

---

**特集：アメリカの社会保障**

---

## オバマ， トランプ政権下におけるアメリカ福祉国家と政治

西山 隆行\*

---

### 抄 録

今日のアメリカでは貧富の差が拡大するとともに固定化している。このような経済格差に対し、アメリカの福祉国家はどのような解決策を提示することができるのだろうか。本稿はアメリカにおける経済格差の実態を紹介した後、脱商品化の度合いが低く、階層化の傾向が強いアメリカの福祉国家は、この問題に対応するのが困難なことを説明している。今日のアメリカ政治は、二大政党の分極化と対立激化を特徴としているため、格差是正を目的とする立法を行うのが容易でない。オバマ政権期には医療保険制度改革が達成されたが、これはアメリカの福祉国家の在り方を本質的に変えるものではなかった。また、白人労働者層を支持基盤として成立したトランプ政権は伝統的な小さな政府路線とは一線を画す政策を模索したが、効果的な政策は実現できなかった。だが、トランプ派の出現に伴う共和党の変化を受けて、今後のアメリカの福祉国家が変革する萌芽が現れた可能性もある。

キーワード：オバマ， トランプ， 分極化， 政策的収斂

社会保障研究 2021, vol.6, no.2, pp.102-113.

---

### I アメリカ社会と格差

#### 1 格差社会化

アメリカ初の黒人大統領となったバラク・オバマは就任6年目の2014年1月に行われた一般教書演説で、「ここアメリカでは、成功はどこで生まれたかという偶然によってではなく、勤労倫理の強さと夢の射程によって決まるべきだと考えられている」と述べている。アメリカでは、刻苦勉強すれば豊かになることができる、仮に自分が豊かになることができなくとも、少なくとも子どもたちは自分より豊かになることができるというアメリカ

ン・ドリームが存在すると言われてきた。だが、今日のアメリカでは、経済格差が拡大するとともに、固定化するようになっている。オバマ大統領は同演説で、貧困層の子どもたちの就学率と教育水準の低さなどが社会的上昇の機会を奪っていることを認めた上で、アメリカン・ドリームを危機に陥れている経済的不平等の流れを反転させる決意を示している [Obama (2014)]。

今日、世界の多くの国で格差社会化が進展しているが、アメリカにおける貧富の差の規模は先進諸国の中でも群を抜いている。雑誌『フォーブス』が行った世界の資産家についての調査によると、2021年にアメリカには資産10億ドル以上のピ

---

\* 成蹊大学法学部 教授

リオネアが724人いる [Dolan et al. (2021)]。その一方で、ブルームバーグ社のベン・ステイヴァーマンは2019年の記事の中で、「アメリカ人の下層の半分の純資産を合計すればマイナスだ」という衝撃的な文章を記している [Steverman (2019)]。

この記事は、富の不平等に関する研究で知られるエマニュエル・サエズとガブリエル・ズックマンの研究に基づいている。サエズとズックマンによれば、アメリカ社会を所得階層の下位50%に当たる労働者階級、その上の40%に当たる中流階級、その上の9%に当たる上位中流階級、上位1%に当たる富豪に分けると、2019年の課税所得前の平均所得は、労働者階級のそれは18500ドル、中流階級のそれは75000ドル、上位中流階級のそれは22万ドル、富豪のそれは150万ドルになるという [サエズ・ズックマン (2020)]。

アメリカの貧富の差の経年的な変化を見るために、サエズや世界における格差について有名な問題提起をしたトマ・ピケティらが整備した世界不平等データベースのデータを紹介します。同データベースによれば、上位1%の富裕層の所得が国民所得に占める割合は1970年には12.7%、1980年には10.5%だったのが、2019年には18.8%と上昇している。そして、下位半分の所得が国民所得に占める割合は、1970年には18.0%、1980年には19.1%だったのが、2019年には13.3%と低下している。資産に関しても、上位1%の富裕層が国の総資産に占める割合は1978年には21.5%だったのが2015年には36.0%に増大する一方で、中位40%のそれは1978年は34.8%だったのが2015年には26.2%に低下している [World Inequality Database]。

これらのデータから、アメリカでは所得も資産もともに富裕層に流れていき、貧富の差が拡大していることがわかるだろう。歴史上、南北戦争終結(1865年)後から1893年の恐慌までの38年間は、資本主義が急速に発展するとともに、貧富の差が拡大したことをもって「金ぴか時代」と呼ばれてきた。近年のアメリカは、一部の論者によって「新しい金ぴか時代」と呼ばれるようになってきている [Bartels (2016)]。

一般に、アメリカの二大政党のうち、リベラル

な立場をとる民主党が格差是正に積極的なものに対し、保守の立場をとる共和党は格差を容認する傾向が強いと認識されている。だが、これらのデータを見ても、大統領が民主党の時期にも所得や資産の集中傾向に歯止めがかかっているわけではない。アメリカでは、法律を成立させるためには連邦議会上下両院で同一の法案を通過させたいうで大統領がそれを承認せねばならないが、連邦議会の多数派と大統領の所属政党が異なることも多い。このような特徴を考慮すれば、大統領の所属政党によって、その任期中の政策の内容を説明することができないことがわかるだろう。

また、経済格差は、人種・エスニシティ間に顕著に見て取ることができる。国勢調査局によれば、2019年の時点でアメリカで貧困率が高いのは黒人(18.8%)と中南米系(15.7%)で、アジア系と白人(中南米系を除く、以下同様)のそれはともに7.3%と低くなっている。もちろん黒人の貧困率は1960年代と比べれば低くなっているものの、アジア系や白人と比べて黒人と中南米系の貧困率が高い傾向は、データをとり始めて以降一貫している [Creamer (2020)]。また、労働省によれば、2019年の時点での失業率は、黒人が6.1%、中南米系が4.3%、白人が3.3%、アジア系が2.7%となっており、貧困率と同じく黒人と中南米系が一貫して高くなっている [Bureau of Labor Statistics (2020)]。アメリカにおける貧富の差は人種やエスニシティと深くかかわっており、それが社会福祉政策をめぐる政治過程を複雑化しているのである。

## 2 格差の原因

このような経済格差の背景に、グローバル化による影響があるのは論を俟たないだろう。ブランコ・ミラノヴィッチが示した「エレファント・カーブ」は、世界の格差に関する状況を象徴的に示すものとして注目を集めた。彼によれば、グローバル化が進展した1988年から2008年までの20年間で、先進国の高所得者層と新興国・途上国の中間層の所得が大幅に上昇する一方、先進国の中間層の所得は減少させている。これは世界規

模では新興国・途上国と先進国の間で格差が縮小していることを示す一方で、先進国内では高所得者層と中間層の格差が拡大していることを示している〔ミラノヴィッチ (2017)〕。アメリカの富裕層がより豊かになる傾向は、グローバル化によるところが大きい。

だが、アメリカにおける格差はほかの先進国と比べても顕著である。その背景には、アメリカで大企業経営陣の報酬が急増していること、金融サービス業の隆盛、超富裕層に対する税率の低さなどの要因が存在する。それに加えて、アメリカにおける利益集団政治の在り方も格差拡大に影響を及ぼしている。富裕層の利益を代表する団体がロビイストを雇い、政治献金を行っている一方で、労働者の利益を代表すると期待されている労働組合は弱体化しているし、貧困者がほとんど組織化されていないことが、富裕層に有利な状況を作り出していると考えられる〔西山 (2020a), pp.252-253〕。

## II アメリカの福祉国家の基本的特徴

### 1 自由主義レジームと労働

このような格差拡大に、アメリカの福祉国家はどのように対応しているのだろうか<sup>1)</sup>。

アメリカの福祉国家は、イェスタ・エスピ＝アンデルセンのいうところの自由主義レジームとしての特徴を持っている。エスピ＝アンデルセンの議論は著作によって変化しているが、初期に自由主義レジームに関して指摘された特徴は、脱商品化の程度が低いことと、階層化の度合いが高いことである〔エスピ＝アンデルセン (2001)〕。

脱商品化については、アメリカでは身体的、精神的に働くことが可能な人はまず働くことが要請されるのが特徴である。例えば公的扶助政策については、ビル・クリントン政権期の1996年に行われた福祉国家改革の結果として、受給希望者は、労働するか職業訓練等を受けることが義務化された。アメリカの公的扶助は州政府を介して提供さ

れることになっており、給付対象者や給付水準の決定に際して州政府の決定権は大きい。だが、州政府は基本的に財源を自主的に確保せねばならないため、寛大な福祉政策は貧困者を招き寄せて納税者の反発を招くとの恐れから、公的扶助の水準を引き下げようとする誘因を持っている。もちろん州政府に対しては連邦政府からの補助金が提供されるものの、州政府は労働の義務を果たしていない人に対して連邦の補助金を用いることが認められていない。アメリカの福祉国家が脱商品化の度合いが低いこと、また、公的扶助政策が必ずしも貧富の差を是正しないことがわかるだろう。

社会福祉政策と労働の関わりが深いことは、医療保険の分野でも見て取ることができる。アメリカでは公務員や退役軍人を対象とするものを除けば、高齢者向けのメディケア、貧困者向けのメディケイド、若年層向け医療保険プログラム(CHIP)しか医療保険が公的に制度化されていない。それらの対象とならず医療保険を必要とする人は、職場が医療保険を提供する場合にはそれらに加入できるが、そうでなければ自ら適切な保険を見つけて加入する必要がある。その結果、医療保険を提供する企業に勤めていない人については、医療保険費を負担するのが困難な場合も多い。そのような場合、人々は無保険状態となるか、給付水準の低い保険に加入する低保険状態となってしまう。

なお、アメリカにおいて雇用は人種やエスニシティと関連していることもあり、黒人や中南米系など失業率の高いマイノリティの間で、無保険者や低保険者の割合が高くなっている。アメリカの医療費は世界的に見ても高額なため、無保険者や低保険者の多くは病気になっても十分な治療を受けることができない。このような状態で、彼らがその社会経済的地位を上昇させるのは困難である。

アメリカでは、福祉政策の提供を労働と結び付ける考え方は強い支持を得ている。障害や年齢などの理由で労働をすることができない人に政府がサービスを提供するのは支持されるが、そのよ

<sup>1)</sup> 第Ⅱ節1・2項内で説明されるアメリカの福祉国家の特徴と、公的扶助、医療保険、年金の内容については、西山(2015)が簡潔にまとめている。

うな事情がない人に社会サービスを提供することには反発が強い。その裏返しとして、アメリカでは労働して税を払っていることを誇りとする人が一定程度存在する。例えば、小さな政府の立場を支持し、税負担を忌避するティーパーティー派の人々も、自らが働いて税を納めていることを誇りとしているという [Williamson (2017)]。後に述べるように、近年のアメリカでは、かつての製造業の中心地であったラストベルトと呼ばれる地域に居住する白人労働者層が生活上の困難に直面しているが、彼らは仕事につながる可能性のある公共事業の実施には賛成するものの、バーニー・サンダースらが唱える寛大な福祉の提供には反対するのである。

## 2 階層化

階層化は、社会保障（年金）の制度に象徴的に表れている。アメリカの年金は二階建て構造となっている [吉田 (2012)]。一階部分は、1935年の社会保障法によって制度化された社会保障年金である。その基になる社会保障税は、賃金から一定の割合が強制的に徴収されている。そして10年間（正確には一年を4分の1に分けた四半期を40回）以上労働して納税した人が一定の年齢に達した場合に社会保障年金が給付されるのが原則である。給付額は、現役時代の賃金に比例した水準で設定されている。ただし、一階部分だけで生活を維持することが可能な水準では設定されていないため、老後に生活するためには貯蓄等を活用するか、二階部分を構成する企業年金をあてにする必要がある。

アメリカ政府は、企業年金を拡充しようとする企業の試みに積極的に協力している。とはいえ、これは雇用主が任意で導入するものであり、雇用主が企業年金を支給しないという選択をすればこの部分は存在しなくなる。企業年金の在り方は企業ごとに異なり、多くの場合、勤労時の給与が高い人は高額な年金をもらえるものの、給与が低い人はあまり多くをもらうことができない。この結果として、アメリカでは年金が貧富の差を解消するのは困難である。

同様に、医療保険の分野でも階層化の傾向を見取ることができる。待遇の良い企業は水準の高い医療保険を提供するために、その労働者は健康上のリスクを軽減することができる。他方、そうでない企業に勤める人は無保険か低保険になる可能性が高く、健康上のリスクに十分に対応することができない。

一般に社会福祉政策は豊かな人から貧しい人への富の再分配を特徴として社会の平等化を促すものと考えられがちであるが、年金や医療保険の制度を介しても、アメリカでは社会の階層秩序を改めるのは容易でないのである。

## 3 財政上の制約と租税支出

以上、公的扶助、医療保険、年金という三つの政策分野において貧富の差を是正するのが困難なことを見てきた。では、それらの確立した政策分野とは別に、特別な立法措置によって格差を是正することは可能だろうか。

もちろん、連邦政府が何らかの社会政策を実施して格差を解消するべきだとの主張はなされているが、実際には状況を変革できるほどの対応を連邦政府がとるのは困難である。その大きな背景に、アメリカにおいて予算が硬直化しているという事実がある。

連邦予算のうち、年金やメディケア、メディケイドなどの支出は法律に基づいて定められており、高齢者人口の増大に伴って拡大する。また、国防費の支払いや国債の利払いなども削減するのは困難である。総予算から、これら自動的に割り当てられる費用を除いて、民主的に用途を定めることのできる裁量的支出が占める割合を示す指標に、財政民主主義指数と呼ばれるものがある。これによれば、1962年には政府支出の約3分の2が財政民主主義の原則に基づいて定められていたが、その割合は60年代末以降急激に低下し、2014年段階で20%、2019年には11%に下がっている。2019年に発表された予測によれば、2029年には6.4%にまで下がるという [Steuerle (2014); Steuerle (2019)]。このように、連邦予算の中で裁量的支出が減少する状態では、連邦政府が格差是正に向

けて対応しようとしても、大幅な増税をしない限りは財政的裏付けがないために効果を生むのは困難である。

だが、アメリカでは1970年代以降、減税が共和党の大義となっている。グローヴァー・ノーキストが組織した全米税制改革協議会が開催する「水曜会」と呼ばれる会合は、減税と税率の累進性の低下を主張するフォーラムであり続けている[Martin (2008); Martin (2013)]。共和党内にはリバタリアン派と呼ばれる人々が存在しており、2010年頃に大きな注目を集めたティーパーティー派はそれらと密接な関係を有している。民主党左派は法人税増税と富裕層増税を提唱するが<sup>2)</sup>、連邦議会のいずれか一院や大統領職を共和党が支配する状態になれば、増税を実現するのは困難だろう。

このような状態で、二大政党がともに賛同する可能性があるのは、税の控除を行うことである。クリストファー・ハワードは、直接支出が政治的に困難なときでも、租税支出を介した再分配は共和党にも受け入れやすいと指摘している[Howard (1997)]。これはアメリカの福祉国家の大きな特徴であり、実際、勤労税額控除(EITC)はアメリカにおける最大の所得保障源となっていると指摘されることもある。だが、税控除の方式は、所得税の納税をしている人を支援することは可能ではあるものの、そもそも所得税の納税をしていない貧困者には恩恵は及ばない。

このように、今日のアメリカでは、経済格差を是正するための効果的な措置を見出すのが困難な状態となっているのである。

### III オバマ政権期の政治

#### 1 分極化と対立激化

オバマとトランプの時代を特徴づけるキーワードは、分極化と対立激化である。アメリカの二大政党のうち、民主党が左寄り(リベラル)、共和党

が右寄り(保守)という傾向はニューディール以後一貫しているが、近年ではその傾向がより鮮明になっている。分極化傾向は連邦議会議員のイデオロギー的位置だけにとどまらず、有権者レベルでも進展している。例えば1970年代には二大政党でイデオロギー的に重複する人々が政治家レベルでも有権者レベルでも存在したが、今日ではそれが激減(政治家レベルでは壊滅)している[西山(2019)]。

二大政党は、単に左右に分極化しているだけでなく、激しく対立もしている。アメリカでは党の候補は予備選挙で選出され、党本部が候補者公認権を持つわけではないため、長らく政党規律が弱いとされてきた。だが近年では、二大政党ともに党指導部の示す方針に基づいて議会で投票する候補が9割程度にまで増大している。党主流派がさまざまな法案で対立する方針を立てると、連邦議会で二大政党が対立する傾向が鮮明になる[西山(2019)]。

さらに話を複雑にしているのが、単に二大政党が対立しているだけではなく、二大政党ともに内部に対立する要素を含んでいることである。後に述べるように、民主党は、社会福祉拡充を訴える左派(リベラル派)と、福祉拡充に慎重な態度をとるニュー・デモクラットの対立が鮮明になっている。それに加えて、アイデンティティ重視派も存在するのが民主党の現状である。他方、共和党は、小さな政府の立場を求める経済的保守と、宗教的争点を重視する社会的保守、そして対外強硬策をとる軍事的保守の寄り合い所帯としての性格が強かったが、2016年大統領選挙以降、これにトランプ派が加わっている。

なお、アメリカは大統領制を採用しており、大統領と連邦議会議員は独立した選挙で選出されて一方が他方を選ぶ関係にはない。大統領の所属政党、連邦議会上院の多数党、連邦議会下院の多数党の三つが一致する統一政府と呼ばれる状態にな

<sup>2)</sup> 民主党は義務的経費を中心とした政府支出の維持拡大を求め、財政再建手段として増税を志向する。財政赤字の政策的要因は、富裕層を優遇する減税政策だと考える。他方、共和党は景気刺激策として減税を求め、財政再建手段として支出削減を主張する。財政赤字は福祉を中心とした政府支出の拡大の結果だと考えるのが一般的である。

ることは稀であり、いずれかが異なる分割政府と呼ばれる状態になることが多い。もっとも、統一政府の状態であっても党内の路線対立が存在するために立法は必ずしも容易でないが、分割政府の状態になると立法はより困難になる可能性がある。本稿が対象とする時期については、オバマ政権の最初2年は民主党、トランプ政権の最初2年は共和党による統一政府だったが、残りの時期は分割政府の状態だった。このような状況の中で、両大統領ともに連邦議会で法案が通過しない場合に大統領令を用いることで諸問題に対応しようとする傾向を見せたことも、この時期の特徴だといえるだろう。

## 2 オバマ政権と政党政治

福祉国家への発達が独特の途をたどったアメリカでは、ニューディール政策を主導した人々がリベラルを称した。第二次世界大戦後は、経済発展を基に民主党が共和党に優位する時代が続いた。アメリカの政党は、ヨーロッパ型の綱領政党ではなく、地域政党や利益集団の集合体としての特徴を持っている。既存の党の路線とは関係なく、ある人物や集団がその党員だと主張し、予備選挙や党員集会で勝利すれば、その人物や集団は党を構成する存在となる。そして、1960年代には福祉拡充派、黒人団体、ジェンダーやセクシュアリティをめぐる活動家などが民主党陣営に合流し、リベラルを称するようになった。それに対抗する人々が保守を名乗り共和党に結集していくが、社会福祉政策をめぐっては、民主党が拡充派、共和党が縮減派という形で収斂していった〔西山(2018), pp.103-139〕。

1970年代以降に経済が停滞するようになると、リベラル派連合に不満を抱く人々を結集する試みが成功するようになった。リチャード・ニクソンやロナルド・レーガンは、南部の保守派を共和党陣営に取り込むべく、人種と税金、社会福祉を結びつける議論を展開し、大統領選挙で共和党が勝利できる環境を作った。その中で、民主党の在り方を改革するべく登場したのがビル・クリントンらニュー・デモクラットと呼ばれる人々だった。

彼らは大きな政府の時代は終わったと述べ、民主党は効率的で機能する政府を作り出すべきと主張した。クリントン政権期にアメリカは新自由主義的政策を展開するようになり、経済格差も大きくなっていった。当時のアメリカでは、リベラルという言葉は文脈によっては犯罪問題への対応に消極的な立場をとる人々を糾弾する文脈でも用いられるようになり、リベラルという言葉が持っていた肯定的な意味合いが損なわれていった〔西山(2020b)〕。

2008年の大統領選挙で勝利したオバマは、当初有力候補と目されていたヒラリー・クリントンの中道的政策に不満を持つ人々の支持を得て党の大統領候補となったものの、ニュー・デモクラットの在り方からも影響を受けていた。オバマ政権発足当時は、リベラルやニューディールというのを極端な左派の立場というイメージでとらえる人がいたほどだった。オバマはまた、ジョージ・W・ブッシュ政権下で進行した政治・社会の分断の克服を掲げて当選したため、政権発足当初は超党派路線をとる方針を明確にしていた。そのため、後のジョー・バイデン政権とは違い、大きな政府や福祉国家の拡充路線をとることはできなかった。

だが、オバマ政権による超党派路線は明確に失敗した。リーマン・ショック後の未曾有の経済危機に対応するべくオバマ政権は財政出動を試みたが、小さな政府の路線を主張する人々が影響力を増大させていた共和党が協力を拒んだためである〔西山(2019)〕。

そして、2008年の大統領選挙と連邦議会選挙の結果、民主党による統一政府が確立していたこともあり、オバマ政権と民主党議会は超党派路線を捨てて民主党単独で、2009年2月には総額約7870億ドルの景気刺激策を打ち出してアメリカ復興・再投資法を成立させた。この景気刺激策は一定の効果を上げてアメリカ経済を再生させたと評価されているものの、公的資金を用いて大手金融機関や大企業を救済したこともあり、一部の人々から強い反発を受けるようになった。以後、オバマ政権に対する支持率は民主党支持者と共和党支持者

の間で明確に分裂し、オバマ政権と民主党議会は、業績を上げれば上るほどに、民主党支持者以外からは支持率を低下させるという状態が発生したのである [西山 (2019)]。

### 3 医療保険制度改革

リーマン・ショックからの経済回復と並び、オバマ政権最大の業績の一つといえるのが、医療保険制度改革だろう。国民皆医療保険制度は世界的に見れば、総力戦時に兵力動員が試みられる中で、その健康状態への不安から導入された。だがアメリカの場合は、第一次世界大戦よりも早い時期から民間医療保険会社が企業や業界を単位として医療保険を販売していたため、政府管掌保険の導入は民業を圧迫するとして強い反発を招いた。実際、ハリー・トルーマン政権やクリントン政権が国民皆医療保険の公的制度化を目指したものの、結局実現できなかった [山岸 (2014)]。

このような状況で、オバマ政権は曲がりなりにも医療保険制度改革を実現した。だがその内容は、一般に国民皆医療保険と言って想起されるものとは大きな距離があった。オバマ政権も当初は民間医療保険に加入していない人が政府の提供する保険に入れる仕組みを作ろうとしたものの、業界からの反発は強かった。また、無保険者や低保険者の多くは経済的な理由から充実した保険に入ることができていなかったことを考えると、国民皆医療保険の公的制度化には、民間医療保険を持つ人からさらに費用を徴収して無保険者を助けるという側面もあった。アメリカ国民の多くは総論としては医療保険制度改革に賛成していたものの、自らの経済的負担が増大することがわかって反対に転じたのである [山岸 (2014)]。

結局オバマ政権が実現したのは、一部の例外を除く全アメリカ国民及び合法的居住者に何らかの医療保険への加入を義務付けることだった。そのための条件整備として、個人や中小企業が比較的安価に加入できるように医療保険取引所を創設したり、低・中所得者の保険加入を容易にするべく税控除を入れたりすることも行われた。また、メディケイドの適用範囲を拡大することや、販売さ

れている民間医療保険に対する規制の強化も行われた。メディケイド拡充などはいわゆる国民皆医療保険制度につながる側面はあったものの、オバマ政権による医療保険制度改革は、民間医療保険会社に新たな市場を開拓するとともに、民間医療保険制度の圧倒的存在を前提とした医療保険制度の在り方をさらに強化した側面もあったと言える [山岸 (2014)]。

### 4 ティーパーティとウォール街占拠運動

このように、オバマ・ケアは穏健なものであったが、共和党と保守派から強い反発を招いた。とりわけ、小さな政府と減税を要求する人々は、植民地時代にイギリス本国による茶税に反発した人々に自分たちをなぞらえてティーパーティ派と称し、オバマ政権の諸政策に徹底的に反発した [久保他 (2012)]。その活動家の中には、オバマをマルクス主義的社会主義者であるレーニン、国家社会主義者であるヒットラーと並ぶ民主社会主義者だとして糾弾する人々までもが登場した。政治家の中にも2010年の中間選挙に際してティーパーティ派の支持を得ようとする人々が登場し、テッド・クルーズ上院議員などはオバマ・ケアに反対するためのフィリバスターを行うなどして注目を集めた。

このような活動の結果、共和党は減税というシンボルの下に団結していった。ただし、彼らの多くもあらゆる税金を否定する態度をとっていたわけではなかった。ティーパーティの活動家に対する聞き取り調査を行ったバネッサ・ウィリズムズは、ティーパーティの活動家の多くも納税者として国家に貢献していることを誇りとしていることを明らかにした。彼らは、働く能力があるにもかかわらず働かずに政府に依存している人々と自分たちは違うという思いを強く抱いている。1990年代の調査でマーティン・ギレンズは、アメリカの福祉国家批判の背景には、福祉受給者の多くは労働能力があるにもかかわらず怠惰ゆえに仕事をせずに福祉に依存しており、そのような怠惰な福祉受給者の多くは黒人に違いないという偏見が存在することを明らかにした。ティーパーティの活動

家にも同様の傾向があったといえるだろう [Williams (2017); Gilens (2000)]。

これに対し、民主党とリベラル派の側では全く逆の動きが見られた。彼らは、アメリカにおける富は上位1%の富裕層に偏在しているとして、「我々は99%だ」という掛け声の下、アメリカの富を象徴するウォール街を占拠しようという運動を展開した。彼らは、共和党と保守派のみならず、穏健な立場をとるオバマ政権に対する反発をも明確にしていた。彼らの中から、民主社会主義者を自称するサンダースのような左派の政治家や活動家が注目を集めるようになったのである。

#### IV トランプ政権期の政治

##### 1 アウトサイダー候補としてのトランプ

オバマ後のアメリカの在り方が問われた2016年大統領選挙に際し、共和党主流派は、メキシコ系を妻に持つジェブ・ブッシュや、キューバ系であるマルコ・ルビオらを党の候補に選出することを目指した。2012年大統領選挙で共和党のミット・ロムニー候補がオバマに敗北したのを受けて、党主流派内で、マイノリティ人口が増大し続けることを考えれば中南米系を中心とするマイノリティの票を獲得することのできる候補を擁立することが重要だとする報告書が広く読まれ、その認識が共有されたからである [Ayres (2015)]。それに加えて、当時の共和党内ではティーパーティー的な立場も支持を得ており、選挙戦のいずれかの段階でどの候補がより小さな政府を実現できるかをめぐって争う状況が生まれる可能性が高かった。

そのような動きを完全に破壊したのが、トランプだった。先に指摘したとおり、アメリカでは、党主流派と考えを共有しない人物であっても、予備選挙や党員集会で支持を獲得すれば、候補となることができる。トランプは、移民や不法移民に批判的な発言を繰り返すとともに、時にオバマ・ケアは意外といいとか、カナダ型の国民皆医療保険を導入すべきだと発言してみたり（ただし、選挙戦の最後にはオバマ・ケア廃止を公約した）、公共事業の実施を提唱するなど、党主流派とは全く

異なるスタンスを強調することで、ラストベルトの白人労働者層の支持獲得を目指したのだった [西山 (2017)]。

##### 2 白人労働者層

2016年大統領選挙でトランプに勝利をもたらした、その後その岩盤支持層となったのは、ラストベルトと呼ばれるかつての製造業の中心地域に居住する白人労働者層だった。彼らは、かつてならば製造業に従事して労働組合で存在感を示していたような人々だった。だが、オートメーション化によって労働の多くが機械に取って代わられたこと、グローバル化の結果として人件費の安いアジアや中南米などに企業が移転したこともあり、製造業は衰退した。また、高度な技術・知識・学歴に高い価値を置くように産業構造が変化した結果として低学歴の労働者が担う役割が減少したこと、全産業中にサービス業の占める割合が大きくなったこともあり女性の労働力人口が増大したことなどの結果、白人労働者層、とりわけその男性の社会経済的地位は低下した [コーエン (2014); コーエン (2019)]。

近年では、産業の空洞化に伴う収入の低下や失業率の増大を受けて、白人労働者層の住むコミュニティでは、犯罪率の上昇、オピオイドの蔓延、家族の崩壊などの社会的病弊が広がっている [マレー (2013)]。その社会的衰退を象徴的に示するのは、オピオイド系鎮痛剤の乱用が蔓延し、薬物過剰摂取による死亡者数が交通事故で死亡する人よりも多くなったことだろう。結果的に白人男性の平均寿命は短くなっている [Case & Deaton (2015)]。

このような状況を考えれば、経済的平等や社会正義を主張する左派に対する支持が増大してもおかしくない。だが実際には、白人労働者層は左派ではなくトランプを支持したのである。

ウィスコンシン州の農村地帯に居住する白人労働者層に関する研究でキャサリン・クレイマーは、地方に暮らす白人労働者層が保守的な政治行動をとる背景に憤りがあると主張する。衰退しつつある地域に居住する彼らは、繁栄する大都市在



住のリベラル派エリートが自分たちを見下していると考えている。民主党は労働者階級の政党から都市エリートの政党に変わったとみなされたのである。それと同時に彼らは、働くことが可能であるにもかかわらず働かず、政府に依存している貧困者層も非難している。彼らは、他者に対する憤りに突き動かされて他者を糾弾する傾向が強い一方で、自らに落ち度があるとは考えない。同様の傾向は、オハイオ州のヤングスタウンとイギリスのイースト・ロンドンと比較したジャスティン・ゲストの研究でも、ルイジアナ州の事例を分析したアーリー・ホックシールドの研究でも指摘されている [Cramer (2016) ; ゲスト (2019) ; ホックシールド (2018)]。

興味深いのは、いずれの地域においても、経済的な苦しみが尊厳の喪失として感じ取られていることである。アイデンティティをめぐる問題は、自らの価値や尊厳を社会が正当に評価していないという不満が生じた際に顕在化する。当事者が自尊心を持っていたとしても、他者はその価値を認めなかったり、その存在を無視したり軽視したりするならば、自尊心に傷がつく。アメリカのように、経済的成功を人物評価と結び付ける傾向の強い国では、経済的困窮も自尊心の喪失と結びつくようになる。

近年、白人労働者層はアメリカ社会における代表性を低下させていると感じている。政治、社会、経済の中核を担ってきたとの自覚を持っていた彼らは、労働組合の衰退に伴い発言力が低下した。また、職を失うと社会的絆も喪失してしまう。社会の中核を担う労働者としてのアイデンティティを失った彼らは、白人性や国民性という属性的アイデンティティに依拠するようになる [ゲスト (2019)]。

他方、新たな産業構造の中で自らの努力と実力で成功を収めようとする人々は、属性的アイデンティティを強調する人々に批判的なことが多い。また今日では、社会において周縁化されたマイノリティの尊厳を重視する活動家の多くが、労働組

合は特権階級の集まりであり、より貧しい黒人や移民の窮状に対する共感を持っていないと主張するようになった<sup>3)</sup>。そしてマイノリティを取り巻く状況を改善することに力点が置かれ、白人労働者層の個人の経済状況を改善する試みはなされなくなった [ゲスト (2019)]。

このような状況の中で白人労働者層は、成功した白人からは見下され、人種的・民族的マイノリティからは積極的差別是正措置という名の逆差別を受けていると感じるようになった。とりわけ男性は、サービス業に従事する妻の収入に生計を頼る可能性が生じるようになると、妻に見下されるようになったという思いまでも持つようになった [ゲスト (2019)]。このような背景があるため、彼らは、グローバル化や移民、女性に対して批判的な立場をとるトランプを、自らの代弁者と考えるようになった。

このような状況下では、白人労働者層が左派の主張に魅了される可能性は低くなる。収入と尊厳が結びついている以上、雇用喪失や格差拡大への是正策として、例えばベーシック・インカム の構想を提示しても支持は広がらない。アメリカでは公的扶助政策ですら労働と結び付けて構想されており、仕事は社会的に価値のあることをしているという承認の印とされる。生活上の困難を階級と結びつける左派ではなく、アイデンティティや地位と結びつける右派的ポピュリストに引き付けられる人々がいる所以である。

アメリカでは、白人労働者層と左派の繋がりが立ち切られてしまった。そこに、白人労働者層の尊厳を守るべく、彼らが中心を占めていた時代のアメリカに立ち返るよう主張する人物が登場したのである。

### 3 トランプと共和党の変容？

伝統的には民主党に投票していたような人々の支持をトランプが獲得した結果、トランプが主張する政策は伝統的な共和党のそれとは異なるものになった。

<sup>3)</sup> アメリカの労働組合の中には、人種・民族的マイノリティの加入を拒むものがあつたことが、その背景にある。

トランプは製造業の復活と雇用の回復を掲げ、大規模なインフラ整備計画について検討を重ねた。中南米諸国からの移民流入を防ぐためとしてトランプが提唱したアメリカ＝メキシコ国境の壁の建設案は、その一環である。トランプは、国境の壁建設のために大統領令を出したり非常事態宣言を発令したりしたが、トランプ政権の最初二年は共和党による統一政府が確立していたことを考えれば、そのような手法は通例ならば採用されないはずである。これは、共和党主流派とトランプの間で見解が共有されていないことを象徴的に示していたといえよう。

その一方で、トランプは大統領就任後はオバマ・ケアの廃止を訴え続けた。巨額の財政負担を強いるとともに、保険に加入するか否かを定める個人の自由も奪うというのがその根拠とされ、加入の義務化を停止したりメディケイドの拡張をやめるよう求める大統領令を出すなどした。そして、共和党が優位するいくつかの州政府が提起した訴訟を受けて、連邦最高裁判所は加入義務を定める条項を違憲と判断した。それを受けて、2020年6月には司法省がオバマ・ケアの無効化を連邦最高裁判所に求めた。これら一連の動きは、トランプがオバマ・ケアに批判的な立場をとる共和党主流派と協力しようとする姿勢を示したものと見えよう。だが、連邦最高裁判所は2021年6月までの間に三度にわたり、オバマ・ケアの存続を支持する判決を出している。またトランプは、10年間で1.5兆ドル規模の減税を行うことを主とした税制改革法案を2017年12月に成立させるなどしている。これも党内の財政保守派に配慮した決定だが、トランプが主張するインフラ整備の考えとの一貫性は欠如している。

いずれにせよ、民主党が都市のエリートの政党となったという認識を持つ、相対的に貧困な白人労働者層が、トランプ的なものを支持して共和党の下に集うようになった。この動きは、今後のアメリカの社会福祉政策の在り方を変える可能性があるだろう。伝統的に共和党は財界と深いつながりがあるとか、減税と小さな政府の立場を求めると言われてきたが、それとは相当に異なる要素が

党内に入ってきたのである。

## V アメリカの福祉国家は変化するか？

本稿は、アメリカにおける貧富の差が拡大していること、にもかかわらず伝統的なアメリカの福祉国家ではその問題を解消するのが困難であることを説明した後、オバマ政権期とトランプ政権期における社会福祉政策をめぐる政治の展開について紹介してきた。今日のアメリカ政治は、分極化と二大政党の対立激化を大きな特徴としているが、それに加えて、二大政党内部でも路線対立が顕在化するようになっている。

そして、その動きの中で、広義の社会福祉政策をめぐる、従来とは違う形での政策的な収斂が行われる可能性も見えてきている。先にも指摘したように、民主党内の左派は大きな政府の路線を提唱している。また、共和党内のトランプ派も、インフラ整備などを通して雇用を確保することを求めている。民主党左派とトランプ派の間には相入れない面も多いが、ワシントンの従来型権力を批判するとともに、連邦政府の機能を拡充することを求める点ではある意味共通している。

オバマ政権とトランプ政権は全く異なる政策を提唱する面が多かったが、両政権期を通して、アメリカの福祉国家の在り方を変える可能性のある動きが出現するようになったといえるのかもしれない。そのような動きが成功するためには乗り越えなければならない壁が多く存在するが、今後の動きに注目する必要があるといえるだろう。

### 参考文献

- エスピン・アンデルセン、G. (2001) 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』、岡澤憲英・宮本太郎監訳、ミネルヴァ書房。
- 久保文明・東京財団『現代アメリカ』プロジェクト編 (2012) 『ティーパーティー運動の研究—アメリカ保守主義の変容』、NTT出版。
- ゲスト、ジャスティン (2019) 『新たなマイノリティの誕生—声を奪われた白人労働者たち』、吉田徹・西山隆行・石神圭子・河村真実訳、弘文堂。
- コーエン、タイラー (2014) 『大格差—機械の知能は仕事と所得をどう変えるか』、池村千秋訳、NTT出版。

- (2019) 『大分断—格差と停滞を生んだ「現状満足階級」の実像』, 池村千秋訳, NTT出版。
- サエズ, エマニュエル, ガブリエル・ズックマン (2020) 『つくられた格差—不公平税制が生んだ所得の不平等』, 山田美明訳, 光文社。
- 西山隆行 (2015) 「自由主義レジームアメリカの医療保険・年金・公的扶助」, 新川敏光編『福祉レジーム』, ミネルヴァ書房。
- (2017) 「2016年アメリカ大統領選挙—何故クリントンが敗北し、トランプが勝利したのか」, 『選挙研究』33-1, pp.5-17。
- (2018) 『アメリカ政治講義』, 筑摩書房。
- (2019) 「政治不信の高まりと政治的分極化」, 成蹊大学法学部編『教養としての政治学入門』, 筑摩書房。
- (2020a) 『格差と分断のアメリカ』, 東京堂出版。
- (2020b) 「中道路線と冷戦後秩序の模索—ウィリアム・J・クリントン」, 青野利彦・倉科一希・宮田伊知郎編『現代アメリカ政治外交史—「アメリカの世紀」から「アメリカ第一主義」まで』, ミネルヴァ書房。
- ホックシールド, A・R (2018) 『壁の向こうの住人たち—アメリカの右派を覆う怒りと嘆き』, 布施由紀子訳, 岩波書店。
- マレー, チャールズ (2013) 『階級「断絶」社会アメリカ—新上流と新下流の出現』, 橋明美訳, 草思社。
- ミラノヴィッチ, ブランコ (2017) 『大不平等—エルフアントカーブが予測する未来』, みすず書房。
- 山岸敬和 (2014) 『アメリカ医療制度の政治史—20世紀の経験とオバマケア』, 名古屋大学出版会。
- 吉田健三 (2012) 『アメリカの年金システム』, 日本評論社。
- Ayres, Whit (2015) *2016 and Beyond: How Republicans Can Elect A President in the New America*, Resurgent Republic.
- Bartels, Larry M. (2016) *Unequal Democracies: the Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press.
- Bureau of Labor Statistics (2020) “Labor force characteristics by race and ethnicity, 2019,” December 20, <https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/2019/home.htm> 2021年7月7日最終確認。
- Case, Ann & Angus Deaton (2015) “Rising Morbidity and Mortality in Midlife Among White Non-Hispanics in the twenty-First Century,” *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (49).
- Cramer, Katherine J. (2016) *The Politics of Resentment: Rural Consciousness and the Rise of Scott Walker*, University of Chicago Press.
- Cremer, John (2020) “Inequalities Persist Despite Decline in Poverty For All Major Race and Hispanic Origin Groups,” Census Bureau, September 15, <https://www.census.gov/library/stories/2020/09/poverty-rates-for-blacks-and-hispanics-reached-historic-lows-in-2019.html> 2021年7月7日最終確認。
- Dolan, Kerry A., Jennifer Wang & Chase Peterson-Withorn (2021) “Forbes World’s Billionaires List 2021 Forbes World’s Billionaires List: The Richest in 2021,” <https://www.forbes.com/billionaires/> 2021年7月7日最終確認。
- Gilens, Martin (2000) *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, University of Chicago Press.
- Howard, Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Martin, Isaac W. (2008) *The Permanent Tax Revolt: How the Property Tax Transformed American Politics*, Stanford University Press.
- (2013) *Rich People’s Movements: Grassroots Campaigns to Untax the One Percent*, Oxford University Press.
- Obama, Barak (2014) “President Barack Obama’s State of the Union Address,” January 28, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address> 2021年7月7日最終確認。
- Steuerle, C. Eugene (2014) *Dead Men Ruling: How to Restore Fiscal Freedom and Rescue Our Future*, The Century Foundation.
- (2019) “Congress is supposed to decide how the U.S. spends money. Soon, it won’t be able to,” *Washington Post*, September 12.
- Steverman, Ben (2019) “The Wealth Detective Who Finds the Hidden Money of the Super Rich,” *Bloomberg Businessweek*, May 23, <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-05-23/the-wealth-detective-who-finds-the-hidden-money-of-the-super-rich> 2021年7月7日最終確認。
- Williamson, Vanessa S. (2017) *Read My Lips: Why Americans Are Proud to Pay Taxes*, Princeton University Press.
- World Inequality Database, “USA,” <https://wid.world/country/usa/> 2021年7月7日最終確認。

(にしやま・たかゆき)

## **Politics of Social Welfare Policy under the Obama and Trump Administrations**

NISHIYAMA Takayuki\*

### Abstract

Economic inequality measured by the gap in income or wealth between rich and poor households continues to widen in the United States. Some commentators argue that the American dream is dead, and they are living in a new Gilded Age. It seems the American welfare system cannot reduce economic inequality. Polarization and rising political conflicts between the two parties hinder the ability of the federal government to reduce the disparity in income or wealth, especially in the context of divided government. Faced with the Great Recession, the Obama administration and a Democratic Congress tried to achieve bipartisan legislation, but in the end, enacted the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 without Republican support. The Patient Protection and Affordable Care Act (ACA) enacted by a Democratic Congress and signed by President Obama was the most significant regulatory overhaul and expansion of coverage of the American healthcare system, but the ACA did not structurally reform the private health insurance system in the United States. The Trump administration, whose core supporters were white working-class people from Rust Belt states, proposed a huge infrastructure plan, which was a clear departure from the views of small-government conservatives such as tea party activists, but did not reduce the economic gap between rich and poor. However, considering that many Trump supporters back public works programs, there may be a possibility of political realignment in the near future, as both Democrats and some Trump supporters are in favor of big government and a strong welfare state.

Keywords : Obama, Trump, Polarization, Policy Convergence

---

\* Professor, Faculty of Law, Seikei University