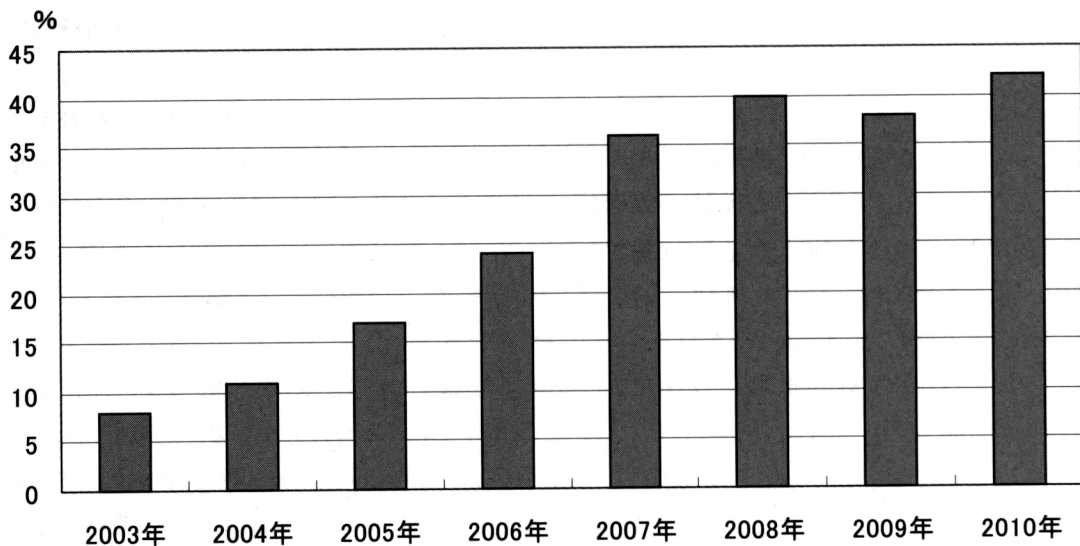
では、これまでに401(k)プランの加入自動化はどれほど普及しているか。Plan Sponsor Council of America (PSCA)によれば、図表9のとおり、2003年に8%であった自動化の適用率(自動化が適用される401(k)プランの割合)は2008年の40%まで順調に拡大している¹⁸⁾。特にPPAによる改定を受けて、2006年から2007年にかけて適用率が目立って上昇しているのが確認できる。だが、その後の3年間では40%前後で停滞している。これは、雇用主が、一般に新規雇用者にしか自動加入を適用しないからであり、この点で自動化がプラン加入者の拡大に与える影響も漸進的なものとならざるをえないとみられる¹⁹⁾。

IV. 自動化IRA提案の可能性と問題点

1. IRAとその利用状況

401(k)プランの自動化が従業員のプラン参加率を引き上げることに強い威力を発揮するとしても、当然ながら、そもそも企業年金にカバーされていない労働者、特にそのような小規模企業の従業員には何の役にも立たない。401(k)プランの自動化がある程度浸透した今日で

図表9 401(k)プランにおける加入自動化の適用率



〔出所〕 PSCA, *Annual Survey of Profit Sharing and 401(k) Plans*, 2004-2011.

も、なお全労働者の年金プランへの加入率（約40%）が過去20年間でほとんど変わっていない事実は、これまでの政府による退職貯蓄政策の限界を意味している。そこで、401(k)プランの自動化の成果から、年金プランにカバーされない被用者をターゲットとして打ち出されたのが、IRAの自動化である。

IRAは、1974年のERISAに基づき、もともと企業年金にカバーされない勤労者のための退職貯蓄手段として創設されたものである。一定の税制優遇措置が与えられた個人勘定であるが、現在では、転職などによりDCプランの積立金を移管する際の受け皿としての役割も担っている。具体的な種類としては、先に見た企業ベースのIRAのほか、全くの個人ベースの勘定としては伝統的IRAとロスIRAの二つが存在する。前者では、拠出金の所得控除が可能となるのに対して、後者では課税後拠出の下で運用益が非課税になるという基本的な違いがあ

る²⁰⁾。

また、いずれの場合も税制優遇の特典を受けるうえで、一定の所得制限が設けられている（伝統的IRAでは本人または配偶者が適格退職プランに加入している場合のみ²¹⁾）。一人当たりの拠出限度額（2012年）は、伝統的IRAとロスIRAの合計で5,000ドルであるが、50歳以上の者には、追加的に1,000ドルのキャッチアップ拠出が認められる。

図表10は、2011年時点でのIRAのタイプ別の保有状況を示している。これによると、家計全体の39%に当たる4,600万の世帯が、少なくともいずれかのタイプのIRAを保有している²²⁾。しかし、ほとんどの家計は、IRAへの拠出資格を有しているにもかかわらず、その大部分が拠出を行っていない。図表11によると、2004年で少なくともいずれかのIRAに拠出を行っているのは、有資格者の10%に過ぎない。所得階層別に見ても、AGI 4万ドル以下に過

図表10 IRAの保有状況(2011年)

	保有世帯の数	保有世帯の割合
伝統的 IRA	3,700万	31.2%
ロス IRA	1,860万	15.7%
企業ベース IRA ⁽¹⁾	890万	7.5%
いずれかの IRA	4,610万	38.8%

(注1) 企業ベース IRA には、SEP IRA, SAR-SEP IRA, SIMPLE が含まれる。

(出所) ICI, *Research Perspective*, Vol.18, No.4, 2012.

図表11 AGI(調整総所得)階層別のIRA 拠出(2004年)

AGI	IRA 拠出の資格を有する納税者(万件) (a)	実際に IRA 拠出を行った納税者(万件) (b)	拠出割合(%) (b/a)	1件あたり平均拠出額(ドル)
0ドル	78	11	14.1	3,231
1~1万ドル	2,035	46	2.3	1,919
1万~2万ドル	2,009	75	3.7	1,710
2万~3万ドル	1,765	125	7.1	1,998
3万~4万ドル	1,469	131	8.9	2,329
4万~5万ドル	1,230	140	11.4	2,623
5万~7.5万ドル	2,428	298	12.3	2,664
7.5~10万ドル	1,553	237	15.3	3,166
10万~20万ドル	1,517	301	19.8	4,319
20万ドル~	407	107	26.3	7,980
合計	14,490	1,471	10.1	3,314

(出所) IRS, *Accumulation and Distribution of Individual Retirement Arrangements 2004*, 2008より作成。

半の有資格者が含まれているが、これら納税者が拠出を行っている割合は極端に低く、平均拠出額も相対的に少ない。IRA が本来の退職資産形成の手段として十分な機能を果たしていないのがわかる²³⁾。

2. 2013年度予算教書案

そうしたなか、政府が提案する自動化 IRA とは、年金プランをもたない一定の企業に対して、従業員の給与天引きによる IRA 拠出を義務付けるというものである²⁴⁾。もともと IRA の自動化は、2008年大統領選挙に際してのオバマ氏の政権公約の一つであったため、大統領就

任後初めての予算教書(2010年度)に盛り込まれ、これ以降、毎年度の予算教書において同様な提案が繰り返されている²⁵⁾。そのなかで、2012年2月に公表された2013年度予算教書での提案は、次のような内容であった。

(1)自動化 IRA の提供義務

操業開始後2年以上経過し、10人を超える従業員を雇う企業は、従業員に対して自動化 IRA を提供し、給与天引きによる従業員口座への定期的な拠出を行わなければならない²⁶⁾。ただし、事業者がDBないしDCによる適格退職プラン、SEP、SIMPLEを提供している場合

は、IRA 自動化の義務は生じない。たとえば、401(k)プランのスポンサー企業は、プランへの加入資格者に対して自動化IRAを提供しなくてよいだけでなく、一定の理由(18歳未満、勤続1年未満、非居住者等)からプランへの加入資格をもたない従業員に対しても、自動化の義務は免除される²⁷⁾。

(2) opt-out 方式の採用

自動化IRAを導入する企業は、従業員に対して、IRAの自動登録に関する通知書と「非加入」を選択するための書式を配布しなければならない(opt-out方式)。非加入を希望する旨の書式を提出しなかった従業員は、給与の3%のデフォルト拠出率でIRAが開設される。この場合も、opt-out方式の下で、IRAへの拠出率の引き下げや引き上げ(税法に規定される拠出限度額まで)が可能である。デフォルトではロスIRAが設定されるが、この場合も伝統的IRAに変更できる。

(3) デフォルト資産

自動化IRAを提供する雇用主は、デフォルトとして設定する資産ポートフォリオを選定する必要はない(したがって、401(k)プランで課せられるようなERISA上の受託者責任は生じない)。デフォルト資産については、法律ないし規則により、いくつかの低コストで、標準タイプの金融商品が定められる。

(4) 「自動化IRA 税額控除」の創設

従業員100人以下の小規模企業が自動化IRAの提供を開始する場合、雇用主の運営コストとして、初年度500ドル、2年目250ドルの税額控除(還付不可)を受けることができる。加え

て、雇用主には、IRAを開設した従業員1人あたり25ドル、6年間で250ドルを上限に税額控除(還付不可)が認められる。

(5) 適格退職プラン等に関する「start-up costs 税額控除」の拡大

適格退職プラン、SEP、SIMPLEを導入した場合の税額控除を現行の最高500ドル(1年あたりで3年間まで)から最高1,000ドル(1年あたりで3年間まで)へ倍増する。さらに、自動化IRAを開始して3年以内に適格退職プラン等を導入した企業は、このstart-up costs 税額控除を4年間にわたって(したがって最大4,000ドル)利用できる。

以上の提案内容の中では、とりわけ①自動化IRAよりも適格退職プラン等の導入について高額の税額控除を設けていること、②自動化IRAを採用した企業がさらに適格プランに移行した場合の税額控除を多く認めている点に、労働者の退職貯蓄が、あくまでも企業が提供する年金プランに基づき拡充されるべきであるとの政策意図を読みとることができる。つまり、自動化IRAという新しいスキームも、これによって労働者の退職資産が保障されるというものでなく、最終的には、そこから年金プラン等の採用へと雇用主を導くための「橋渡し」的な制度として位置付けられているのである²⁸⁾。

では、上記のIRA自動化案が新たに適用される労働者はどれぐらいであろうか。Harris and Fisher [2012]は、この提案の下で、企業年金にカバーされていない2,400万~4,300万人の労働者が自動化IRAの対象となるとしている。これは、民間企業における労働者全体の約5分の1から3分の1の割合である。自動化

IRA が適用される典型的な勤労者は、低中レベルの賃金を得る常勤従業員であり、その80%以上が年間5万ドルに満たない給与水準であると推定されている。

こうして新たな「自動化」の適用対象が主として低中所得層であることから、IRA の自動化は、これら労働者による退職貯蓄を押し上げることで、資産分配の改善にも寄与することが期待される²⁹⁾。ただし、それでも10人以下の従業員を抱える零細企業は、「自動化」の対象から外れるため、これら雇用主が自動化IRA を自発的に採用しない限り、依然として1,250万もの労働者がIRA への参加機会を得られない可能性がある³⁰⁾。

3. 自動化に伴う問題点

IRA の自動化を通じて、まずは企業年金にカバーされない労働者による退職貯蓄の拡大が期待されるわけだが、一方で、一連の自動化提案に対しては、既にその導入や執行に際してのさまざまな問題点が提起されている。以下では、IRA 自動化に伴うこれらの問題について、主として労働者・雇用主・財政といった視点からの論点に絞って検討する。

(1) 本当に労働者の利益になるのか？

はじめに、そもそも「自動化」が本当に労働者の利益になるのかという根本的な問題がある。401(k)プランにせよ、IRA にせよ、これまで自動化が推進されてきた背後には、「何もしないことで状況が変化している」というように、個人の惰性を利用して、政策的に労働者を退職貯蓄に誘導した方が望ましいという価値判断がある。これは、個人が将来の不測事態を完全に予見したり、最適な行動をとることができ

ないという「限定合理性」のために、政府が個人の意思決定に介入すべきとするパターナリズムの一種に他ならない³¹⁾。自動化IRA が提唱される暗黙の前提としては、これにより労働者の退職貯蓄が促されることで、結果的に労働者自身の利益になることが想定されているのである。

しかし、IRA の自動化を通じて、これら労働者の生涯効用が改善されるかは自明でない。これは、自動化IRA の対象となる大部分の労働者が小規模企業に従事する低中所得層であることから、そもそも退職貯蓄を行う経済的余裕がない可能性があるからである。たとえば、所得のすべてを最低生活費に充てなければならないケースや、退職貯蓄を積み立てても、近い将来に耐久消費財の購入や負債の返済のために貯蓄を取り崩さなければならないようなケースが考えられる³²⁾。そうしたとき、現在、貯蓄を行わない方が、むしろ生涯効用の最大化を図るという意味では合理的であるかもしれない。先に引用した分析で明らかにされた、若年で低所得の家計ほど、退職貯蓄の必要性を認識していないという現実には、こうした可能性を裏付けている。そのような状況の下で、これら低所得層を退職貯蓄に誘導する政策は、長期的な労働者の厚生を損ねてしまう危険性を孕んでいる。

さらに、自動化が労働者に不利益を及ぼしうる要因として無視できないのが、退職前の中途引出しを防ぐために組み込まれたIRA のルールである。たとえば、伝統的IRA では、口座の開設者が59.5歳になる前に取り崩すと、通常の所得税に加えて10%のペナルティ・タックスが課せられる。一方、ロスIRA では、59.5歳未満での早期引き出し額のうち収益部分についてのみ両税が課せられる（拠出部分は非課税）。

図表12 Saver's Credit の税額控除率 (2012年)

AGI		税額控除率
夫婦合算申告	独身者・夫婦個別申告	
\$0 - \$34,500	\$0 - \$17,250	50%
\$34,501 - \$37,500	\$17,251 - \$18,750	20%
\$37,501 - \$57,500	\$18,751 - \$28,750	10%
\$57,501 -	\$28,751 -	0%

(注) 夫婦合算申告の場合は最大2,000ドル (独身者等の場合は最大1,000ドル) の税額控除が可能となる。

〔出所〕 IRS, *Publication 590* より作成。

いずれのタイプの IRA でも、一定の要件に該当する場合のみ、このペナルティが免除される³³⁾。

この点で、2005年の税務データによると、課税対象となる IRA の引出しを申告した59歳以下の納税者による申告数が220万であったが、そのうち120万の申告による132億ドルもの早期引出しに対して、ペナルティ・タックスが適用されたという³⁴⁾。これは、課税対象となる IRA の引出しを申告した59歳以下の納税者のうち、その56%がペナルティの免除要件に該当しないにもかかわらず引出しを行ったことを意味している。そうしたなかで、自動化により IRA の利用が拡大すれば、ますます早期引出しによる不利益を被る者が増加することが想定される。

(2) 逆進性の問題— Saver's Credit の役割

第二に、IRA 制度そのものに内在する逆進性の問題である。これは、伝統的 IRA における拠出の所得控除、あるいはロス IRA における貯蓄収益の非課税によって、これら税制優遇の恩恵が、所得税の適用税率が高い高額所得者ほど増大することを含意している³⁵⁾。必然的に、これら現行制度は、富裕層に対してより強

い制度利用 (つまり、タックスシェルター) へのインセンティブとなりやすい反面、退職貯蓄の必要性が高い低所得層にとっては、貯蓄へのインセンティブとして機能しにくくなっているのである。したがって、たとえ自動化による IRA の拡大が、主として低所得者をターゲットとしたものであったとしても、そもそも従来の税制優遇貯蓄に内在する逆進的なインセンティブ構造によって、これら所得層の貯蓄は必ずしも効果的に促進されない可能性が懸念される³⁶⁾。

もっとも、こうした逆進性への対応策としては、2001年に創設された低所得者向けの Saver's Credit (貯蓄者税額控除) が存在する。Saver's Credit とは、一定の所得水準に満たない納税者が、IRA や401(k)プラン等の適格退職プランに拠出を行った場合、その拠出額の一定割合を当該納税者の連邦所得税額から一定限度まで控除できるという制度である。図表12のように、2012年時点において、AGI が17,250ドルまでの独身者は、IRA への2,000ドルの拠出について、50%の税額控除率 (最大1,000ドルの税額控除) が認められる。この割合は所得水準の上昇とともに漸次引き下げられ、AGI が28,750ドルを超える独身者にはこの制度を利

用できない。低所得者ほど高い控除率を設定することで、上記のIRA等に伴う逆進性を緩和しようという狙いである。

Saver's Creditは、当初2002年から5年間の時限措置として導入されたが、PPAにより恒久化されたという経緯がある。しかし、この制度が税制優遇貯蓄への拠出を促進させたかどうかは実証的に明らかでない。Saver's Creditが必ずしも有効でないと思われる最大の要因は、その還付不可能性にある。税額控除の上限が自らの所得税額であるために、税額の少ない低所得者の利益が大きく削られるからである。たとえば、2009年度で、申告書1件あたりの税額控除額はわずか166ドルに過ぎない。また、この税額控除を申告した件数625万のほぼ半数の316万件が「非課税申告」となっていることから、多くの申告者にとって税額控除の利益が自らの所得税額によって制約されている実態が窺い知れる³⁷⁾。

こうした理由から、IRAの自動化に伴って、低所得者の拠出へのインセンティブ強化を図る手段としてしばしば主張されるのが、Saver's Creditを還付可能な仕組みへ改めることである。実際、2010年度と11年度の予算教書のなかには、IRA自動化とともにSaver's Creditの還付可能化の提案が含まれていた。特に10年度教書では、自動化IRAの導入とSaver's Creditの拡充が一体の提案として扱われている³⁸⁾。ところが、2012年度以降の教書では後者の部分が削除されてしまった。以下に論じるような収収面への影響が主たる理由と考えられるが、いずれにせよ、IRAの自動化にあたっては、利用者をopt-outさせずに退職貯蓄を継続させるうえで、既存の税制優遇貯蓄に伴う逆進性問題について、いっそうの政策的配慮が求め

られるところである³⁹⁾。

(3)歳入コスト

自動化IRAに関連した一連の施策が、政策税制の拡充を意味する以上、歳入コストの増大は不可避である。たとえIRAの自動化で家計貯蓄が増加しても、それが国民総貯蓄の純増に結びつくかどうかは、ただその歳入コストの規模しだいである。すなわち、IRA拡大に伴う、通常(課税)貯蓄からIRAへの振替を含む民間貯蓄の純増加分が、このときの税収ロスを上回ったときにはじめて、一国全体の貯蓄水準は上昇することになる。

自動化IRAによる直接的な歳入コストとしては、企業向けの税額控除の創設に伴う法人所得税等の減収もあるが、その大部分がIRAの利用範囲が拡大することによる個人所得税の減収と予想されている⁴⁰⁾。個人所得税のロスは、第一に、IRAへの加入者が伝統的IRAを選択した場合の非課税拠出の増大によって生じる(ロスIRAの場合は税収ロスの実現が将来に延期されるので、期間の幅をどう設定するかでコストの規模は変わる)。第二に、IRAのタイプに関わらずその資産収益が非課税となることによるロスがある。第三に、IRAへの拠出増加に伴ってSaver's Creditが増加することによる減収も考慮する必要がある。

この点で、財務省は、2013年度予算教書に含まれる自動化IRAが2014年1月より実施されたとした場合、2013~2022年度の10年間で約150億ドルもの歳入コストが生じると推定している⁴¹⁾。もっともIRA拡大による個人所得税収への効果は、自動化の対象となる労働者の数や自動化に対するそれら労働者の反応などに依存するため、これを正確に推計するのは極めて

困難である。それでも、Harris and Johnson [2012]は、これら歳入コストの規模について対象となる労働者数やその参加率など異なる想定の下でいくつかの推計を試みている⁴²⁾。それによると、10年間にわたる歳入コストは、およそ38億（低コスト仮定）～660億ドル（高コスト仮定）で、この種の推計には相当な不確実性を伴うことが窺われる。

また、Harris and Johnson [2012]は、これら推計値に基づき、中コスト仮定の下で、自動化IRAの導入が2015年に国民貯蓄を0.12%増大させるとしている。これは、同年において、IRA 拠出が269億ドル（GDP比で0.14%）増加するとともに、税収ロスが38億ドル（GDP比で0.02%）発生するからである。しかし、これら試算には、通常貯蓄からのIRAへの振替による減収分が含まれていない。こうした要因も考慮すれば、自動化IRAの歳入コストはさらに増大し、国民貯蓄への効果も弱くならざるをえない。

(4)雇用主への負担

最後に、IRA 自動化の執行面では、雇用主への負担が大きな問題となる。401(k)プラン等の適格退職プランにおいては、その提供が雇用主にとって任意であり、その自動化もまた、自発的な選択である。これに対して、IRAの自動化は、一定の小規模企業に対して従業員の給与天引き拠出を法的に義務付けることになるため、これら企業において潜在的に相当なコスト負担が生じることが予想される⁴³⁾。

一つは、自動化IRAの導入にかかる初期コストである。導入にあたって、まず雇用主は、給与天引きによる新たな自動化IRAプログラムの導入と、異なる意志表示がない場合にデ

フォルト（3%の拠出率や特定の金融商品）での運用が開始される旨を、従業員に対して周知徹底させなければならない。新たなプログラムに関する従業員の疑問や質問に対して対応できる体制を整えておく必要もある。

いま一つは、自動化をスタートした後の運営上のコストである。これには、従業員の給与から拠出金を引いてIRAの口座に移管する手続きや、opt-putした従業員の区別およびその内容の確認などが含まれる。こうした事務負担は、当該企業が給与電子処理システムを採用しているかどうか（社内に人事を統括する部署があるか）、外部の人事給与サービスを利用しているかどうかなどで変わってくる。

この点に関して、仮に自動化IRAの導入に伴って、その管理・運営が何らかの公的機関に委託されないとすれば、従業員の拠出額の算定に関わる義務まで雇用主に課せられる可能性も出てくる。これは、たとえデフォルトや従業員の指示によって給与に対する拠出率が決められたとしても、IRAへの非課税拠出額は従業員の状況によって制約を受けるからである。たとえば、先述のとおり、配偶者が適格退職プランを提供する企業に勤めている場合は、夫婦合算所得が一定の金額を超えると伝統的IRAへの拠出金額に制限がかけられる。また、労働者の勤め先が複数ある場合も適切に対処する必要がある⁴⁴⁾。

確かに、先に見た政府案に含まれる「自動化IRA 税額控除」には、以上のような雇用主にかかる潜在的な事務負担を緩和する意図がある。しかし、この税額控除も次の二点から必ずしも効果的でない。第一に、当該税額控除が一定の従業員数に達しない小規模企業にしか適用されない。既存の適格プランを採用しない中規

模の企業でも、自動化IRAの義務化は相応の負担となるはずである。第二に、この控除から恩恵を受けられるのは、所得を計上する黒字企業のみである。たとえば、2009年度では全体の46%の法人企業が純所得を計上しなかったもので、これら法人には少なくとも当該年度での税負担の軽減にはならない⁴⁵⁾。

VI. むすび

見てきたように、過去四半世紀の間、企業年金のスポンサー率がほとんど横這いである状況の下で、IRAの自動化は、その利用者を劇的に増加させ、勤労者の退職貯蓄を大幅に拡大する可能性を秘めている。しかし、もちろん自動化IRAの導入だけで、現在のアメリカが抱える退職所得不足の問題が十分に解決されるわけではない。第一に、提案される自動化IRAでは、従業員10人以下の零細企業が対象外なので、なお全体の1割の労働者が取り残されたままである。第二に、自動化によってIRAや401(k)プランへの加入が促進されても、そのこと自体が十分な退職所得を保障してくれるわけではない。第三に、自動化によるIRAへの「誘導」は、とりわけ低賃金労働者の利益には必ずしもつながらない可能性がある。

そのような留保すべき点が残るとはいえ、IRAの自動化は、Saver's Creditの拡充と組み合わせることで実現されれば、既存の貯蓄優遇税制に伴う逆進性の緩和にも貢献するという意味で、政府によるこれまでの退職貯蓄政策からの着実な前進として評価してよいように思われる。だが、現時点では、政府が提案するような形でのIRA自動化法案が、近い将来に議会で成立する可能性は低いと見込まれている⁴⁶⁾。

障害は大きく二つある。一つは、歳入コストの問題で、IRA自動化による減収が第二期オバマ政権の当面の最優先課題である財政赤字削減の目標に抵触することである。また、税制改革では、税率引上げでなく租税支出の削減による増収を目指す、下院で優位な共和党の支持が得られにくいという問題もある。もう一つのより高い壁は、この提案が、雇用主に対する法的な義務付けを伴うものであるために、政治的な反対が強いことである⁴⁷⁾。IRA自動化を中小企業に受け入れさせるには、少なくとも従業員の適格性の判断と拠出額の管理等を専門的に担う新たな公的機関の設置が不可欠とみられる⁴⁸⁾。その意味で、今後の自動化IRA実現の成否は、いかにして雇用主に追加的な負担を掛けないように具体的な制度を設計できるかという点にかかっているとと言えるだろう。

[追記] 本稿は、公益財団法人石井記念証券研究振興財団からの助成金による研究成果の一部である。記して感謝いたします。

注

- 1) VanDerhei and Copeland [2010], p.1を参照。
- 2) 正確には、老齢・遺族・障害年金(OASDI: Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)のことで、社会保障税を10年以上納めた者に対して年金を支給する社会保険制度である。ただし、本稿で「年金所得」と言及する場合、そこにはOASDIの年金受給分は含まれていない。
- 3) この割合は全体の平均で65% (2010年)である(EBRI, *Databook on Employee Benefits*, Chapter 7, 2012, p.8を参照)。
- 4) Munnell [2012], p.2. さらに公的社会保障の給付額から源泉徴収されるメディケアのパートBおよびパートDの保険料が、現行の12.2%から2030年の14.9%まで引き上げられる予定であることから、手取りの社会保障給付額は減少するとみられる。
- 5) ICI, *Research Perspective* Vol.18, No.5, 2012, p.8. その他、同分析によると、企業年金プランを採用しない企業で働く従業員は、そうでない企業よりも年齢が低く、非正規社員である傾向にあるという。

最近のアメリカにおける退職貯蓄政策の展開

- 6) Topoleski [2011], p.5を参照。
- 7) たとえば、2010年で30~44歳で所得の中央値に満たない所得の家計で、最も重要な貯蓄の理由として「退職」を回答した割合は14%であった(中央値を超える所得の家計では33%)のに対して、45~64歳で上位25%の所得を得る家計では同割合は49%であった(ICI, *Research Perspective*, Vol.18, No.4, 2012, p.4を参照)。
- 8) 非差別ルールとは、高給従業員を優遇しないようにプランを運営するために充たすべき複数の条件であり、Minimum coverage test, Compensation test, Actual deferral percentage (ADP) test, Actual contribution percentage (ACP) test, Deferral limit test, Annual additions test, Top-heavy test がある(IRS, *Publication 6393*を参照)。
- 9) 一定の条件を満たした従業員100人以下の小規模企業に対して、401(k)等のDCプランを設立・維持管理するにあたって要した費用(従業員教育にかかる費用も含む)の50%を毎年、最大500ドルまで設立後3年間にわたって税額控除を認めるというものである(IRS, *Publication 560*を参照)。
- 10) Bureau of Labor Statistics Statistics, *National Compensation Survey 2011* および *National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States 2000*, を参照 (<http://www.bls.gov/ncs/ncspubs.htm>)。
- 11) IRSは、1998年に401(k)プランの自動化は新規従業員にのみ適用可能であると規定したことから、この年に自動化プランが公式にスタートしたものとみられる。2000年には既存従業員への適用も可能となり、その後、403(b)や457プランにも自動化が認められるようになった(Iwry and John [2009], p.79)。
- 12) 行動経済学において「現状維持バイアス(status-quo bias)」と呼ばれる特性で、損失回避的な経済主体は、何か選択を行うことで僅かでも損失が発生する可能性がある場合は、選択を行うという行動自体を止めてしまうとされる(Samuelson and Zeckhauser [1988], 杉田[2010]を参照)。
- 13) Madrian and Shea [2001]も、自動化の下で約8割の従業員がデフォルトのまま運用を続けたとしているが、このとき自動化導入後の追跡期間は15カ月であった。これに対して、Choi et al [2004]は、Madrian and Shea [2001]における一社のデータを27カ月まで延長するとともに、自動化の採用後3~4年間のデータが得られる別の二つの会社についても分析を行っている(Choi et al [2004], pp.82-83)。
- 14) Madrian and Shea [2001]によると、opt-out方式を適用された従業員の約8割がデフォルトの3%を選択したのに対して、自動化の導入前に採用された従業員の拠出率は平均で7.2%であった。
- 15) Madrian and Shea [2001], Choi et al [2004]のほか、最近ではVanDerhei [2010]がある。
- 16) 若年者には、プランの開始が早いほど、雇用主のマッチング拠出と税制面の優遇から得られる利益の現在価値が増大するという利点がある(Harris and Walker [2009], p.1133)。
- 17) Gale, Iwry and Walters [2009], pp.14-18を参照。
- 18) Schmitt and Xanthopoulos [2007]は、加入者の多い、規模の大きなプランほど加入自動化を採用する傾向にあることを示している。
- 19) Munnell [2012], p.4を参照。
- 20) 両者の詳細な違いについては、野村 [2001]を参照。
- 21) 2012年で、伝統的IRAへの拠出控除額は、独身者の場合、AGIが58,000ドル(夫婦合算で92,000ドル)を超えると徐々に減額され、68,000ドル(夫婦合算で11万2,000ドル)を超えると0となる。また、配偶者が適格プランに加入している場合、同様にAGIが16万9,000ドルを超えると伝統的IRAへの拠出控除が減額され、17万9,000ドルを超えると控除額が0となる。他方、ロスIRAの拠出限度額は、独身者でAGIが11万ドル(夫婦合算で17万3,000ドル)から漸減し、12万5,000ドル(18万3,000ドル)を超えると0となる(IRS, *Publication 590*を参照)。
- 22) いずれかのタイプのIRAを保有している家計の割合は、2000年で35.7%であった(ICI, *Research Fundamentals*, Vol.19, No.8A "Appendix: Additional Data on IRA Ownership in 2010")。
- 23) IRAへの拠出が低迷しているにもかかわらず、2011年でIRAの資産残高(4.9兆ドル)は401(k)を含むDCプラン全体の残高(4.5兆ドル)を上回っている。これは、他のDCプランからのロールオーバーによって成長した側面が強い(ICI, *2012 Investment Company Fact Book*, p.107およびp.119を参照)。
- 24) IRA自動化の考案者は、Brookings InstitutionのMark IwryとHeritage FoundationのDavid Johnの二人であるとされる(Butrica and Johnson [2011], p.2)。また連邦議会では、2006年以降、民主党上院議員Jeff Bingamanや共和党下院議員Phil Englishらによって類似の自動化IRA法案が提出されているほか、カリフォルニア州やイリノイ州などの州議会でも同様の動きがある。カリフォルニア州の提案についてはEisenbrey and Morrissey [2012]を参照。
- 25) ただし、4か年の予算教書における自動化案が必ずしも同一であるわけではない。たとえば、2010年度ではデフォルトとなるIRAのタイプ(伝統的IRAまたはロスIRA)は特定されていないが、2011年度以降ではロスIRAであると明確化されている(Department of Treasury [2009] [2010] [2011] [2012]をそれぞれ参照)。
- 26) 自動化IRAを提供した雇用主は、口座への給与振り込みと同様に、IRAの口座に直接給与の一部を拠出するが、この手続きは雇用主が選定した一つの金融機関に移管することもできる。
- 27) ただし、もともと適格退職プランの加入資格が付与されていない一定の従業員(子会社や支店の社員等)については、自動化IRAの対象としなければならない。
- 28) しかし、自動化IRAの導入が運営コストの安さから、かえって既存のDCプランを侵食する可能性も考えられる。しかし、①IRAで課税上優遇される拠出の限度額は、他の適格退職プランへの限度額(401(k), 403(b), 457プランで労使合計5万ドル)よりもかなり低いこと、

- ②通常のIRAでは、雇用主によるマッチング拠出が不可能なので、マッチング拠出を行いたい雇用主は、適格プランやSIMPLEを採用せざるをえないという事情から、両者の競合は大きな問題にはならないとされる (Iwry and John [2009], p.48)。
- 29) Harris and Johnson [2012], p.12-14を参照。
- 30) Schmitt and Xanthopoulos [2007], p.9を参照。
- 31) ただし、自動化IRAの場合には、デフォルトで加入が設定されていたとしても、非加入の選択は可能であるので、個人主義的な自由が保障されているという意味で、libertarian (or soft) paternalism と呼ばれることもある (Glaseer [2006], p.149)。
- 32) すでに家計の年間消費が年間所得を上回っているような場合に、IRAに拠出するのは全く合理的ではないと考えられる。
- 33) ペナルティ・タックスの免除要件は、①死亡あるいは身体障害、②口座保有者の平均余命にわたってのほぼ同額の支払い、③AGIの7.5%を超える医療支出、④12週間を超える失業の際の、医療保険の保険料支払い、⑤最初の住宅購入(生涯で1万ドルまで)、⑥一定の高等教育費用の支払い、⑦2001年9月11日以後に召集された予備役の場合である (IRS, *Publication 590*)。
- 34) Joint Committee on Taxation [2012], p.53.
- 35) とりわけ、課税後拠出に基づいたロスIRAには、伝統的IRAに比べて、制度上資産形成を有利にする要素が導入されているために、高所得者にとって比較的有利であるという面がある (野村 [2001] を参照)。
- 36) Harris and Johnson [2012], p.12.
- 37) 野村 [2010] は、2000年代はじめの税制改革によって税額控除の対象となる所得税額そのものが減少するなかで、特に最近の教育税額控除の増大がSaver's Creditの控除可能額を大きく制約している可能性を明らかにしている。
- 38) Department of Treasury [2009], pp.6-9を参照。
- 39) 財務省は、Saver's Creditの拡充(2011年度予算教書)による税収ロスが2011年度から2020年度までの10年間で298億ドルに及ぶと試算している。これは、同時に提案された自動化IRAの導入単独による税収ロスの約3倍に相当する (Department of Treasury [2010], p.150を参照)。
- 40) この点で、Schmitt and Xanthopoulos [2007] は、初期の自動化IRA提案により、個人所得税の減収が10年間で毎年25億ドルから50億ドル生じるのに対して、雇用主への自動化IRA税額控除による減収分は単年度で2.5億ドルと推定している (Schmitt and Xanthopoulos [2007], pp.79-80を参照)。
- 41) Department of Treasury [2012], table 1を参照。
- 42) Harris and Johnson [2012], pp.7-11を参照。
- 43) Schmitt and Xanthopoulos [2007], Iwry and John [2009]を参照。
- 44) 当初の自動化IRA提案に対しては、とりわけ雇用主にかかる運営管理上の負担が危惧されたが、政府予算教書案は、IRA拠出の適格性を判断する最終的責任は雇用主ではなく個人に帰せられると明言している (Department of Treasury [2012], p.17を参照)。
- 45) IRS, *Corporation Income Tax Returns 2009*, p.19. ただし、当該年度に利用できなかった税額控除分は、unclaimed creditとして、次年度以降の利益から相殺することが可能である。
- 46) Aon Corporation, *Automatic IRA Legislation*, (http://www.aon.com/attachments/auto_ira_sep2010.pdf) を参照。
- 47) たとえば、アメリカ商工会議所の自動化IRAに対する反対意見は、U.S. Chamber of Commerce, *Employee Benefits Strategic Vision*, 2009 (http://www.uschamber.com/sites/default/files/reports/0907_empbenefits_study.pdf) を参照。
- 48) *InvestmentNews*, "Obama seeks \$1B to fund auto-IRA agency", May 17, 2009を参照。この点に関連して、イギリスでは、2008年に成立した年金法に基づき、2012年10月より年金プランを提供しない企業に対する私的年金の自動加入措置の義務付けが、大企業を皮切りに実施に移されている。これに伴って、イギリス当局は、個人年金の管理・運営を一元的に請け負う National Employment Saving Trust (NEST) と呼ばれる独立した公的機関を設置した。こうしたNESTの実態は、アメリカのIRA自動化論議にも影響を与えるものと考えられる。「自動化」に舵を切ったイギリスの私的年金改革については、杉田 [2010] を参照。

参考文献

- 片桐正俊 [2004] 「アメリカの財政改革と社会保障・メディアケア両信託基金」林建久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会、77-105頁。
- 杉田浩治 [2010] 『「自動加入方式」を採用する英国の新個人年金制度—行動経済学を取り入れた改革』『証券レビュー』、第50巻、第1号、105-134頁。
- 杉田浩治 [2012] 「米国の確定拠出年金30年の推移から日本のDCビジネスを考える」『証券レビュー』、第52巻、第5号、86-110頁。
- 鈴木博 [2010] 「米国の退職貯蓄の変容と日本への示唆—自助努力による退職貯蓄の充実と政策的インセンティブ」『農林金融』2010年2月号、30-43頁。
- 日本証券経済研究所 [2009] 『図説アメリカの証券

最近のアメリカにおける退職貯蓄政策の展開

- 市場 2009年版] 公益財団法人日本証券経済研究所。
- 野村重紀子 [2005] 「主たる企業年金となった米国 401(k) プランの課題と対応—「自動化」の試み—」『資本市場クォーターリー』2005 Autumn, 78-84頁。
- 野村容康 [2001] 「アメリカにおける個人退職勘定 (IRA) の変容—1997年納税者救済法による改革を中心に—」『証券経済研究』第34号, 83-101頁。
- 野村容康 [2010] 「アメリカにおける貯蓄優遇税制の新展開—Saver's Creditの実態について—」証券税制研究会編『資産所得課税の新潮流』, 115-154頁。
- 馬場義久 [2000] 「アメリカ経済と社会保障財政」藤田吾一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑦アメリカ』東京大学出版会, 13-34頁。
- Beshears, J., J. Choi, D. Laibson and B. Madrian [2006] "The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the USA", in J. Brown, J. Liebman and D. Wise ed. *Social Security Policy in a Changing Environment*, National Bureau of Economic Research, pp.59-87.
- Butrica, B.A. and R.W. Johnson [2011] "How Much Might Automatic IRAs Improve Retirement Security for Low- and Moderate-Wage Workers", Program on Retirement Policy, Urban Institute (<http://www.urban.org/UploadedPDF/412360-Automatic-IRAs-Improve-Retirement-Security.pdf>).
- Choi, J.J., D. Laibson, B.C. Madrian, and A. Metrick [2004] "For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Saving Behavior", D.Wise ed. *Perspective on the Economics of Aging*. The University of Chicago Press, pp.81-121.
- Copeland, C. [2011] "Employment-Based Retirement Plan Participation: Geographic Differences and Trends, 2010", *EBRI Issue Brief*, No. 363, pp.1-42
- Department of Treasury [2009] *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2010 Revenue Proposals*, (http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Pages/general_explanation.aspx).
- Department of Treasury [2010] *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2011 Revenue Proposals*, (http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Pages/general_explanation.aspx).
- Department of Treasury [2011] *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2012 Revenue Proposals*. (http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Pages/general_explanationp.aspx).
- Department of Treasury [2012] *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2013 Revenue Proposals*. (http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Pages/general_explanation.aspx).
- Eisenbrey, R. and M. Morrissey [2012] *CALIFORNIA RETIREMENT PLAN COULD SERVE AS A NATIONAL MODEL*, Economic Policy Institute, September 13, (<http://www.epi.org/files/2012/pm1931.pdf>).
- Gale, W., J. Iwry and S. Walters [2009], "Retirement Saving for Middle- and Lower- Income Households: The Pension Protection Act of 2006 and the Unfinished Agenda", in Gale, W., J. Iwry, D. John and S. Walters ed. *Automatic: Changing the Way America Saves*, Brookings Institution Press, pp.11-27.
- Glaeser, E. [2006] "Paternalism and Psychology", *The University of Chicago Law Review*, Vol. 73, pp. 133-156.
- Harris, B. and R. Johnson [2012] *Economic Effects of Automatic Enrollment in Individual Retirement Accounts*, AARP Public Policy In-

- stitute (www.aarp.org).
- Harris, B. and L. Walker [2009] "Beyond the Storm : New Reform for 401 (k) Plans", *TAX NOTES*, June 1, pp.1131-1136.
- Iwry, J. and D. John [2009], "Pursuing Universal Retirement Security through Automatic IRAs", in Gale, W., J. Iwry, D. John and S. Walters ed. *Automatic: Changing the Way America Saves*, Brookings Institution Press, pp.45-83.
- Joint Committee on Taxation [2012] *Description Of Revenue Provisions Contained In The President's Fiscal Year 2013 Budget Proposal*, (<https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4465>).
- Madrian, B. and D. Shea [2001] "The Power of Suggestion: Inertia in 401 (k) Participation and Savings Behavior", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.116, No.4, pp.1149-1187.
- Munnell, A [2012] "401 (k) Plans in 2010: An Updated from the SCF", *Issue in Brief* No. 12-13, Center for Retirement Research at Boston College.
- Munnell, A., R. Fraenkel and J. Hurwitz [2012] "The Pension Coverage Problem in the Private Sector", *Issue in Brief* No.12-16, Center for Retirement Research at Boston College.
- Samuelson, W. and R. Zeckhauser [1988] "Status quo bias in decision making", *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol.1, pp.7-59.
- Schmitt, M and J. Xanthopoulos [2007] *Automatic IRAS: Are They Administratively Feasible, What are the Costs to Employers and the Federal Government, and Will They Increase Retirement Savings?*, AARP, (http://www.aarp.org/work/retirement-planning/info-2007/automatic_ira.html).
- Topoleski, J. [2011] *401(k) Plans and Retirement Savings: Issues for Congress*, Congressional Research Service (http://assets.opencrs.com/rpts/R40707_20110107.pdf).
- VanDerhei, J. [2010] "The Impact of Automatic Enrollment in 401 (k) Plans on Future Retirement Accumulations: A Simulation Study Based on Plan Design Modification of Large Plan Sponsors", *EBRI Issue Brief*, No. 341, pp.1-23.
- VanDerhei, J. and C. Copeland [2010] "The EBRI Retirement Readiness Rating: Retirement Income Preparation and Future Prospects." *EBRI Issue Brief*, No.344, pp.1-36.

(獨協大学経済学部教授・
当研究所客員研究員)