

オバマ政権の政治課題

古矢 旬

東京大学大学院総合文化研究科教授

はじめに

昨年2008年アメリカ大統領選挙は、たんに共和党政権から民主党政権への交代をもたらしたにとどまらず、史上初めてのアフリカ系アメリカ人の大統領を選出するという矚目すべき結果となった。これに代わって、民主党予備選挙においてオバマと最後まで指名を争った相手が、ヒラリー・クリントン（現国務長官）であったことを考え合わせるならば、建国以来、長くアメリカ政治において従属的な地位に逼塞させられてきた人種的、エスニック的な少数者集団（マイノリティーズ）や女性が、ようやく白人男性に伍して連邦政治の中枢に加われる地点にまで辿り着いたといつてよい。まずその意味で、2008年選挙はアメリカ史の一大画期として記憶されるべきであろう。

とはいえ、2008年選挙に現れた「変化」の意味は、なおそれにとどまらない。というよりも今回の選

挙はたまたま、すでにアメリカのみならず世界全体を巻き込んで起こりつつあった文明史的な地殻変動のさなかに実施されたのであり、それゆえその結果も通常の政権交代をはるかにしのぐインパクトをもつこととなったというべきかもしれない。そもそも、国内政治的には民主党候補のオバマに決定的に有利に働いたと見なされる共和党ブッシュ政権の不人気も、ある意味では世界的な政治経済の地殻変動に対する政権の感度の鈍さや対応力の欠如に起因していたといえよう。

であるとするならば、オバマ新政権は、一国的に対応可能な内外の個別争点に取り組みながら、同時に世界政治経済が破局に至らぬように他国と協調しつつ均衡と安定をはかつてゆく以外にない。そこには、一国の力で世界的に「自由と民主主義」を実現することを夢見た21世紀初頭の楽観的なアメリカはすでにない。いまオバマ政権に問われているのは、アメリカの限界をいかに認識し、自国の「自由と民主主義」をいかに再定義・再構築してゆくかという課題である。

2008年選挙における「変化」(1) ——「新自由主義体制」の崩壊

ふりかえって2008年選挙の選択は、通常の共和党か民主党か、保守かリベラルかの枠を越えるより根本的な体制選択の契機を含んでいたと思われる。

ふるや じゅん

1947年生。東京大学大学院中退。Ph.D.（プリンストン大学歴史学）、専攻はアメリカ政治外交史。北海道大学助教授、教授を経て2007年より現職。

著書に『アメリカニズム—「普遍国家」のナショナリズム』（東京大学出版会、2002年）、『アメリカ過去と現在の間』（岩波新書、2004年）などがある。

おそらく最も早くから、今危機に陥っている「体制」の本質——とりわけその「超党派的」性格——を明確に見抜いていた一人は、前連邦準備制度理事会議長アラン・グリーンズパンであろう。レーガン以来四人の大統領の下で金融政策を司ってきたこの「巨匠」の目から見るならば、1981年からの20年間は、「右も左も」なく、一貫して「リバタリアン共和党」あるいは「新自由主義」の時代にほかならなかったようである。自身もその一員であることを自認する「リバタリアン共和黨員」とは、グリーンズパンによれば「次のような一連の政策に信を置くものである。

すなわちより小さな政府、財政赤字の抑制、自由市場、グローバル化、福祉改革を含むその他の諸政策である」。グリーンズパンは続けて言う、であるとすれば、「ビル・クリントンもこれらの政策に同意するのである」から、その意味で彼もまた「共和党大統領である」と。¹ つまり、彼によれば、新自由主義的な政治体制は、過去20年、ある意味では超党派的にアメリカの指導者たちを支配してきた理念にほかならない。

この現代アメリカ政治観は、新自由主義的諸政策を金融の面から党派を超えて一貫して支え続けてきたグリーンズパンの自負を物語るものであるのかもしれない。それにしてもこの政治観が示唆するところは少なくない。たとえば、この20年間、アメリカは、外に向かつては圧倒的な軍事力を背景として、アメリカ標準の金融取引を通して、アメリカ型の新自由主義的な市場経済を世界に広めてきた。また国内においては、小さな政府を目標として、福祉改革による歳出削減を図る一方、消費と投資を刺激するために税制を簡素化し、富裕者減税を繰り返してきた。このアメリカ国内外を貫徹した新自由主義的経済政策の評価は、人によって大きく分かれる。

たとえばこのシステムの下で格差、貧困の問題がどのように推移したかについて、グリーンズパンは次のようにいう。「私が支持するタイプのグローバル化された経済は、何億もの人びとを貧困から救い出し、歴史上かつてないほど世界中の生活水準を引き

上げたではないか」。² しかし、他方でたとえばワシントン・コンセンサスを背景とするIMF主導の新自由主義的構造調整政策が、多くの途上国経済に壊滅的打撃をもたらしたことも、ジョセフ・スティグリッツをはじめ多くの経済学者によって指摘されてきている。

事実、80年代から90年代にかけて、アメリカ型の新自由主義が世界に展開してゆく過程で、日本やアジアや中南米諸国は求められた構造調整に失敗し繰り返し経済危機に直面してきた。2008年、アメリカのサブプライム住宅ローン問題を起点とする世界的な金融危機は、まさに新自由主義的政策が当のアメリカの足下で破綻したことを物語っている。この危機が深刻化してゆく中で、すでに連邦準備委員会から退いていたグリーンズパンは、彼がこれまで行ってきた「反規制政策」が、銀行や証券会社などの金融機関の自己規律能力を過大評価するという誤りを犯したことを認めている。自由市場の自己統制は完全ではなかったというわけである。³

今回の大統領選挙においてオバマがスローガンとした「変化」は、当初からこうした新自由主義政策からの転換を訴えていたわけではない。実質的に2年近くにわたる大統領選挙戦の過程において、どの候補者も時に応じて選挙民へのアピールの力点を変えてゆかざるをえない。当初、オバマの訴えは、何よりも9.11事件以後のアメリカの対外政策と対テロ戦争、とりわけスティグリッツがその戦費3兆ドルと目したイラク戦争の是非に向けられていた。オバマの「売り」の一つは、拳国一致的に開始されながら延引とともにいちじるしく不評となっていたこの戦争に当初から反対していたという点にあった。

しかしながら2006年中間選挙以後、アメリカ政治の中心的争点は、次第に戦争や対外関係から国内のそれも経済の停滞に移っていった。しかし、過去半年の急激な事態の進行は、現下の経済危機が、サブプライム住宅ローンに象徴される住宅バブルの終焉にも、イラク戦争にも帰することのできない、より長期的、構造的、連鎖的なグローバルな危



ホワイトハウスでのオバマ大統領 (the White House HP)

機であることをはしなくも明らかにしてきた。アメリカだけでなく、世界のいたるところで信用が崩壊し、投資意欲が地を払う状況の中で、いったいいかにして保護主義に陥ることなく国内経済を立て直し、諸外国と協調しつつ経済復興をはかってゆくのが、今問われている。

2008年大統領選挙の帰趨を決した一つの要因は、この金融・経済危機の文明史的な規模と深さを、両党の候補者がどこまで認識していたかの違いにあったとってよいであろう。9月半ばリーマン・ブラザーズの経営破綻に端を発した急速な事態の深刻化に直面して、共和党候補マケインは軽挙妄動に走り、オバマは少なくとも沈黙考し、状況把握に努めた印象が残る。11月の当選までに、オバマは危機の本質の深い理解に達したように思われる。5日シカゴにおける彼の勝利演説は、初めてのアフリカ系アメリカ人大統領の登場に興奮する聴衆に対し、彼らと祝意と謝意を共にする以上に、彼らの意識を眼前の危機の存在に向けさせることに費やされたとってよい。今年1月20日の就任演説においても、また2月24日の連邦議会における最初の施政方針演説においても、その印象は変わらない。

したがってオバマ政権が内政面で最初に目標と

したのが、危機の根本的原因とされた金融制度改革ではなく、より対症療法的な拡大防止であり、実現にこぎ着けた最初の主要法案が約7,800億ドルに上る景気対策法であったことはある意味で当然であったろう。しかし、この巨額の景気対策にもかかわらず、自動車産業のビッグ・スリーの経営危機は深刻さを増し、金融も安定化にはほど遠い。こうした企業経営へのてこ入れや不良債権処理には、莫大な公的資金がすでに投ぜられ、今後も投ぜられてゆかざるをえない。「小さな政府」を目指した新自由主義体制は、すでに事実上破綻したといえよう。

かくして今年度の財政赤字が1.5兆ドルを越えんとする状況の中で、なおオバマは選挙公約の医療制度改革の年内立法化を謳い上げている。4,600万人、全人口の15%を越える人びとが、無保険状態にあり医療から閉めだされている異常事態も、また新自由主義体制の一掃結であるといつてよい。無駄な医療コストを削減しつつ、雇用主の負担増を促し、公的保険の財政措置をはかるというオバマ腹案は、医療を市場メカニズムに委ね、個人の責任に任せてきたこれまでのアメリカの医療制度からの決別を目指すことになる。しかしここでも問題は財源である。オバマ政権によればこの医療制度計画は、

6000億ドル超を要するという。

今のところオバマ政権の経済政策は、自由主義体制の崩壊によって生じた投資、生産、雇用、貿易の危機への対症療法的対応を大きく出していない。この眼前の危機を乗り越え、その過程で膨れ上がり、その解消には数年は要することが予測される財政赤字に立ち向かいつつ、同時に新自由主義に代わる新たな政策体系を打ち立てることは、はたして可能なのだろうか。そこには想像を絶する困難が潜んでいると思わざるをえない。

2008年選挙における「変化」(2)

——二つの戦争

その就任以来わずか2ヵ月足らずの間に、明らかになったオバマ大統領のリーダーシップの顕著な特質は、ある種の現実主義にあるといつてよいであろう。第一に、彼はきわだった雄弁家であるにもかかわらず、言葉によって現実を隠蔽したり、歪曲したりすることにきわめて警戒的なリーダーである。彼の雄弁は、当面する政治問題を、その背景やその解決に伴う困難も含めて正確に、正直に分かりやすく伝えることに向けられるのが常である。そこに雄弁家がしばしば陥りがちなポピュリズムの罠から、彼が免れている理由がある。第二に、彼は組織の長として人心掌握に卓越しており、適材適所の原則により政権内の職掌分担を効率的、効果的に運営している。説明責任をないがしろにしたブッシュ前政権の不透明な決定システムに比して、現在のホワイトハウスのそれは透明性において際だっている。第三に、オバマは、目的に対応した手段の選択にすぐれている。立法を経ずとも大統領令によって実現可能な政策目的は、きわめて迅速に実行に移されている。議会における超党派性を重視するとしながらも、反対党の抵抗が必要な政策展開の遅滞を招くと判断したならば、党派的投票によって乗り切ることを躊躇しない。こうした政策手段の迅速かつ的確な選択が、現政権の政策展開のスピード感を生み出している。

こうしたオバマ大統領の現実主義的リーダーシップが、最も生かされている分野は今のところ外交であろう。大統領令によるグアンタナモ基地内の対テロ戦収容所の閉鎖、地球温暖化問題への迅速な対応、中東のテレビ局を通してのイスラム教徒への対話呼びかけ、副大統領、國務長官ら外交中枢のヨーロッパ、アジア、ロシア、中東への矢継ぎ早な派遣と対話再開の動向などが、2001年以降、対テロ戦争の緊張感にさいなまれてきた世界に少なくとも一時的に息をつかせていることは間違いない。大統領自身の口から、対テロ戦争という言葉が発せられることがいちじるしく減ったことも、たんにアメリカの対外関係だけではなく、国際的な対話への機運を醸成しているように思われる。

とりわけ、中東においてはかつてアメリカがテロ支援国として名指したシリアとの関係改善に向けての対話外交が目立っている。シリアとの関係改善は、一方でイランとの対話ルートの模索を助け、また他方でハマスやヒズボラの抑制にも効果を発揮することが期待されよう。また始まったばかりの、オバマ外交にとり、それ以上にめざましい成果はロシアとの緊張緩和の兆しをもたらされていることであろう。ポーランド、チェコへのミサイル防衛網の配備の再検討、冷戦終結後20年を経てなお両国で約1万発を保有するといわれる核弾頭についての核軍縮交渉の再開、アフガニスタン情勢やイラン問題をめぐる協力強化など、対口関係の改善が、アメリカの対外関係に及ぼす好影響は小さくない。この二つのケースに見られるように、オバマ外交はブッシュ政権下でとられた単独主義的外交や予防的な先制攻撃論(ブッシュ・ドクトリン)から着実に脱しつつあるといえよう。

とはいえ、前政権の開始した対アフガン、対イラクの二つの戦争からの脱却はやはり容易ではない。とりわけ対イラク戦争については、選挙戦中の公約通りの撤兵は困難な様相を呈しつつある。2月27日の演説においてオバマ大統領は、2010年までの18ヵ月間に現在14万人以上のイラク駐留兵力を9

方に減らし、すべての旅団戦闘団を撤収すると発表した。しかし、この撤収計画は、オバマの選挙戦中の公約（16ヵ月間で全兵力を撤退させる）と比べると、反イラク戦争の立場からは、明らかな後退とみえるであろう。しかもこの計画では、2010年9月以降もイラクに残り、イラク治安部隊の訓練やテロ掃討作戦などに従事する移行部隊は3万5千から5万とされている。これまでも早期の完全な撤兵を強く主張してきた連邦下院のペロシ議長が憂慮するように、現在の兵力の3分の1以上にのぼる5万の残存部隊は、イラク戦争の継続という印象すら残すであろう。しかしここにもものぞくのは、一方の共和党政権から引き継いだゲイツ国防長官や安全保障問題のプロとされるジョーンズ安全保障担当補佐官らと他方の議会民主党内の反イラク戦争派とをバランスしようと図るオバマの現実主義である。

しかし、仮にイラクに5万人の兵力を残しながら、同時に、アフガニスタンでもすでに決定済みの1万7千人の増派により計5万5千人が駐留を続け、追加の撤兵措置がとられなかった場合、2010年9月以降もアメリカは10万を越える部隊をイラク、アフガニスタンに置く可能性がある。それによって大きな財政的問題が引き起こされるであろうことは容易に想像できるが、それとともに、このままではアメリカがオバマ版の対テロ戦争を、パキスタンからイラクにいたる地域で継続することを意味しないであろうか。

迅速に「変化」に向かって走り出した感のあるオバマ外交も、このように見てくれば前途に大きな壁が立ちはだかっていると思わざるをえない。戦争の延引、さらには泥沼化が、やがてブッシュの戦争をオバマの戦争へとかえる可能性すら否定できない。そうなれば、現在のオバマに対する国際的な支持が、新たな反米気運へと転じる恐れもなくはないのである。

おわりに

このように見てくれば、オバマの当選によって達成された「変化」とは、このまれに見る卓越したリーダーを、アメリカと世界のために必要とされる、より巨大な「変化」の入り口に立たせたにすぎないことが知られよう。ニューディールのひそみにならない、しばしば、オバマには危機乗り切りのために「百日」が与えられているといわれる。フランクリン・ローズヴェルトの場合と同じく、今のところ国内世論の圧倒的な支持が、早くも反転攻勢の機会をうかがいはじめた議会共和党のオバマ批判を押さえ込んでいる感がある。

しかしながら、底なしの経済危機下、オバマの景気回復策への期待を裏切るかのように、失業率はじりじりと二桁に迫り、株価はいつこうに回復する気配を見せていない。金融や銀行や自動車といったこれまでアメリカの新自由主義的経済システムの中核を構成してきた産業分野の破綻の危機も一向に解消していない。新しい経済システムの全体像は、なお不分明である。オバマによる「変化」の訴えが、着実な改革の処方箋を伴わずに繰り返されるならば、移ろいやすさを常とする世論がいつ離反したとしてもおかしくはない。オバマ政権としては、アメリカと世界の期待が高い内に、当面は時間と競争しつつ、できることを可能な手段によって迅速に実行していく以外に手はない。真の「変化」への道のりはなお果てしなく遠く見える。■

《注》

- 1 Democracy Now, September 24, 2007, "Alan Greenspan vs. Naomi Klein on the Iraq War, Bush' s Tax Cuts, Economic Populism, Crony Capitalism and More," http://www.democracynow.org/2007/9/24/alan_greenspan_vs_naomi_klein_on
- 2 同上
- 3 *New York Times*, October 24, 2008.

オバマに何ができるか？

—経済政策を検討する—

柴田 徳太郎

東京大学大学院経済学研究科教授

「100年に一度」の世界経済危機が発生している。世界大恐慌以来の事態である。震源地は前回同様アメリカである。サブプライム金融危機が世界中に広がり、世界同時不況を引き起こしている。こうした状況下でオバマ新政権は誕生した。彼はアメリカ経済そして世界経済に何をもたらすことができるだろうか。

1. 景気後退の本格化

今、アメリカは本格的な景気後退に突入しつつある。NBER（全米経済研究所）は景気後退が始まった時期を2007年12月と認定した¹。実質GDPの成長率（対前期比年率、季節調整値）は、07年第III四半期の4.8%から第IV四半期にはマイナス成長（0.17%）に転じた。08年前半には輸出増加、輸入減少、戻し税による消費の下支えなどにより成長率の回

復が若干見られたが（第II四半期：2.8%）、後半には再びマイナス成長に落ち込み、とくに第IV四半期の落ち込み（6.25%）は27年ぶりの大幅なものであった（図1、2）。

この厳しい景気後退は長期化する可能性がある。第1に、06年に始まった住宅建築の減退はしばらく続くことが予想される。中古住宅の在庫が積み上がっており、住宅ローンの融資条件が厳しくなっているからである。第2に、耐久消費財支出の減退が著しい。09年2月の新車販売台数は前年同月比約40%減の68万5,397台で、81年12月以来27年2ヵ月ぶりの低水準に落ちこんでいる²。証券化商品の不良債権化問題が住宅ローンから自動車ローンへと拡大しているため、自動車ローンの融資条件が厳しくなっているからである。第3に、民間設備投資も08年後半には減退し始め、第IV四半期の減退率は大幅（21.1%）であった。

このように、08年9月の投資銀行リーマン・ブラザーズの経営破綻以降、アメリカの景気後退は本格化と長期化の様相を呈し始めている。その背後には、次のような事態が存在する。

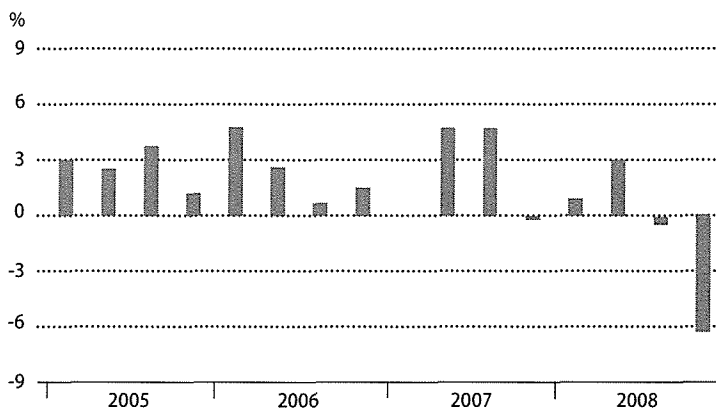
①住宅価格下落による負の資産効果。これまでアメリカの家計は、住宅価格の上昇に支えられて借金を増やし、住宅購入と消費を拡大してきた。高金利のクレジットカード債務を低金利の住宅ローンに借り換える手法が採用され、住宅ローンで借りた資金を消費に充てるということが行われてきたのである。

しばた とくたろう

1951年生。東京大学経済学部卒。同大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専攻は、現代資本主義論、アメリカ経済論、制度の経済学。西南学院大学経済学部講師・助教授、東京大学経済学部助教授を経て、1996年より現職。

著書に、『資本主義の暴走をいかに抑えるか』（筑摩書店、2009年）、『現代経済学—市場・制度・組織』（共編著、岩波書店、2008年）、『大恐慌と現代資本主義』（東洋経済新報社、1996年）などがある。

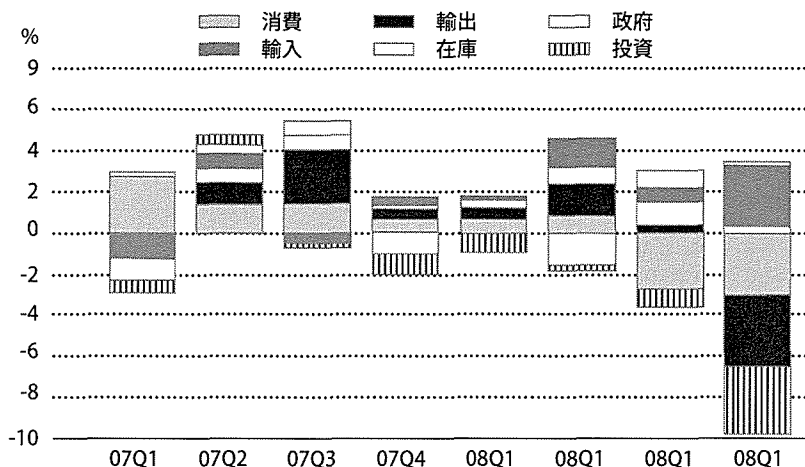
図1 実質GDP成長率



注) 対前期比年率

出所) セントルイス連銀, National Economic Trends, 03/02/09

図2 実質GDP成長率への各項目の寄与度



注) 対前期比年率

出所) セントルイス連銀, National Economic Trends, 03/02/09

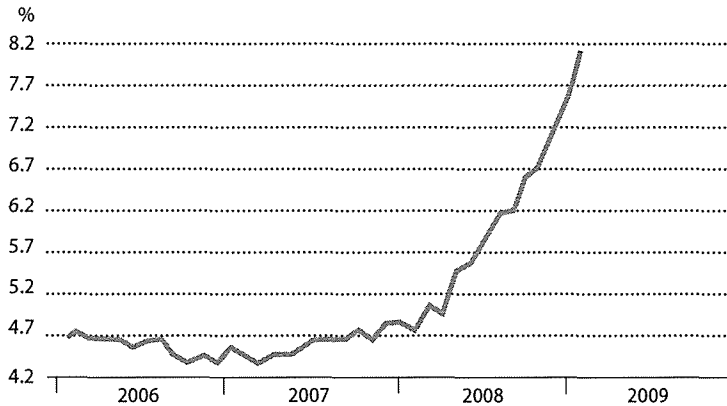
だが、家計が保有する純不動産価値（不動産価値－住宅抵当債務）は、07年以降の住宅不動産価値下落と08年半ばまで続いた住宅抵当債務拡大により急速に下落している。下落率は07年が17.3%、07年末－08年9月末が14.3%であった。ローンの担保となる住宅の純価値が減少し続ければ、消費の力強い回復は困難となる。

②雇用の削減。金融部門の人員削減が他の部門にも広がり、消費の削減要因となっている。金融部

門の雇用は07年7月－09年2月に40万人（4.8%）削減され、非農業部門就業者数も07年12月－09年2月に438万人（3.2%）減少している。失業率も07年5月－09年2月に3.6%上昇し、8.1%に達した（図3）。これは83年12月以来の高水準であった。

③輸出の減退。08年第Ⅲ四半期までは輸出の増加と輸入の減少が景気の下支えを行っていたが、リーマン・ブラザーズの破綻以降の世界金融危機、世界同時不況の深刻化によって、第Ⅳ四半期には輸

図3 失業率



出所) セントルイス連銀, *National Economic Trends*, 03/06/09

出の大幅な縮小 (23.6%) が起こっている。

④不良債権の累積。リーマンの破綻以降、金融機関の損失が急速に拡大しつつある。損失は住宅ローン関連の証券化商品にとどまらず、その他の金融資産 (商業不動産担保証券、クレジットカード債権、高利回り社債、貸付債権担保証券など) にも広がっている。08年10月の時点でIMF (国際通貨基金) は全世界の金融機関の損失を1兆4,050億ドルと推計し³、BOE (イングランド銀行) は2.8兆ドルと見積もっている⁴。11月に発表されたみずほ証券の試算は、5.8兆ドルという格段に厳しいものであった⁵。IMFやBOEのデータをもとにアメリカ金融大手が適用している時価評価を当てはめて厳しく見積もった結果である。内訳はアメリカが4.4兆ドル、ヨーロッパが1.4兆ドルである。この見積もりが正しいとすると、アメリカの損失は対GDP比で約30%となる。この損失の規模は、日本のバブル崩壊による金融機関の損失約89兆円 (91-03年: 対GDP比約20%) を大幅に上回ることになる。損失の拡大は自己資本を減らすことになるので、信用収縮を通じて実体経済悪化の要因となる。

このように、アメリカ経済は08年9月以降、恐慌と呼べるような深刻な事態に陥っているといえる。

2. オバマ新政権の経済政策

こうした厳しい経済情勢の中で、オバマは1月20日に大統領に就任した。オバマ新政権が打ち出した経済政策の柱は次の2つである。

①金融安定化策。2月10日にガイトナー財務長官は新たな金融安定化計画を発表した。ブッシュ政権が08年10月に成立した「緊急経済安定化法」(資金枠7,000億ドル) に基づき資本注入を実施したが、不良債権の処理は進まず、金融機関の財務内容の悪化は止まらず、貸し渋りが深刻化しているため、包括的な見直し案を打ち出したのである。この案には6つの柱がある。(1)金融機関への資本注入と財務状況の審査、(2)官民共同の不良債権買い取り基金設立 (5,000億ドル-1兆ドル)、(3)FRBによる消費者向け・企業向け貸出支援 (資産担保証券貸出制度: TALF) の拡充 (上限1兆ドル)、(4)公的資金の利用に関する透明性・説明責任・監督の強化、(5)住宅市場の支援・差押え回避、(6)中小企業・地域金融支援、である⁶。

(2)の「官民共同基金」による不良債権買い取り案は、根本的な弱点を抱えている。民間投資家はな

るべく安い価格で不良資産を買い取ろうとするであろうが、そうなると売却する金融機関の損失は拡大してしまうのでなかなか売りがたらないだろう。(1)の資本注入と審査に関しては、資産規模が1,000億ドル以上の大手金融機関を対象に健全性審査を導入する。資本注入は普通株に転換できる権利の付いた優先株の取得にする方針で、融資増加計画の提出を求める。これまで注入されてきた公的資金が経営者や従業員のボーナス支払いに使われ、不良債権処理に有効に活用されてこなかったことへの反省から、公的管理を強める方向へ一歩踏み出したといえる。

公的管理への踏み込みは、2月27日に財務省が発表した大手銀行シティグループへの追加支援策でもう一歩前に進むことになった。公的資金注入に見返りとして政府が現在保有するシティの優先株のうち、最大で250億ドルを議決権のある普通株に転換し、シティ株の最大で36%を政府が保有し、最大株主になることになった。シティは事実上政府管理下で、経営陣の大幅な刷新と厳格な資産査定に取り組むことになったのである⁷。

(5)の「差押え回避」に関して、オバマ大統領は2月18日に最大900万世帯を対象とする借り手救済策を発表した。その内容は、GSE（政府支援機関：ファニーメイとフレディマック）と民間金融機関へ追加的に公的資金を注入し、借り手の返済負担を軽減するというものである⁸。GSEへの公的資金注入枠は2,000億ドル増えて4,000億ドルとなり、民間金融機関への公的資金注入も750億ドルが予定されている。この借り手支援策も、08年7月に成立したGSE支援法（ローン借り換えを3,000億ドルまで政府が保証）の限界を打開しようとする政策である。

②景気対策。2つ目の柱は景気対策である。2月17日にオバマ大統領は「アメリカ再建・再投資法案2009」に署名し、同法は成立した。この景気対策の規模は7,870億ドル（対GDP比5.5%）で、向こう2年で350万人の雇用創出を目標にしている。3人の共和党議員の支持をつなぎ止めるために修正を余儀なくされ、下院案（8,190億ドル）や上院案（8,390億

ドル）と比べて縮小を余儀なくされたが、08年2月に成立したブッシュ政権の景気対策の5倍近い規模に達している。

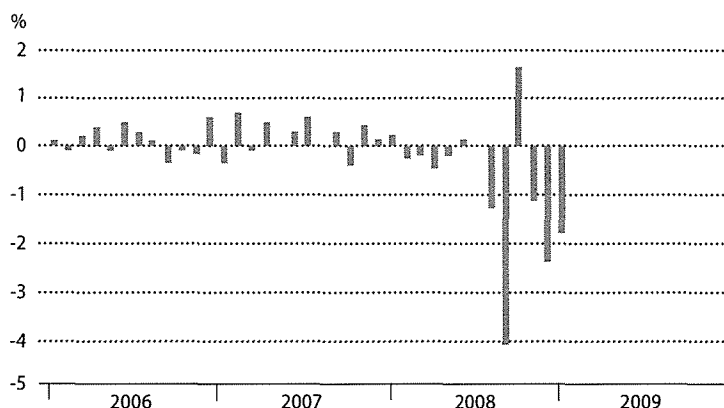
その主な内容は、減税34.1%（うち個人向け30%、企業向け4.1%）、州・地方支援23.7%（メディケイド支援11.1%、教育・職業訓練8.3%などを含む）、健康8.2%、弱者救済7.6%、インフラと科学への投資6.8%、交通運輸6.1%、エネルギー対策6.2%、環境2%などであった⁹。減税の柱は中間層の所得税減税で、独身者は当初計画の500ドルが400ドルへ、夫婦は1,000ドルが800ドルへ圧縮された。

この大型景気対策は当然、連邦財政赤字の拡大を招く。この問題にどう取り組むのか。オバマ大統領は2月26日に予算教書を議会に提出した。景気対策や金融安定化策に伴う支出増（自動車会社への支援を含む）により、09会計年度（08年10月-09年9月）の連邦財政赤字は1兆7,520億ドル（対GDP比12.3%）という1945年以来の高水準になる見通しを示した。その後、4年の任期内に財政赤字を少なくとも半減させる目標を表明し、任期最後の13年度には財政赤字を5,330億ドル（対GDP比3.0%）に減らす意向を示している。

歳出面では、イラク撤退で対テロ戦の関連予算の削減を見込んでいる。また、国民皆保険をめざす医療制度改革に向け、10年間で6,338億ドルを確保する方針を明記している。財源の半分は増税、残りの半分は制度の効率化で賄う予定である。増税は、ブッシュ政権時代に実施されてきた富裕層向け減税の打ち切り、年取20万ドル以上の個人および25万ドル以上の夫婦への増税、所得税控除の上限引き下げなどが考えられている¹⁰。

財政政策全体としては、国防費の削減も含めてブッシュ政権の取ってきた路線から方向転換する方針が読み取れる。財政の所得再分配機能を回復し、福祉国家的な要素を拡充しようとしている。この予算案が共和党の抵抗を受けてどのように実現されていくのか、財政赤字削減の見通しが予測通りに進むのか、が今後の焦点であろう。もしも、財政赤字の未

図4 工業生産増加率



注) 対前月比
出所) セントルイス連銀, *National Economic Trends*, 03/02/09

曾有的の拡大が抑えられなければ、長期金利の上昇とドルの下落というやっかいな問題をかかえこむことになる。

3. オバマに何ができるだろうか？

オバマ新政権は発足したばかりであるが、次々と新しい政策を打ち出し始めている。現時点で今後を占うのは困難であるが、ローズヴェルト政権と比較しながら、将来の予測を試みてみよう。

まず第1に、オバマ政権は、不良債権処理問題に関してローズヴェルト政権よりもはるかに困難な事態に直面している。ローズヴェルトが政権についた1933年3月は銀行恐慌第3波の時期で、多くの銀行が次々と倒産し、彼は就任早々全国的な銀行閉鎖を宣言した。そして、3月9日に制定された緊急銀行法に基づき、10.4億ドル(対GDP比1.8%)の公的資金をRFC(復興金融公社)を通じて営業再開を認められた銀行に注入し、事態を收拾した。公的資金注入は議決権付き優先株購入によって行われ、政府は議決権の行使により無能な経営者を退陣させ、減資により株主責任を問うことも可能となった。RFCが解散した1957年までに全累積購入額は12億ドル

に達したが、未償還で残ったのはわずか2行の500万ドルに過ぎなかった。公的資金投入による不良債権処理は成功したといえる¹¹。

これに対して、「緊急経済安定化法」(08年10月)の公的資金枠7,000億ドル(対GDP比4.9%)のうちほぼ半分はすでに銀行、保険会社、自動車会社などの救済に使われており、追加で7,500億ドル規模の公的資金が必要となっている。合計すると公的資金の規模は対GDP比で10%を超える水準に達するが、これで十分であるかどうかは不明である。しかも、これまで金融機関に投入された公的資金は議決権の付かない優先株購入の形式なので、不良債権処理につながっていない。今後は、取得優先株の普通株転換を通じて公的管理下に置き、どこまで不良債権を有効に処理できるかが焦点となる。90年代の日本の経験からも、不良債権処理が進まなければ、景気対策も有効には機能しないであろう¹²。

第2に、景気回復の実現という点からもオバマ政権は厳しい状況に直面している。ローズヴェルトは景気が底を打った後にフーバーから政権を受け継いでいる。工業生産は1929年7月-32年7月の3年間に半分以下(46%)に落ちこんだ後、緩やかな回復に向かっていた。これに対して、オバマは景気後退が本

格化し始めた時点でブッシュから政権を受け継いでいる。工業生産の本格的な落ち込みは08年秋に始まっている(図4)。住宅建築、耐久消費財支出、設備投資の減退が本格化する中で、景気対策によって経済の落ち込みを緩和することはできても、本格的な景気回復を実現するのは困難な仕事である。

第3に、ローズヴェルトのニューディール政策も、景気回復の実現という意味で成功を収めたわけではなく、制度改革の面で成果を上げたと評価すべきである。アメリカの名目GDPは1941年になって初めて1929年の水準を超えることになった。戦時経済への突入後に初めて大不況を克服することができたのである。しかし、ニューディール期の制度改革は戦後アメリカ経済繁栄の基礎を造ったという意味で重要である。①「規制と救済」の金融制度確立、②福祉国家への転換、③労働法の制定、などがその主な内容である。

この点から言えば、オバマ政権も制度改革によってアメリカ資本主義の不安定性と不公正をどこまで正せるのかが評価の分かれ目となるであろう。焦点は次の3つである。①規制緩和と証券化の結果、不安定で不公正なものになってしまった金融制度の規律を建て直すこと。②国民皆保険制度の確立や累進税制の復活などによって福祉国家を再建すること。③自由放任主義に代わる資本主義のモデルを打ち立てること。②と③に関しては「アメリカ再建・再投

資法案2009」にその萌芽が見受けられる。こうした方向転換が、共和党の抵抗や様々な利益集団の介入に直面する中で、実現されていくのか否かが今後の注目点である。■

《注》

- 1 NBER, Determination of the December 2007 Peak in Economic Activity, Version of December 11, 2008
- 2 米調査会社オートデータが3月3日に発表した数値。
- 3 IMF, *Global Financial Stability Report*, October 2008
- 4 BOE, *Financial Stability Report*, October 2008
- 5 シニアクレジットアナリスト石原哲夫氏の推計による。ダイヤモンド・オンライン2008年12月9日
- 6 US Department of Treasury, Fact Sheet, Financial Stability Plan
- 7 US Department of Treasury, Treasury Announces Participation in Citigroup's Exchange Offering, February, 2009
- 8 White House Blog, *New York Times*, Feb.18, 2009
- 9 The Stimulus Plan: How to Spend \$787 Billion – The New York Times HP
- 10 The President of the United States, *A New Era of Responsibility, Renewing America's Promise*, Feb. 26, 2009
- 11 拙著『資本主義の暴走をいかに抑えるか』第四章、ちくま新書、2009年4月刊
- 12 前掲拙著、第六章を参照されたい。

オバマ政権の環境政策は アメリカをどのように変えるか

倉阪 秀史

千葉大学法経学部教授

1. 環境政策への期待が高いオバマ政権

環境政策に関するオバマ政権への期待は高い。オバマ大統領は、コミュニティ・オーガナイザーとしてのキャリアの中でアスベスト対策などの地域環境対策に関わったことがあり、上院議員時代は、ブッシュ政権下での各種公害規制の緩和に反対してきた経歴を有している。また、彼の2006年の著書『大いなる希望（邦訳 合衆国再生）』において、すでに再生可能エネルギーを開発して雇用を生み出すというアイデアが盛り込まれており、緑のニューディールと呼ばれる政策について早くから認識してきたことがわかる。環境問題についての単著『バランスの中の地球（邦訳 地球の掟）』を刊行するなどの実績をもっていたクリントン政権のアル・ゴア副大統領のように、オバマは環境問題の専門家ではないが、環境政策についての認識は比較的高いことが期待できる。

くらさか ひでふみ

1964年生。東京大学経済学部卒。専門は、環境経済、環境政策論。環境庁勤務、メリーランド大学客員研究員を経て、現職。

主要著書に、『環境政策論 第二版』（信山社、2008年）、『環境と経済を再考する』（ナカニシヤ出版、2006年）、『環境を守るほど経済は発展する』（朝日選書、2002年）などがある。

とくに、オバマ政権の環境政策への期待感が高いのは、第一に、京都議定書から離脱し、さまざまな環境規制を緩和してきたブッシュ政権の路線への反動を挙げることができる。ジョージ・W・ブッシュ前大統領は化石燃料産業を基盤とした大統領であった。ブッシュ一族は石油産業で財を成し、その副大統領のディック・チェイニーは石油関連サービスのハリバートン社のCEOであった。このため、ブッシュ前政権は2001年の就任当初から反環境・反温暖化対策の姿勢を明確に打ち出し、高らかに京都議定書の枠組みからの離脱を宣言したのである。このような路線については、近年、各州や産業界の一部からも疑問の声が上がっていたところである。

第二に、オバマ政権の民主党は議会においても多数派を形成しており、政策の実現可能性が高いことである。アル・ゴア副大統領を擁したクリントン政権は、1993年の政権発足直後、石炭、石油、天然ガス、水力、原子力についてエネルギー量に応じた課税を行う「BTU（英国エネルギー単位）税」の導入を提案したが、上院で民主党の一部が反対に回ったため委員会を通過せず、6月に断念した。さらに、1994年の中間選挙で共和党が圧勝したため、それ以降大胆な対策を打ち出すことができない状況に追い込まれた。このようなクリントン政権と比較すると、民主党が上下院ともに多数を押さえているオバマ政権は、その公約を実現できる政治環境に恵まれている。

2. オバマ=バイデンによる公約の内容

では、大統領選挙に当たって、オバマ大統領・バイデン副大統領のチームが環境政策に関してどのような公約を行ったのかについて振り返ってみよう(Obama=Biden (2008a))。

(1) 気候変動防止政策

まず、気候変動については、地球温暖化は現実人間活動の帰結として起こりつつあるとして、大統領として最優先の課題であると述べている。2050年までに二酸化炭素の排出を1990年比で80%減らすという目標を掲げ、排出権取引によってこれを達成するとしている。また、二酸化炭素の排出を2020年までに1990年のレベルに戻すという中間目標も掲げている。この排出権取引は、すべての排出について排出権を備えることを求めるキャップアンドトレード方式を採用し、すべての排出権を入札によって初期配分することを表明している。入札によって得られる収入は、クリーンエネルギーの開発・採用、エネルギー効率の改善への投資、雇用再編支援や低所得者層のエネルギーコスト負担の軽減などに支出するとされている。

また、クリーンエネルギー経済への転換を図るため、10年間で1,500億ドルをクリーンエネルギー技術開発・人材育成・ベンチャー育成などに投資するとともに、2020年までに二酸化炭素排出を10%削減する燃費基準の設定、2025年までに再生可能エネルギー電力による供給を25%に引き上げる数量規制(RPS:再生可能エネルギー割当目標)の導入、2020年までに連邦政府機関における再生可能エネルギー電力供給を30%に引き上げる目標の設定などを行うことが掲げられている。

さらに、省エネルギーが排出抑制にもっとも即効性がある手法であるとして、以下の7つの省エネ政策を掲げている。第一に、新設と既設の連邦政府機関におけるエネルギー効率の向上である。5年以内に新設は40%以上、既設は25%以上のエネルギー効率

向上の目標を設定するとしている。第二に、建物のエネルギー効率の劇的改善のためのインセンティブの導入である。2030年までにすべての建物をカーボンニュートラルにすること、いち早く省エネ政策を導入する各州・自治体への補助、需要家の省エネが進めば電力会社の利益が増加するフリップインセンティブ制度の導入などが含まれる。第三に、障がい者の若者向けのグリーンジョブ部隊の創設である。これは、家庭や地域の省エネに関する仕事を習得するプログラムである。第四に、再生可能エネルギーを導入し、効率を向上するために必要な配送電網のデジタル化(スマートグリッド)への投資である。第五に、自動車燃費効率基準の強化である。18年以内に燃費を二倍にするとされている。第六に、最新型の自動車開発への投資である。この中には、最新型の効率のよい自動車の購入者への税制優遇も含まれる。第七に、効率のよい地域づくりである。地域交通への補助を行う際にコンパクトな地域作り(スマートグロース)を考慮するとともに、連邦政府が高速鉄道のような公共交通機関の整備を進めることなどが盛り込まれている。

国際的には、気候変動枠組み条約のプロセスに再び建設的に関わるとともに、G8メンバーに、ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカを加えた枠組み(グローバルエネルギーフォーラム)を組織し、アメリカがリーダーシップをとってポスト京都議定書の枠組みを作っていくこと、途上国にアメリカの温暖化対策技術を移転すること、森林減少を食い止めるためのインセンティブ作りに取り組むことを掲げている。

(2) 公害防止政策

オバマ政権は、気候変動防止政策に加えて、公害防止政策においても、ブッシュ政権の消極姿勢を転換しようとしている。上院議員時代から、各種環境規制の緩和に反対してきた経歴をもつオバマ大統領は、その姿勢を維持することをまず公約している。

具体的には、大気汚染対策としては、ブッシュ政権下で弱められた大気浄化法の効力を再構築するこ

と、とくに水銀による汚染防止に取り組むことが述べられている。水質浄化対策としては、飲み水に関する基準を再び強化すること、畜産業への規制を強化することなどが掲げられている。

公害防止に関する政策のほか、湿地を保全すること、洋上で石油や天然ガスの採掘を当面行わないこと、五大湖の保全・再生を行うこと、西部における飲料水の確保を行うことなどが述べられている。

(3) 健康なコミュニティ政策

公害防止政策と重なる部分はあるが、公約では、オバマ大統領がコミュニティ・オーガナイザーであったという経歴を生かして、健康なコミュニティづくりというカテゴリーを設けて、コミュニティに関する政策をまとめている。

その中で掲げられている政策には、中国から輸入されるおもちゃなどの鉛汚染の防止、放射能物質による汚染のリスクが生じた場合に地方自治体に情報を提供することを発電事業者に求める規制の導入、土壌汚染地域の再生促進と汚染者による費用負担の強化、低所得者や少数民族のコミュニティが環境汚染にさらされないようにするための「環境上の公正プログラム」の強化、国の基準に則った有機農法を行うための費用の補助、消費者に直販を行う農家への支援などが含まれる。

(4) 自然保護政策

自然保護に関しては、アラスカの野生生物保護区での採掘の抑制など国立公園と国有林の保護、民有地における自然保全を促進するための所有者との協働、違法伐採による輸入品の禁止などを掲げている。

(5) 緑のニューディール政策

オバマ＝バイデンの公約においては、以上のような環境政策は、経済政策や雇用政策、エネルギー政策と密接に結びついている。

経済政策に関する公約 (Obama=Biden (2008b)) の中には、クリーンエネルギー経済に投資することに

よって500万人の「グリーンジョブ」を生み出すことが盛り込まれている。気候変動対策の公約でも述べられているように今後10年間で1,500億ドルを投資して、食料生産と競合しない次世代のバイオ燃料と燃料インフラを促進し、プラグインハイブリッド車の商業化を進め、商業的な規模の再生可能エネルギーを開発し、低排出の石炭プラントを作り、新しいデジタル送電網を始めると述べられている。また、クリーン技術に関する雇用訓練を進めるとともに、再生可能エネルギー部門を急速に発達させ、新規雇用を確保するとしている。

エネルギー政策における公約 (Obama=Biden (2008c)) の中にも、気候変動対策の公約で述べられているものとはほぼ同じ内容の政策が掲げられている。そして、これらを通じて、10年以内に、現在中東やベネズエラから輸入している原油と同じ量を節約することを公約している。

このように、気候変動防止と雇用促進とエネルギー安全保障確保の三者を同時に達成しようとする政策が、オバマ＝バイデンの公約の中核部分を成していたといえる。

3. 新政権の動き

オバマ新大統領は、まず、環境・エネルギー分野の閣僚として、温暖化防止に積極的な人々を任命した。地球温暖化問題などの総合調整を担う大統領補佐官ポストを新設し、元環境保護局 (EPA) 長官であったキャロル・ブラウナー氏を指名した。ブラウナー氏は、クリントン政権下での環境保護局長官であり、長官当時、環境効率を高めることがアメリカの新しいフロンティアであると主張していた人物である。EPA 長官には、リサ・ジャクソン氏が任命された。ジャクソン氏は、EPAに16年間務めた経歴を持ち、ニュージャージー州の環境保護局長を務めていた。エネルギー長官は、ノーベル物理学賞受賞者のスティーブン・チュー氏である。再生可能エネルギーの推進論者である。

オバマ大統領は、2009年1月20日の就任以来、公約の実施に向けて精力的に動いている。大統領は、まず、包括的な景気対策を定めた「アメリカ再生及び再投資法」を成立させ、2月17日に署名した。

この法律は、約8,000億ドルを投じて景気の活性化を図るものであるが、そのうち約1,000億ドルを再生可能エネルギーと省エネルギーに投資することとしている。たとえば、69億ドルを地方政府のエネルギー効率改善計画への支援に、67億ドルを連邦政府機関の建物のエネルギー効率改善に、62億ドルを建物の断熱化推進に、25億ドルを、家庭のエネルギー効率改善に、15億ドルを学校や公的機関のエネルギー効率改善の補助や融資に、5億ドルを熱電併給（コージェネ）のパイロット事業に、3億ドルをエネルギー効率のよい電気製品を購入する消費者への支援に用いるというような内容が含まれている。気候変動コンサルタントICFIのレポートによれば、以上の7つのプロジェクトによる二酸化炭素排出削減効果は年間6,100万トンに上ると試算している（Young (2009)）。この値は、2006年の日本の二酸化炭素排出量の4.79%に相当し、アメリカの二酸化炭素排出量のおおむね1%に当たる数字である。

アメリカ再生及び再投資法には、以上のプロジェクトのほかにも、110億ドルをスマートグリッドへの投資に、80億ドルを再生可能エネルギーへの債務保証事業に、24億ドルを炭素固定貯留（CCS）プロジェクトに、20億ドルを先進的な電池開発への融資に、6億ドルを連邦政府の低公害乗用車導入に、4億ドルを連邦政府の高燃費のバストラックの購入に、3億ドルを低排出のディーゼル車開発に、2億ドルを電気自動車の普及促進に使用するという内容も含まれている。また、5億ドルをグリーンジョブの教育訓練に支出することとされている。これらについては、量的効果が測定できなかったとして前述の試算には含まれていない（Young (2009)）。

2月27日には、バイデン副大統領を座長とする「中産階級家庭に関するタスクフォース」の第一回会合が開催され「グリーンジョブ」をテーマに取り上げて

いる。バイデン副大統領は、その開会演説の中で「グリーンジョブ」を「再生可能エネルギー資源を用い、汚染を減らし、エネルギーと自然資源を保全する製品・サービスを提供する仕事」と定義した。副大統領は、この仕事の中産階級を支援するための鍵になると主張している。（Biden (2009)）。

以上のように、就任後1月半という段階ではあるが、公約の実現に向けて着実な一歩が踏み出されているとみることができる。

4. 今後の見通し

オバマ政権の政策については、批判的な見方もある。タイム誌は、ケインジアン政策に戻ったとして、補助金などを多用するオバマ＝バイデンの公約が大きな政府の悪弊を招かないかと懸念している（Grunwald (2008)）。また、エコノミスト誌も、再生可能エネルギーに対する莫大な補助政策について、政府が優先順位を決定するという点で民間の判断よりも劣るのではないかと懸念している（Economist.com (2008)）。補助や融資という政策は、どうしても行政当局の裁量にゆだねざるを得ない部分が残ってしまう。このような政策は、政策決定に偏りや誤りが生じたり、腐敗や癒着を生んだりしてしまいがちである。裁量の部分を可能な限り少なくし、あらかじめ定めたルールによって透明な運用が行われる仕組みを構築することが望ましい。

その点では、排出権取引制度の導入に期待するところが大きい。オバマ＝バイデンの公約の中でもっとも温室効果ガス排出削減効果を期待できるが、産業界からの反対ももっとも大きいものが、この排出権取引制度であろう。とくに、公約では、排出権の初期配分の方法としてすべての排出権を入札によって販売すると述べられているが、これは、新税をもうけることとほぼ同じ効果を発揮する政策である。言い換えれば、産業界の負担感ももっとも大きい政策となる。EUは2005年に排出権取引制度を導入したが、排出権の初期配分は過去の排出量に応じて按分する既

得権益方式を採用した。EUでも入札制度に切り替えようとする動きがあるが、当初から100%の入札制度を目指すオバマ政権はより困難な道を選んだといえる。

オバマ政権は、今年中には排出権取引制度に関する法案を成立させようと考えているが、2月には政府高官がこのスケジュールが共和党の反対で延びるのではないかと示唆したと報道されている (Bradbury (2009))。

今年末に開かれる気候変動枠組み条約の締約国会議において、2012年以降の温暖化対策の枠組みを決定することとされている。オバマ政権の排出権取引制度の成否が、オバマ政権のみならず、世界の温暖化対策の成否に影響することとなるかもしれない。■

《参考文献》

- Danny Bradbury (2009) "Obama talks tough on energy" *Business Green*, 25 Feb. 2009
- Joe Biden (2009) "Green Jobs are a way to aid the middle class" 27 Feb. 2009
- Economist.com (2008) "Green, easy and wrong" *Economist*, 6 Nov. 2008
- Michael Grunwald (2008) "A New New Deal" *Time*, 4 Nov. 2008
- Barack Obama and Joe Biden (2008a) "Promoting a Healthy Environment"
- Barack Obama and Joe Biden (2008b) "The Change We Need: Economy"
- Barack Obama and Joe Biden (2008c) "New Energy for America"
- Tom Young (2009) "Obama green stimulus to cut US emissions by at least 61m tones" *Business Green*, 10 Feb. 2009
- バラク・オバマ (2007) 『合衆国再生』 棚橋志行訳、ダイヤモンド社



オバマ政権の成立と租税政策

池上 岳彦

立教大学経済学部教授

はじめに——ブッシュ政権の遺産

2009年1月に発足したアメリカのオバマ (Barack H. Obama) 政権は、成立当初から未曾有の経済危機に見舞われており、景気対策が焦眉の課題である。しかしそれと同時に、ブッシュ政権の遺産である巨額の財政赤字も無視できない¹。

2001年に発足したG.W.ブッシュ (George W. Bush) 政権は同年、個人所得税について、税率の引下げ (最高税率は39.6%から35%へ)、最低税率10%の設定、児童税額控除の増額、結婚による税負担増の回避、代替的ミニマム税²の物価調整減税などの減税を段階的に行い、相続税も段階的に減税して2010年に課税停止することを決めた。これによる減税規模は合計1兆3,500億ドルとされた。

しかし、アメリカでは2001年から景気後退が明らか

かになっていた。さらに2001年9月11日のテロ事件以降、連邦政府は軍事行動とテロ対策を拡大するとともに、2003年1月、既に決まった減税の前倒し実施、個人の受取配当非課税化、中小企業投資減税などを含む10年間で総額7,260億ドルの減税を提案した。連邦議会では、配当非課税化の提案が修正されたが、配当は総合課税から、またキャピタルゲインは10%もしくは20%の分離課税から、いずれも5%もしくは15%の分離課税へ変更された。これらによる全体としての減税規模は10年間合計3,500億ドルとなった。法律上、ブッシュ政権による減税は時限付きであり、2010年には元に戻るようになっていたため、政権は減税の「恒久化」をめざしたが、ブッシュ大統領の在任中、連邦議会はそれを認めなかった。

このような政策展開の下で、連邦は2002年度³以降、再び巨額の財政赤字に陥った。財政赤字額は、2004年度は4,127億ドル (対歳出比18.0%) に上った。財政赤字は一時減ったものの、2008年度は金融危機と景気後退のために4,548億ドル (対歳出比15.3%、対GDP比3.2%)へ急増した。

本稿では、オバマ政権の租税政策に検討を加える。まず、大統領選挙においてオバマ陣営は独自の税制改革構想を掲げた。ただし、大統領当選前後から景気は急激に悪化し、景気対策の実施が急務となった。2009年2月に成立した景気対策法には、2,000億ドルを上回る減税が含まれている。さらに、2010年度大統領予算教書にも税制改革の提案が

いけがみ たけひこ

1959年生。東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士(経済学)。専門は財政学、地方財政論。新潟大学商業短期大学部、新潟大学経済学部を経て、現職。

著書・編著に『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『地方税制改革』(ぎょうせい、2004年)、『財政赤字の力学』(税務経理協会、2005年)、『租税の財政社会学』(税務経理協会、2009年)など。

含まれている。これらを順次検討していく。

1. 大統領選挙における公約

2008年の大統領選挙において、民主党の予備選挙を勝ち抜いたオバマ陣営は、8月に税制改革構想を発表した。その主要な提案は以下の通りである⁴。

まず注目されるのは、ブッシュ政権が行った減税を元に戻すかどうかである。オバマ陣営は、一方でブッシュ減税のうち低・中所得世帯については所得減税を維持し、他方で年所得25万ドルを超える高所得世帯についてクリントン政権期の36%と39.6%の限界税率を復活するとともに、配当・キャピタルゲインの税率を20%に引き上げる、また相続税は350万ドルを超える財産に45%の税率で賦課する、とした。

さらに、独自の低・中所得層に対する減税策として、還付可能型⁵の勤労報償税額控除（“Making Work Pay Credit”・所得の6.2%、最高額は単身世帯500ドル、家族世帯1,000ドル）、大学授業料税額控除（“American Opportunity Tax Credit”・4,000ドル）、住宅ローン利子税額控除（利払費の10%）等を新設するとともに、医療保険、児童扶養、勤労、退職向け貯蓄等への減税を拡大し、年所得5万ドル以下の高齢者は所得税を負担しないようにする方針も掲げた。

なお、法人税については、一方で国内雇用を拡大する企業への税率引き下げ、中小企業投資や起業によるキャピタルゲインの非課税、従業員のために負担する医療保険料の50%の税額控除、研究開発投資税額控除の恒久化といった減税を打ち出し、他方で「抜け穴」をふさぐとともにタックス・ヘイヴン対策を強化して課税ベースを拡大する方針を掲げた。

オバマ陣営の税制改革構想は、ブッシュ減税が法律通りに終了する状態を基準と考えれば減収になるが、「ブッシュ減税継続」の状態を基準とすれば増収となるものであった。これは、共和党のマケイン陣営が「ブッシュ減税恒久化」を前提としてさらなる減税を掲げたのと比較すれば、相対的には財政赤字の拡大幅が小さく、所得再分配に関してもマケイン陣営よ

りも累進的租税構造を強化しようとしたと評価されている⁶。

2. オバマ政権成立と景気対策

11月4日の大統領選挙ではオバマ候補が当選したが、金融危機と景気後退は急速に進行し、次期大統領と民主党が上下両院で多数を占める連邦議会指導部が景気対策法案を策定する異例の展開となった。2009年1月20日のオバマ大統領就任後、まず下院が8,190億ドル規模の法案を可決したが、これは支出（公共投資等）と減税を組み合わせるなかで、支出面を相対的に重視した案であった。しかし、上院は与党民主党が安定多数（60議席）を確保していないため、民主党指導部が共和党穏健派議員との間で協議を行って法案を修正し、支出面の対策を減らして減税のウェイトを高める8,380億円規模の法案を可決した。最後に上下両院の協議で両法案が修正・統合され、7,872億ドル規模の「2009年アメリカ再生・再投資法」（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）⁷が2月13日に両院で可決され、同17日にオバマ大統領が署名して成立した。

この景気対策法は、財政支出と減税を組み合わせられている。支出面では、失業給付・食料スタンプ・年金等の増額、職業訓練の拡充、公共投資（高速道路、橋梁、公共交通機関、水道、インターネット普及、国防施設等）、医療保険料補助と施設整備補助、州に対するブロック補助金増額、環境対策とくに再生可能エネルギー等への補助⁸、連邦施設のエネルギー効率向上、学校区に対する援助、公営住宅の改良、ホームレス避難所の拡充、基礎科学・工学の研究支援、国土安全保障・司法の運営改善等が重視された。

税制面については、還付可能型税額控除の税額還付等による現金給付を支出・減税のどちらとみなすかによって負担軽減規模の解釈が異なる。減税という範囲で見れば、2009～2019年度の累計は2,869億ドルとなるが、その他の税制関連措置を含めれば3,264億ドルの負担軽減を行うともいえる⁹。そ

表1 「2009年アメリカ再生・再投資法」による税収変化

(単位:10億ドル)

		2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2009～2019 年度累計
個人及び 家族向け 減税	勤労報償税額控除	-19.9	-66.1	-30.2	-	-116.2
	勤労税額控除の増額	-0.0	-2.3	-2.3	-	-4.7
	児童税額控除の還付制限緩和	-	-7.5	-7.3	-	-14.8
	大学授業料税額控除	-1.1	-6.2	-6.6	-	-13.9
	住宅初回購入税額控除の拡大	-1.1	-3.3	0.2	0.0	-6.6
	失業給付への所得税非課税	-0.9	-3.8	-	-	-4.7
	新車購入時売上税の所得控除	-0.4	-1.3	0.0	-	-1.7
	代替的ミニマム税対象者の拡大	-2.1	-82.7	15.0	-	-69.8
	小計	-25.6	-173.2	-31.2	0.0	-232.4
企業向け 減税	2009年取得資産の特別償却	-23.5	-14.3	8.1	6.5	-5.1
	中小企業資産取得優遇の延長	-0.6	-0.4	0.4	0.2	-0.0
	中小企業の2008年純経常損失繰戻し	-4.7	0.7	0.8	0.6	-0.9
	失業退役軍人・若者雇用優遇	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.2
	負債消却による所得の課税繰延べ	-12.1	-22.8	-7.5	-0.5	-1.6
	低所得地域の投資に対する税額控除	0.0	0.0	0.0	-	-0.8
		小計	-39.9	-36.0	2.2	7.1
再生可能エネルギー投資に対する減税		-0.4	-1.5	-1.5	-1.2	-20.0
その他の減税		-3.5	-1.5	-7.9	3.2	-28.4
合計		-69.4	-212.2	-38.4	9.2	-286.9
その他の税制関連措置		-28.5	-9.6	-1.5	0.0	-39.5
再計		-97.8	-221.7	-39.9	9.2	-326.4

注: 1) 本表の数値には、歳入減のみならず、還付型税額控除等による歳出増も含まれる。

2) 主な項目のみ表示したが、「小計」は表示されていない措置を含む。

3) 2013～2019年度の年度ごとの影響額については、表示を省略した。

資料: U.S. Congress, Joint Committee on Taxation, *Estimated Budget Effects of the Revenue Provisions Contained in the Conference Agreement for H.R. 1, the "American Recovery and Reinvestment Tax Act of 2009"*, JCX-19-09 (February 12, 2009) により筆者作成。

の主な内訳を示したのが表1である。

この法律においては、2011年度までに個人・家族向けに2,299億ドル、企業向けに737億ドルの減税を集中的に行って消費・投資を刺激する方針がとられた。その中心は、オバマ陣営が選挙中から「目玉」政策としていた還付可能型の勤労報償税額控除であり、2009～2010年の2年間で1,162億ドルという巨額の減税である。これは、所得の6.2%を税額控

除する措置であり、一定の年所得水準（単身世帯7.5万ドル、家族世帯15万ドル）を超えると減額される消滅控除であるため、所得再分配にも資する。ただし、税額控除の最高額は単身世帯400ドル、家族世帯800ドルと、選挙時の構想より減額された。この税額控除は、貯蓄性向の高い高所得者を対象から除外しており、しかも確定申告を待つことなく源泉徴収税の減額という形で実施されるため、低・中所得者の消費

表2 2010年度大統領予算教書における財政収支予測

(単位:10億ドル)

		2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2010～2019 年度累計
歳出		3,938 [27.7]	3,552 [24.1]	3,625 [23.4]	3,662 [22.2]	42,219 [22.6]
歳入		2,186 [15.4]	2,381 [16.2]	2,713 [17.5]	3,081 [18.7]	35,250 [18.7]
財政収支		-1,752 [12.3]	-1,171 [8.0]	-912 [5.9]	-581 [3.5]	-6,969 [3.9]
財政 収支 変化 の内 訳	現行制度による収支	-1,509.1	-1,178.0	-1,033.1	-757.5	-8,983.2
	予算教書の提案による収支変化	-243.0	6.5	121.3	201.4	2,014.3
	臨時海外軍事行動の経費減額	31.2	60.3	118.6	138.9	1,490.4
	その他の歳出と使用料の変化	-4.0	-20.5	-27.4	-33.6	-482.8
	CO2排出権取引による収入	-	-	-	78.7	645.7
	減税	-28.5	-49.0	-19.3	-90.3	-940.2
	・勤労報償税額控除の恒久化	(-)	(-)	(-11.0)	(-63.7)	(-536.7)
	・勤労税額控除の拡大	(-)	(-)	(-0.0)	(-4.0)	(-32.9)
	・児童税額控除還付の制限緩和	(-)	(-)	(-)	(-8.7)	(-70.5)
	・退職向け貯蓄優遇措置の拡大	(-)	(-)	(-0.3)	(-3.0)	(-55.2)
	・大学授業料税額控除の恒久化	(-)	(-)	(-0.9)	(-6.8)	(-74.9)
	・中小企業投資の譲渡益非課税	(-)	(-)	(-)	(-)	(-7.2)
	・研究開発投資税額控除恒久化	(-)	(-3.1)	(-5.5)	(-6.1)	(-74.5)
	・中小企業の損失繰戻しの延長	(-27.8)	(-35.7)	(10.7)	(10.2)	(9.3)
	・航空関連税の改廃	(-)	(-)	(-7.2)	(-7.6)	(-77.1)
	・旧減税の2010年までの継続	(-0.7)	(-10.2)	(-5.1)	(-0.6)	(-20.7)
	税制見直し(「抜け穴」ふさぎ等)	0.0	1.0	16.6	28.0	353.5
	財政再建のための高所得者増税	-0.2	1.1	28.5	49.0	636.7
	・限界税率36%・39.6%の導入	(-)	(-)	(15.8)	(29.6)	(338.8)
	・人的控除の所得制限導入	(-)	(-)	(7.2)	(15.8)	(179.8)
・配当・譲渡益税率の引き上げ	(-0.2)	(1.1)	(5.4)	(3.7)	(118.1)	
公債利払い費の減少	8.4	13.7	4.4	5.5	311.0	
金融安定化措置に向けた予備費	-250.0	-	-	-	-	
[参考]医療改革準備基金の創設	-	1.8	16.2	48.8	633.8	
・医療制度運営の効率化	(-)	(1.8)	(5.1)	(18.0)	(316.0)	
・所得控除による税軽減の制限	(-)	(-)	(11.1)	(30.8)	(317.8)	

注: 1) 歳出・歳入及び財政収支の[]は、対GDP比(%)。

2) 2013～2019年度の年度ごとの金額は、表示を省略した。

資料: U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, February 26, 2009)

pp. 114-129 により筆者作成。

拡大につながりやすい、と高く評価されている¹⁰。

なお、勤労報償税額控除に所得制限を付すことが可能なのは、アメリカにおいて納税者番号制が導入されており、金融所得を含めて所得の総合的捕捉が可能だからである。日本のように、所得格差の大きな要因である金融所得等について分離課税が行われ、総合的な捕捉ができていない国では、「誰が本当の高所得者か」わからない。したがって、貯蓄性向が高い高所得者にも「定額給付金」を配らざるを得なくなってしまうのである。

大学授業料税額控除も導入されるが、その金額は2,000ドル及びそれを上回る授業料の25%（合計で最高2,500ドル）とされ、所得制限も付された。また、従来からある勤労税額控除の増額、児童税額控除の還付対象拡大¹¹、初めて住宅を購入する際の税額控除の拡充、失業給付への所得税非課税措置、新車購入時に納めた売上税の所得控除適用等が行われた。さらに、物価上昇の結果として代替的ミニマム税の対象者が増大しないようにする物価調整減税も行われた。

企業課税についても、2009年に取得した資産に関する初年度50%の特別償却、中小企業が取得した資産への優遇措置の延長、中小企業について2008年に発生した純経常損失の5年間繰り戻しを認めて税を還付する措置、失業した退役軍人や若者を雇用した場合の賃金補助、負債の買入消却等による所得への課税繰り延べ、低所得地域の投資に対する税額控除といった減税が行われる。

ただし、緊急の景気対策として対象を絞って低・中所得者の消費や企業の投資を刺激する観点からみれば、今回の減税のなかには、代替的ミニマム税の対象者増大回避、住宅や新車の購入時における負担軽減、負債消却時の課税繰り延べ等、景気対策効果が乏しいと評価されるものもあった¹²。

3. 2010年度大統領予算教書 ——財政赤字見通しと増減税

2009年2月26日、オバマ大統領は2010年度大統領予算教書を発表した。これはオバマ政権が成立して初めての連邦予算に対する提案であり、大規模な景気対策の成立を受けて、今後の施政方針を具体的に示す重要な文書として位置づけられる¹³。

現在進行している2009年度は、金融機関等の相次ぐ破綻に対する巨額の救済措置、景気後退と減税による税収の減少、そして上記の景気対策支出もあって、1兆7,520億ドルと過去最高の財政赤字となり、その対GDP比も12.3%と、第2次大戦後初めて2桁を記録すると見込まれている¹⁴。

表2に示したように、予算教書は、現行制度・施策を継続した場合、2010～2019年度を累計した財政赤字を8兆9,832億ドルと推計したうえで、新たな提案によって赤字を2兆143億ドル圧縮して6兆9,690億ドルに抑える——しかしその間、財政黒字を記録する年度はない——としている。以下、2兆143億ドルの赤字削減について、その内容を検討してみよう。

支出面では、イラクからの米軍撤退等により、臨時海外軍事経費を1兆4,904億ドル削減する。これが最大の支出削減項目である。

歳入面では、一方で9,402億ドルの減税が提案されている。これは、勤労報償税額控除、大学授業料税額控除、勤労税額控除、児童税額控除、退職向け貯蓄優遇措置、中小企業投資の譲渡益非課税、研究開発投資税額控除等である。すなわち、これらは、選挙における公約のうち、景気対策として2年間の時限付きで採用された低・中所得者向け減税や中小企業減税、投資減税を恒久化する、という性格の提案である。

しかし、注目すべきは増税の提案である。景気回復が見込まれる2011年から、財政再建のために高所得者に対する所得税の増税を行う方針が明示さ

れたのである。その内容は、単身世帯については年所得20万ドル以上の場合、家族世帯については年所得25万ドル以上の場合、それぞれ(1)限界税率として、36%と39.6%の2つを再導入する、(2)人的控除の通減措置を再導入する、(3)配当及びキャピタルゲインに対する税率を20%に引き上げる、というものである。これらの措置により、2019年度までに6,367億ドルの増収が見込まれる。さらに、医療制度改革の財源として、所得控除により税負担を軽減する際の適用税率は28%を上限にすることとし、それにより3,178億ドルの増収を見込んでいる。これを含めれば、高所得者増税の規模は9,545億ドルになる。

また、国際課税の強化、石油・ガス産業優遇措置改廃といった税制の「抜け穴」ふさぎによって3,535億ドルの増収が見込まれている。さらに、地球温暖化対策に関連して、CO₂の排出権取引に伴う収入6,457億ドルが見込まれているが、そのうち5,257億ドルは勤労報償税額控除の財源に充てるとされている。

なお、最大の政策課題とされている無保険者の解消を目標とする医療制度改革については、そのスタートとして「医療改革準備基金」(Health Reform Reserve Fund)を創設することとされた。その財源としては、上記の高所得者増税とともに、医療制度運営の効率化(民間保険者への過払い削減、薬価引き下げ、不正と無駄の摘発、退院後ケアの改善、診療報酬制度改革等)による経費節減3,160億ドルがあげられている。

財政再建の「責任」と政策実現のバランスを追求する姿勢が色濃く出た予算教書だといえよう。

おわりに

オバマ政権に対する国民の支持率は高い。しかし、だからといって、その租税政策が実現されるとはとは限らない¹⁵。新自由主義的な評論家は景気対策に名を借りた「大きな政府」化を警戒しており¹⁶、連邦議会では3名の穏健派上院議員を除く上下両院すべての共和党議員が景気対策法案の採決で反対票を

投じた¹⁷。

とくに、高所得者に対する増税と国民皆保険の導入を実現しようとすれば、抵抗はますます強まることが予想される。オバマ政権は、景気対策の効果を見極めつつ、新政権として自らの施策を展開し、かつ財政再建をはかる、という困難な途を歩き始めたのである。■

《注》

- 1 G.W. ブッシュ政権の租税政策及び財政赤字の状況については、池上・デウィット(2009) 73～80ページを参照されたい。
- 2 「代替的ミニマム税」(Alternative Minimum Tax)は、個人所得税における優遇措置が過度に適用されて高額所得者の税負担が軽くなりすぎるのを防ぐために設けられている税であり、課税所得の計算方式と税率が本来の個人所得税と異なる。納税者は本来の個人所得税と代替的ミニマム税のうち、高い方の税額を支払う。
- 3 アメリカ連邦政府の会計年度は10月から翌年9月までであるが、年度終了月が属する年を年度の名称として用いる。たとえば、2002年度は、2001年10月～2002年9月である。
- 4 BakackObama.com(2008)による。
- 5 還付可能型の税額控除とは、税額控除額が本来の納税額を上回る場合、差額(もしくはその一部)を現金で還付する制度である。すなわち、これは一種の現金給付制度である。
- 6 Burman, et al.(2008), Gale and Harris(2008)を参照せよ。
- 7 この法律の財政規模については、U.S. Congressional Budget Office(2009)を参照せよ。
- 8 再生可能エネルギーに対する取り組み等、最近の地球温暖化対策について、先進諸国の施策を比較検討したデウィット(2009)を参照せよ。
- 9 Altshuler, et al.(2009)を参照せよ。また、Murray and Kane(2009)では、減税規模は2,820億ドルと記されている。
- 10 Altshuler, et al.(2009) pp. 3-4を参照せよ。
- 11 従来、還付対象は年間所得12,550ドル以上の者に限られていたが、年間所得3,000ドル以上の者が還付対象とされることになった。
- 12 Altshuler, et al.(2009)を参照せよ。
- 13 U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget(2009) pp. 1-43,

- Orszag (2009) を参照せよ。
- 14 1930 年以降の記録によれば、連邦財政赤字の対 GDP 比が 10% を超えたのは、1942～1945 年度の 4 回あり、最高は 1943 年度の 30.3% であった (U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2008) p. 24)。なお、現在の財政赤字の深刻さを論じた研究として、Auerbach and Gale (2009) を参照せよ。
 - 15 アメリカにおける財政政策決定過程の特徴について、池上・デウィット (2009) 91～105 ページを参照されたい。
 - 16 たとえば、Edwards, Friedman and McCluskey (2009) を参照せよ。
 - 17 Murray and Kane (2009) を参照せよ。
- 《参考文献》
- 池上岳彦／アンドリュー・デウィット (2009) 「アメリカとカナダの租税政策——どのように、そしてなぜ異なるのか」 神野直彦・池上岳彦編『租税の財政社会学』税務経理協会、所収。
- デウィット、アンドリュー (2009) 「エネルギーと環境の危機——租税国家をパラサイト扱いする政治を超えて」 神野直彦・池上岳彦編『租税の財政社会学』税務経理協会、所収。
- Altshuler, Rosanne, Leonard Burman, Howard Gleckman, Dan Halperin, Ben Harris, Elaine Maag, Kim Rueben, Eric Toder, and Roberton Williams (2009) *Tax Stimulus Report Card: Conference Bill, as of February 13, 2009*, Washington, D.C.: Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution.
- Auerbach, Alan J., and William G. Gale (2009) *The Economic Crisis and the Fiscal Crisis: 2009 and Beyond*, Washington, D.C.: Brookings Institution (February 19) .
- BarackObama.com (2008) *Barack Obama's Comprehensive Tax Plan* (August) .
http://www.barackobama.com/pdf/taxes/Factsheet_Tax_Plan_FINAL.pdf (Accessed on March 6, 2009)
- Burman, Len, Surachai Khitatrakun, Greg Leiserson, Jeff Rohaly, Eric Toder, and Bob Williams (2008) *An Updated Analysis of the 2008 Presidential Candidates' Tax Plans* (Revised: August 15; Updated: September 12) , Washington, D.C.: Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution.
- Edwards, Chris, Benjamin H. Friedman, and Neal McCluskey (2009) "Cato Scholars Comment on Obama's Budget," Washington, D.C.: Cato Institute, Pressroom (February 26).
<http://www.cato.org/pressroom.php?display=ncomments&id=189> (Accessed on February 28, 2009)
- Gale, William G., and Benjamin H. Harris (2008) "Taxes under Obama and McCain," *Economists' Voice*, October 2008.
- Murray, Shailagh, and Paul Kane (2009) "Congress Reaches Stimulus Accord," *Washington Post*, February 12, p. A1.
- Orszag, Peter R. (2009) "Testimony of Peter R. Orszag, Director of the Office of Management and Budget before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives," March 3.
http://www.whitehouse.gov/omb/assets/testimony/030309_budget.pdf (Accessed on March 4, 2009)
- U.S. Congress, Joint Committee on Taxation (2009) *Estimated Budget Effects of the Revenue Provisions Contained in the Conference Agreement for H.R. 1, the "American Recovery and Reinvestment Tax Act of 2009"*, JCX-19-09 (February 12) .
- U.S. Congressional Budget Office (2009) "Letter to Honorable Nancy Pelosi, Speaker, U.S. House of Representatives," February 13.
- U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2008) *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2009*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office (February 4) .
- U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2009) *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office (February 26) .

オバマ政権とアメリカ労働運動

篠田 徹

早稲田大学社会科学総合学院教授

反目から蜜月へ：政権と労働運動

ABB (ALL BUT BUSH)。アメリカの政権交代の鉄則に倣って、発足以来オバマ政権は、イラクから環境、グアンタナモから遺伝子まで、ブッシュ政権の政策を次から次へと覆す。中でも労働運動との関係は、前政権が徹底した反労組だっただけに、現在の蜜月に見られるその転換ぶりは目を見張る。元々労組は民主党にとって最大の支持基盤の一つであり、選挙で最も頼りにする勢力の一つではある。だがオバマの場合は、労働運動との関係を自らがこの政権においてなさんとしている事、即ちアメリカの再建において、より一層戦略的に位置づけている観がある。オバマ政権と労働運動の関係を考えるには、まずこの点を押えておかねばならない。以下ではまずそれを彼の就任演説から考える。

しのだ とおる

1959年生。早稲田大学政治学研究所博士後期課程中途退学。専門は比較労働政治。北九州大学法学部専任講師、早稲田大学社会科学部専任講師、助教授を経て1997年より社会科学部教授。

著書に『世紀末の労働運動』（単著 岩波書店）、『2025年日本の構想』（共著 岩波書店）、『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』（共著 ミネルヴァ書房）などがある。

伝統の再生

2009年1月20日、バラック・オバマ氏がアメリカ合衆国の第44代大統領に就任した翌日、日本の新聞は、彼の就任演説の話題で持ち切りだった。それらは一様に、選挙期間中の彼の心揺さぶる感動的なそれと対照的に、迫り来る艱難とそれに耐える心構えを説く厳粛なトーンに注目している。だが以下の部分を読み返すと、そこに彼の労働運動観が垣間見える。それを朝日新聞の訳で読んでみる。

我々の国の偉大さを再確認するとき、我々は、偉大さが決して与えられたものではないことに気づく。それは勝ち取らなければならないのだ。我々の旅は、近道でも安易なものでもなかった。我々の旅には、仕事より娯楽を好み、富と名声の喜びだけを望むような、臆病者のための道筋ではなかった。むしろ、我々の旅は、危機に立ち向かう者、仕事をする者、創造をしようとする者のためのものだ。それらの人々は、著名な人達というより、しばしば、無名の働く男女で、長い、でこぼこした道を繁栄と自由を目指し、我々を導いてきた人々だ。

我々のために、彼らは、わずかな財産を纏めて、新たな生活を求めて大洋を旅した。我々のために、彼らは、劣悪な条件でせつせと働き、西部に移住し、鞭打ちに耐えながら、固い大地を耕した。我々

のために、彼らはコンコードやゲティスバーグ、ノルマンディやケサンのような場所で戦い、死んだ。しばしば、これらの男女は、我々がより良い生活を送れるように、手の皮が擦り剥けるまで、もがき、犠牲になり、働いた。彼らは米国を、個人の野望を合わせたものより大きく、生まれや富や党派の全ての違いを超えるほど、偉大であると考えていた。これが今日、我々が続けている旅なのだ。米国は依然として地球上で最も繁栄し、力強い国だ。我々の労働者は今回危機が始まった時と同様、生産性は高い。我々は相変わらず創意に富み、我々が生み出す財やサービスは先週や先月、昨年と同様、必要とされている。能力も衰えていない。しかし、同じ手を用いるだけで、狭い利益に拘り、面倒な決定を先送りする。そんな時代は確実に終わった。今日から我々は立ち上がり、埃を払って、米国再生の仕事に着手しなければならない。

何かこれと似たような風景を思い起こす心揺さぶる件だが、まずは咄嗟にブレヒトの詩「本を読む労働者からの質問」の一節が思い起こされる。

テーベの塔を建てたのは誰なのか
書物には王たちの名が溢れている
岩場から石を運んだのは王たちか
万里の長城が出来たその夕暮れに
石工たちはどこへ消えたのか

万里の長城を労働者に作らせたのは確かに秦の始皇帝である。だが普通、歴史書には始皇帝が作ったと書かれている。義務教育の教科書もそうである。だから試験で石工と書けば×になる。だがそれは基本的には支配者のそれこそ「上から目線」による叙述に他ならない。もしそうした考えに抗して、別の見方、例えば誰がこの社会を支えているのかという「下から目線」の歴史観を広めようとするれば、それは運動になる。この普通の労働者の偉大な物語を創り出すのが労働運動だとすれば、先の件を語るオバマ大統領

はその見方と考えてよかろう。そしてオバマ大統領が肖ろうとしているフランクリン・ルーズベルト大統領が、1930年代のニューディール時代に蘇えらせた労働運動の息吹を語る一節を呼んだ時、上記のオバマ大統領の演説の一節に感じた既視観の所以がわかってくる。アメリカの代表的女性ルポルタージュ作家のメアリー・ヒートン・ボースが、当時の労働運動の躍進を描いた名著『労働の新勢力』の最後の部分がそれを確かめさせる。

労働とは誰のことか。我々全てだ。ものを作り、それを売り、田畑を耕し、ものを教え、書き物をし、科学的な発見をする、それら全ての人々が労働だ。その反対側にいるのが、暴利を貪る人であり、強請りであり、王侯貴族の様に振舞う産業家であり、好きな物が買えるか遊んで暮らせる人々である。これが今この国中を駆け巡っている考え方だ。この新しい労働の運動にはずっと依然に一人の代弁者がいた。彼の名はエイブラハム・リンカーン。そして今政治に参画しようとしている沢山の労働者は、リンカーンの言ったことを繰り返す。自分達には「人民の、人民による、人民のための」政府がある、或いはあるべきだと。リンカーンと労働は一つの考え方で一致している。すなわちこの国は間違いなく人民に属しているのであり、自動車王のヘンリー・フォード一家や鉄鋼王のメロン家の物ではない。リンカーンはかつてこう言った。全ての物の源は労働であり、良き政府の目的は労働者に彼が汗水垂らして働いて生み出した利益を出来るだけ彼に戻すことだと… ジョン・エル・ルイス（新興労働組合「産別会議」議長：篠田）は1937年の勤労感謝の日の演説でこう述べた… 国民の三分の二を占める労働に支えられる事なしに、アメリカの民主主義が立ち向かわねばならない大いなる問題は正しく解決されることはない。この労働の運動はアメリカの人々が購買力を再び付けるまで、すなわちアメリカの産業が造った製品を買いそれを消費する財力を持つまで止まることはない。この労働の運

動はこの国の富がより公平で公正な再配分がなされるまで止まることはない。この運動はこの国の社会秩序が公正と誉れと正直に基づいて再建されるまで止まることはない。この運動は独立宣言と憲法に書いてある事が、少数の特権者によってではなく全ての人々によって享受されるまで止まることはない。(Mary Heaton Vorse, *Labor's New Million*, New York: Modern Age Books, 1938, p.293, 295)。

上記の件を彼の演説と読み比べれば、なぜオバマ大統領は就任式に際してリンカーンが就任式に使った聖書の上に手を置いて宣誓し、再三に亘ってルーズベルト政権のニューディール政策を模範にし、金融界や自動車産業の重役のべら棒な高給や豪華な社用施設を倫理的に批判したか、そしてなぜオバマ政権がこれから以下で詳述する労働政策に就任早々着手したかが理解されるだろう。この政権は独立以来、リンカーンやルーズベルト大統領がしたように、アメリカの労働を中心とした公正で持続可能な民主主義社会の伝統を復活させようとしているのである。そして正にその戦略的な要が労働運動の再建であり、それは労働組合だけの運動ではなく、アメリカ社会の主人公である労働の運動なのである。動き出したオバマの労働運動の今を以下で見ていこう。

オバマ政権の労働強化戦略

現段階でのオバマの労働運動づくりは、この間余りに懸け離れてしまった労使の力関係を近づけることにある。従ってオバマ政権の労働政策は労働者に力を与えることであり、それは中産階級として第二次大戦後のアメリカ社会の富と力と安定の源泉となってきた勤労家庭を再建することだが、それはさし当って労働組合の権利を強化することで、最初の作業を開始する事になる。というのもオバマ大統領は労働組合をブッシュ政権の様に問題ではなく解決策の一つだと考えているからである。ここに産業復興法という改革大綱とも言うべき法律の中で組合の設立を促し、

労働の復活によってアメリカ社会の再建を目指したルーズベルト大統領のニューディール政策との近似が見られる。以下で発足以来オバマ政権が矢継ぎ早に打ち出した労働政策を、時系列的に見ていく。

(1) 女性の賃金差別

2009年1月29日、オバマは大統領として初めて法案に署名した。このリリー・レッドベター公正給与法(Lilly Ledbetter Fair Paycheck Act)は、賃金差別に関する訴訟を起こし易くするための法律である。法案は2008年にも民主党から出されたが、上院で共和党から企業に対する訴訟を増やし民主党の支持勢力である法廷弁護士を潤すだけだと議事妨害(filibuster)を受け廃案となった。だが今回は共和党からも支持を得て上院を通過し就任1週間後の大統領の前に置かれた。

この法律に名前を冠されたLilly Ledbetterは70歳の女性、大手タイヤ・メーカー、グッドイヤーのアラバマ工場の夜勤管理職だった。同工場で19年勤続後、退職間近に同じ管理職の男性社員に比べ少ない報酬を受けていた事を知り、1963年制定の平等賃金法並びに1964年の公民権法に定める人種並びに性的賃金差別だとして、1998年に会社を訴えた。裁判で陪臣は彼女の訴えを支持したが、2007年に最高裁は、差別の告訴は差別が最初に行われたその日から180日以内になされねばならないという規定を理由に、彼女の訴えを棄却した。新しい法律は公民権法の上記の規定の、最初の差別が行われてから180日以内という部分を、いついかなる差別も行われてから180日以内と変えることで、例えば毎月の給与で彼女が知らぬ間に繰り返されてきた差別について、仮令それを最後の支給で見つけた場合でも訴えられるようになった。

オバマと妻のミシェルは大統領選挙の運動中にレッドベター氏に会い、その後彼女は性差別の解消、とりわけ家族のために毎日懸命に働く女性労働者に対するそれに取り組むというオバマの選挙公約の象徴として、予備選挙から大統領選挙まで演説会や女

性の会議にしばしば登壇してオバマへの支持を訴え、オバマが就任式前にワシントンへ乗り込んだ列車にも同乗、その後の就任式にも参加し、その夕刻の就任式恒例の舞踏会でも彼と踊り、勿論この法律の署名式にも立ち会った。その署名式の演説でオバマ大統領は、この法律はレッドベター氏自身が受けた差別には何ら効力を持たないにもかかわらず、彼女が次世代のために闘い続けた事を賞賛し、同様に自分はこの法律を自分の娘達に差別のないアメリカで皆と同じ夢を追い求める事が出来るように署名したと述べた。¹

人種差別のみならず組合をも排除し、低賃金労働を梃子に経済成長を遂げた南部で、数少ない組合の存在する企業で起きた性差別に、退職後一人で闘ってきた高齢白人女性に、名もない普通の労働者の社会的経済的公正実現という自らの主張を託し、しかも大統領就任後の最初の署名を彼女の訴えを聞き入れた法案に対して行ったオバマの労働運動戦略は、「革命的」の一語に尽きる。

(2) 連邦政府の公共事業における組合活動の推進

公正給与法に署名した翌日の2009年1月30日、オバマ大統領は更に、連邦政府の公共事業契約とその契約企業の従業員に関する三つの大統領令に署名する。以下がその内容である。

一、政府契約における経費節約。連邦公共事業を請負った契約企業に対し、従業員に対して労働組合に加入するよう、或いは加入しないよう説得することを目的とした印刷物の作成・配布、コンサルタントの雇い入れ、関連する会合等の活動（例えば「組合潰し」として知られるような）に使った費用の払い戻しを拒否する。

二、連邦労働法で定められる従業員の権利についての告知。連邦の公共事業を請け負う全ての契約企業に対して、その従業員が労働組合に加入する、或いは加入しない権利を持つことを従業員に知らせる告知を掲示することを求め

る。ブッシュ政権において発布された大統領令では、連邦政府の公共事業を請け負う契約企業にその従業員が労働組合に加入しない権利があることを従業員に知らせる告知の掲示が求められていた。

三、服務契約下にある有資格労働者の継続雇用。全ての連邦政府の公共事業を請け負う際の契約の中に、全ての契約企業に対して前の契約企業が雇い入れた有資格労働者を引き続いて雇用する事を求める条項を含むことを必要とする。

上記三つの内一、二の二つは直接組合権に言及しているが、三も実際には契約更新の際の組合員の排除を防ぐ事を想定している事を示唆している点で、実質的に組合の権利を支持する命令と考えられる。

ちなみに連邦政府の公共事業や補助金事業はおよそ1,000万人の民間の雇用機会を直接創出し、これらに費やされる予算は間接的に更に民間企業で2,000万人にも上る雇用を生み、従ってこれらの政府支出はアメリカの労働者の5人の1人の雇用条件に影響を与えるものとされる。

これら三つの大統領令に署名する際、オバマ大統領は、「我々は強い労働組合なしに強い中産階級を持つことはできない。我々は労働者とその利益を代表する労働組合に公平な立場を与えねばならない」と宣言し、労働組合はアメリカ社会にとって問題を起こす存在ではなく、アメリカ社会が抱える問題を解決する一つの答えだとの認識を示した。正に前政権時代と180度の転換である。ちなみにこの大統領令を伝えたある労働法関係のサイトでは、全国津々浦々に労働組合を行き渡らせることを国が保障せんとオバマ大統領が独自に立ち上がったと評した。²

(3) 中産階級勤労家庭に関する大統領官邸特別委員会

オバマ大統領はこの署名式の後、バイデン副大統領と共に彼の政権の更なる親労働政策の発表を行った。中産階級勤労家庭に関する大統領官邸

特別委員会 (White House Task Force on Middle Class Working Families) 設置がそれである。委員会のサイトによれば、この委員会はアメリカの中産階級勤労家庭の生活水準向上を目的とし、関係閣僚から構成され、定例会議の他、労使並びに関係当事者の代表と議論の場を持つ。委員会の議長はバイデン副大統領が務め、他に労働、保健・福祉、教育、商務、住宅・都市開発、運輸、農務の各長官、国家経済会議、予算管理局、国内政策会議、経済諮問会議の夫々の長が参加する。この特別委員会はバイデン副大統領の主宰の下、関係閣僚と連邦政府の関係機関が広範に協力し、中産階級勤労家庭が直面する問題解決のため必要な行政改革を断行し、行政命令を提案し、法案作成や政策提起に務める。具体的な課題としては、

- 一、教育機会の拡大と生涯に亘る職業訓練機会の提供
- 二、ワークライフバランスの改善
- 三、安全衛生を含む労働基準の強化
- 四、中流勤労家庭所得の維持
- 五、退職後の生活保障

が挙げられ、この他現在国民から広く意見を募っている。

なおホワイトハウスによれば、上記三つの大統領令は、中流勤労家庭に関する大統領官邸特別委員会の事業の一環と位置づけられている。

この特別委員会はその実質的な作業を、2009年2月27日に特別委員会の議長であるバイデン副大統領の地元フィラデルフィアで開催されるグリーン・ジョブに関する会議の開催を以って開始する。ここでは専門家から中産階級勤労家庭の再建のための雇用創出に関するグリーン・ジョブの可能性について意見を聴取する。先頃上下両院を通過し、大統領が署名した7,870億ドルの景気刺激策には、太陽熱や風力による発電を普及させるための施策も盛り込まれている。また環境問題に配慮した連邦政府施設や学校等の公共建築の新設や立替、関連公共事業への財政援助のための予算措置も取られている。こ

うした事業がどのような良質な雇用をどれ位生み出すのか。そのためにはどのような点が考慮されねばならないかが検討課題となる。

会議での第一部では、どの産業にグリーン・ジョブ創出の可能性があるか、それを現実にするためにどのような政策誘導が求められるか、そうしたグリーン・ジョブを担えるよう教育訓練された労働者を、政府と教育機関、関連民間非営利団体、そして労働組合による協力でいかに送り出す事が出来るか等が、経済や環境の専門家を招いて検討される。第二部ではそうしたグリーン・ジョブの創出から恩恵を受ける州政府や自治体、環境団体や産業界、そしてまちづくり団体や労働組合の代表から、それぞれの立場からグリーン・ジョブ創出に向けてどのような貢献が可能かが議論される。³

(4) 連邦政府の公共事業における事業労働協定締結の推進

(2) の大統領令が公布された約1週間後の2月6日、グリーン・ニューディール並びにそれをも含めた景気対策予算を通じた連邦政府による公共事業拡大を前提に、オバマ大統領は親組合同的な四番目の大統領令に署名し、この大統領令は即日発効となった。この大統領令は連邦政府の行政機構に対して、連邦政府の公共事業の中で大規模な建設事業に携わる全ての請け負い契約を結んだ企業並びにその下請け企業に、一つないし複数の労働組合組織と交渉し、或いは一つないし複数の労働組合組織と事業労働協定 (Project Labor Agreement, PLA) を締結することを求めるものである。事業労働協定とは、上記の契約企業と一つないし複数の労働組合組織の間の団体交渉を通じて結ばれる、特定の建設事業に関する雇用の期間や条件を定める事前雇用協定の事である。上記の大統領令はその公布の理由として、事業労働協定は、「労働力の安定供給」を確保し、事業の進捗を遅らす「労使紛争」を回避することによって、「連邦政府の建設事業契約の効率的かつ迅速な竣工」を促進するものであると説明する。

この大統領令は総額2,500万ドル以上の建物や道路等の建設、改築、改修、補修事業に連邦政府の予算が提供された場合に適用されるとする。さらに大統領令は、事業労働協定が連邦政府の事業達成において、契約企業に資源を効率的に利用なさせ、労使関係の安定をさせ、適正な労働安全衛生や公正な雇用機会の確保を司る法令や規則の遵守を確かなものとするとして評価された。

この連邦事業に対する事業労働協定の貢献を認め、その積極導入を図った事は、クリントン政権並びにブッシュ政権時代にこれとは正反対の評価をされ、事業労働協定の締結を禁止したブッシュ政権時代の大統領令を覆した事になる。

元々アメリカの労使関係法の大宗である労働関係調整法 (National Labor Relations Act) は、雇用者に対して労働組合組織と労使協定を締結することを強要したり禁止したりする法令や行政命令の公布を禁じている。但し最高裁は連邦政府が限定的な条件においてその原則を適用されない事を認めている。従って今回の大統領令の様に労使協定締結がもたらす公共善に積極的に言及したことは、やはり従来解釈を踏み出したものと考えられる。

この大統領令は連邦調達規制委員会に公布後120日以内に上記内容の円滑な執行に必要な連邦調達規則の改定を求めており、さらに予算管理局長に対して労働長官や関連機関と協議し、大統領に対して公布後180日以内に、連邦政府との契約下にある建設事業並びに連邦から何らかの財政援助を受けたそれに関して、事業労働協定の拡大適用がそうした建設事業の経費節減をもたらす、かつ効率的で予定工期での竣工を促進するものであるかについて建議する事を求めている。

この大統領令に対して、それまでの三つの大統領令公布時と同様、当然にも労働組合とりわけ建設関連のそれは賞賛の声を挙げた。建設事業に必要な運輸労働者を多く組織するチームスターズのホフファ会長は、「また一つ、ホワイトハウスに我々勤労家庭の擁護者がいる事がどんなに有難いことかが証

明された」と述べた。⁴

(5) その他の課題

以上が2009年3月初頭現在で確認出来たオバマ政権の労働政策の中味である。勿論この他にも長く労働組合が主張し、オバマの選挙公約にもなっている国民医療保険や従業員自由選択法が、オバマ政権によって今後どう扱われるかに大きな関心が集まっている。国民医療保険については、政権はまず保健医療の現状を検討することから始める様で、ホワイトハウスは3月後半から今の所2ヶ月程の間カリフォルニア、アイオワ、ミシガン、ノースカロライナ、バーモントで地域集会を開き、関係者から広く草の根の意見聴取を図る計画を発表している。これに続いて導入を巡る議論が開始されると思われる。⁵ 従業員自由選択法 (Employee Free Choice Act)については、オバマ大統領もホワイトハウス、そして労働省も今の所表立った発言を控えている。

この法案は簡潔に述べれば、組合に加入するか否かを決定するより大きな自由を労働者に与える事を目的としている。そのため労組の設立を司る法規である現行の労働関係調整法や労働関係調整局が監督するその過程に関して、明らかに労働者にとって労働組合を設立し、使用者と団体交渉を持つに当って、例えば使用者の不当労働行為に対する厳罰化などによって障害となっている事項を廃し、労働者に署名による組合設立を可能にする等の新たな手続きの導入が意図されている。

同法案は既にブッシュ政権下でも下院を通過し上院で成立一步手前までいった。労働組合がオバマ政権に最も期待するのも本法の成立であり、そのために労組が全力を挙げてオバマ選挙に協力しただけに、政権が法案成立に努力するのは当然だが、この法案に強く反対する経済界がバックの共和党と全面対決は不可避なだけに、上程時期が焦点となっている。経済危機下で議会の全面協力を必要とするオバマ政権としては、当面法案が3月上程される議会での推移を見守ると思われる。また同様にクリントン政権

時代から労働組合から非常に不評を買っていた北米自由貿易協定の改定にも、オバマは選挙期間中言及していたが、これについても現在の所目立った動きは見られない。

これらの懸案政策課題については新たな展開が見られた時に、再び詳報することとしたい。■

《注》

- 1 “House clears bills to foster wage fairness,” The Boston Globe, January 10, 2009; Kate Pickert, “Lilly Ledbetter,” TIME, Jan 29, 2009, <http://www.time.com/time/nation/article/0.8599,1874954,00.html> (Downloaded on 2009/03/07); “Obama Signs Lilly Ledbetter Act,” Washington Post, January 29, 2009, http://voices.washingtonpost.com/44/2009/01/29/obama_signs_lilly_ledbetter_ac.html (Downloaded on 2009/03/07) Amanda Scott, “Lilly Ledbetter Endorses Barack Obama and Joe Biden,” <http://my.barackobama.com/page/community/post/amandascott/gG4Wj> (Downloaded on 2009/03/07); “Ledbetter v. Goodyear Tire & Rubber Co.,” http://en.wikipedia.org/wiki/Ledbetter_v._Goodyear_Tire_&_Rubber_Co. (Downloaded on 2009/03/07) ;
- 2 “Obama’s Anti-Non-Union Federal Contractor Executive Orders,” The Ohio Layers, February 5, 2009 <http://theohiolaborlawyers.wordpress.com/2009/02/05/obamas?anti-non-union-federal-contractor-executive-orders/>

- (Downloaded on 2009/03/07) ;
- “President Obama Signs Three Executive Orders Affecting Federal Contractors,” Dennis Westlund, World of Work, February 2, 2009 <http://ident-obama-signs-three-executive-orders-affecting-federal-contractors/> (Downloaded on 2009/03/07) ;
- Carol E. Lee, “Biden to head new middle-class task force,” POLOTICO, December 21, 2008 <http://www.politico.com/news/stories/1208/16778.html>
- 3 “About the Task Force,” WHITE HOUSE BLOG January 30, 2009 http://www.whitehouse.gov/blog_post/about_the_task_force_1/ (Downloaded on 2009/03/07) ;
 - “Middle Class Task Force Holds First Meeting in Philadelphia Focus is on Green jobs,” WHITE HOUSE-PRESS OFFICE, February 27, 2009 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Middle-Class-Task-Force-Holds-First-Meeting-in-Philadelphia-Focus-is-on-Green-Jobs/ (Downloaded on 2009/03/07) .
 - 4 “President Obama Issues Fourth Pro-Union Executive Order,” jackson|lewis, <http://www.jacksonlewis.com/legalupdates/article.cfm?aid=1634>
 - 5 “White House to hold healthcare forums across U.S. REUTERS, March 6, 2009,” <http://jp.reuters.com/article/topNews/idUSTRE51O7SP20090306?feedType=RSS&feedName=HealthNews> (Downloaded on 2009/03/07) .

難題のアメリカ医療保険の再生

—オバマの挑戦は成功するか—

小川 正浩

生活研・主席研究員

はじめに

F.D.ルーズベルトのニューディールには、経済復興策と並んで、最低賃金制や労働者の団結権・団体交渉権を盛り込んだ全国労働関係法（ワグナー法）、及び社会保障法といったソーシャル・ディールがふくまれていた。この社会保障法で社会保障（social security）という言葉が世界で初めて登場したことはよく知られている。同法には公的年金や失業保険、公務員の最低賃金などが定められていた。しかし公的医療保険だけはのぞかれた。利益団体として強力な力を有するアメリカ医師会が医療に対する国家介入に抵抗したせいだった。爾来今日にいたるもアメリカには全国民を対象とする普遍主義的な公的医療保険は存在しない。

1929年恐慌はアメリカ国民にとって未曾有の苦渋をもたらしたが、それを契機にして歴史的な意義をもつ新たな社会制度を生み出した。同じ意味で2008年恐慌はどのような制度をもたらすかに注目したとき、国民にとって喫緊の課題といわれる医療保険再建に成功するかどうか歴史評価の分かれ道になるように思われる。

オバマは就任直後は、経済回復と雇用に全力を注ぐために医療まではとても手が回らないとみられていたが、2月の議会演説で医療をエネルギーと教育と並ぶ3大投資分野であることを言明し、次いで議会

向けに示した2010年度予算の基本方針のなかで6,380億ドル規模の社会保障基金の創設を打ち出し、1年以内に改革法案を成立させる決意を披歴した。こうしたオバマの意欲がすんなり実施に移されると考えるのは楽観的にすぎよう。なにしろ医療保険改革はルーズベルト政権以来80年間にわたって民主党と共和党の政治対立の争点になってきたからである。そればかりではなく、分岐と格差の医療保険の現行システムそれ自体が改革に向けての国民合意を難しくしているからである。

本稿ではアメリカの医療保険制度の現状と問題点を概観し、次いで国民医療費の動向について触れ、最後にオバマの政策の要点を紹介しよう。

1. 医療保険の現状と問題点

(1) 国民皆保険制度の不在

アメリカは全国民を対象とするユニバーサルな公的医療保険がない唯一の先進工業国である。どの国でも経済発展が一定水準になれば、国民の健康と生命にかかわる保健・医療のようなサービスは、社会の共同負担と共同消費というシステムで提供されるべきだという国民合意が成立し、医療保険は政府の公共サービスとして実施されてきた。ところが、アメリカではこの国民合意がみられていない。アメリカ福祉国家が「残余的」だとか、「商品化」と「階層化」がつよいレジームといわれるとき、そのわかりやす

表 医療保険の加入状況 (2007)

種 別	該当者数(万人)	全人口に占める割合(%)
公的保険加入者	8300	27.8
メディケア	4140	13.8
メディケイド	3960	13.2
軍保険	1100	3.7
民間保険加入者	20200	67.5
企業提供	17740	59.3
個人購入	2700	8.9
未加入者	4570	15.3

出所 US Census Bureau 2008

(筆者注)全人口は29,910万人。数字はそれぞれに重複している。

い例が医療保険である。

確かに65歳以上の高齢者層にはメディケアという公的保険はある。しかし国民の大半を占める65歳未満の人々には公的保険は存在しない。医療が公共サービスとして提供されなければ、自分の健康と生命を維持しようとすれば、靴や服などの商品と同じように市場でそれを購入するしか方法がない。しかしいくらなんでもその都度医療を購入してはあまりにリスクが高すぎる。そこでリスク分散という意味で非営利・営利の両方がある民間保険に加入する。およそ7割近い人たちがそうしている。そしてそのうちの9割が企業が民間保険と契約してその従業員に提供するいわば企業福祉としての医療保険に加入している。企業内福祉だか企業ごとには本人の保険負担額も違うし、給付内容にも格差がある。大企業ほど有利なことは間違いない。しかしのような「商品化」され「階層化」されたシステムからこぼれ落ちた人たちはどうなるか。2つの集団にわかれる。65歳未満の人たちで公的扶助を受ける資格があるような貧困層には医療扶助(メディケイドという)がある。全人口の13%強の人たちがこの適用を受けている。しかし公的扶助を受けるほど低所得でもなく、さればと言って企業福祉を準備していない企業で働く人、

ワーキングプア層、また民間保険に加入するほどの所得を持っていない人たちは、つまるところどの保険にも加入できずに無保険者になるしかない。こうした無保険者が実に全人口の6人に1人もいる。

医療保険の加入状況を一覧で示したものが表である。順を追って制度の概要と問題点をみていこう。

(2) 企業福祉型保険の限界

まず民間保険に加入している人びと(本人と家族をふくむ)は全人口の67.5%になる(表参照)。この中には65歳以上の人も含まれているので65歳未満だけをとれば6割程度といわれている。民間保険加入形態にも二とおりがある。9割近く、全人口比では6割が企業をつうじて加入している。つまりアメリカの医療保険は企業福祉として従業員とその家族に提供される比重がきわめて高いことを示している。企業福祉型医療保険は、第2次世界大戦中の労働力確保策の一環としてスタートし、戦後、製造業を中心にして広まっていったが、実施状況は企業規模によって格差がある。平均は6割だが、従業員100人以上では93%の企業が実施しているのに対して、同100人未満では59%となっている(厚生労働省2009)。

近年、企業福祉として維持することの限界が tydok 指摘されるようになってきた。

圧迫要因は医療費の高騰とグローバル化による企業再編成である。アメリカの医療費の伸びは先進国でも群を抜いて高く（後述）、80年代には年率で13%、90年代以降も7～8%も伸び、それに企業型保険では対応できないという事態が生じている。そのため心臓疾患などお金がかかる疾病の治療費は全額負担しないとか、また医療費がかさみそうな病歴をもつ従業員の採用が忌避されるという例が後が絶たないという。支出を削減する一方では、従業員の保険料負担（premiums）はどんどん引き上げられていき、過去8年間に賃金上昇の4倍もの速さで増大していった（オバマの2009年2月24日議会演説）。

また1970年代以降の情報化と金融立国化の下でアメリカ製造業全体が国際競争力を失っていくに伴い、これまで手厚い保障をしてきた企業ほど深刻な局面に陥った。企業型保険は従業員の在職中の医療費保障を行うことを基本としているが、大企業においては、メディケアの対象になる65歳以前に早期退職した場合でも65歳まで面倒をみたり、さらに65歳をすぎてもメディケアがカバーしない医療費部分（この部分をメディギャップという）を負担するところもある。しかし上に述べた理由から退職者医療保障を提供していた企業が次第に少なくなり、1988年には企業の66%が設けていたが、2005年には33%へと急落している。こうなると65歳までは自己責任での対応がせまられ、その一部は無保険者かメディケイドに頼らざるを得なくなる。

企業型保険の苦境と限界を表す典型例が、経営破綻からの救済策が政治問題化している自動車のビッグスリーの医療費負担問題である。たとえばGMでは全米自動車労組（UAW）との間で全額会社拠出の退職者医療制度を設けているが、退職者数が増えていくにしたがって会社負担が重荷になっていく。そこで2007年初めにUAWとビッグスリーとの間でVEBA（voluntary employees' beneficiary association）という名の信託基金をつくる協約が結

ばれた。この運営主体はUAWで2010年から事業を始め、GMの場合この基金額は500億ドルが予定され、これにGMは60～70%の資金を現金のかたちで拠出するとされてきた。議会のGM救済案審議の過程でこの巨額の拠出が争点になり、対応をめぐって企業側とUAWとの交渉は難航した。フォードやクライスラーでも同様の状況になった。一足早く妥結したフォードの場合、雇用とVEBAの将来性を確保するという観点から組合側が歩みより、会社側の現金拠出金を半分に減らし、残りを同社株でまかなうことで労使合意が成立した（『朝日新聞』3月10日）。GMとクライスラーもフォード合意に沿うかたちで妥結するとみられている。しかし現在のように株価低迷が繰り返されればVEBA財政の安泰は保証されなくなる。

大企業でもこのようなありさまだから中小企業の場合は一層不安定であることは想像に難くない。オバマ自身もみとめるように企業福祉型医療保険の行き詰まりは日増しに顕わになっている。

（3）残余的な公的医療保険

公的保険としては65歳以上の高齢者と障害者および腎臓障害を対象にしたメディケア（Medicare）があるのみである。国民皆保険をめざしたケネディ構想が挫折し、その後継ジョンソンの「偉大な社会」プランの中で1965年に成立、66年から施行されている。全国民は無理でもせめて生活基盤の弱い高齢者の医療だけでも公的に保障しようということではじまった制度である。メディケアは連邦政府が管理する。2007年で4140万人が適用となっている。入院サービスを保障する強制適用の病院保険（メディケア・パートA）と外来における医師の診療を保障する任意適用（同パートB）から成る。それまで適用外で、自分で負担しなければならなかった外来の処方せん薬代が2006年によく保険適用となった（メディケア・パートD）。メディケアの保険料は、パートAが現役労働者の社会保障税（給与の2.9%を労使折半）と自営業は全額自己負担、パートBは加入者

の保険料と連邦政府の一般財源によって賄われている。

メディケアと同時に創設されたメディケイドは低所得者向けの公的扶助で、保険ではない。運営主体は州政府である。州に義務はないが、現在ではすべての州が実施している。財源は連邦政府と州政府で分担されている。給付内容については連邦政府が一定基準を設けているが、細部は州によって異なっている。受給者は2007年現在約4000万人となっている。近年州政府の主導でメディケイドのスキームを拡大することによって無保険者状態におかれている子どもを救済しようという動きが高まり、州政府が主体になって運営する「州子ども医療保険プログラム」(SCHIP:State Children's Health Insurance Program)が設けられるようになり、2006年度現在約615万人の子どもたちが適用対象となっている。

メディケアは高齢者保険であるが、高齢者が増えることにともなって連邦予算からの支出も増大していき、2008年からのベビーブーマーの退職に伴っての財政難の加速を危ぶむ声が高まっている。保険料もほぼ毎年のように引き上げられている。メディケイドも財政のひっ迫によって年途中で予算を消化してしまい、別の財政措置に追い込まれている州もある。

(4) 6人に1人の無保険者

政府統計 (US Census Bureau 2008) によって無保険者の実態をみよう。2007年の無保険者は4570万人と6人に1人にも達している。その中には18歳未満の子どもが810万人も含まれ、18歳未満の全人口の10人に1人強 (11%) もいる。貧困層の子ども無保険者比率はさらに高く17.6%である。無保険者の世帯年収階層を見てみると25,000ドル未満が全体の29.6%、25,000～49,999ドルが31.8%、50,000～74,999ドルが18.6%、75,000ドル以上が20%となっており、5万ドル以上の中間層が40%も占めている。無保険者のなかには調査時点で高齢退職者など働いていないものも

2割程度いるが、8割は働いており、就労世帯でそこそこの収入がある者でも、高い保険料負担と医療費負担に耐えきらずやむなく無保険者に追い込まれている現実が浮かび上がる。

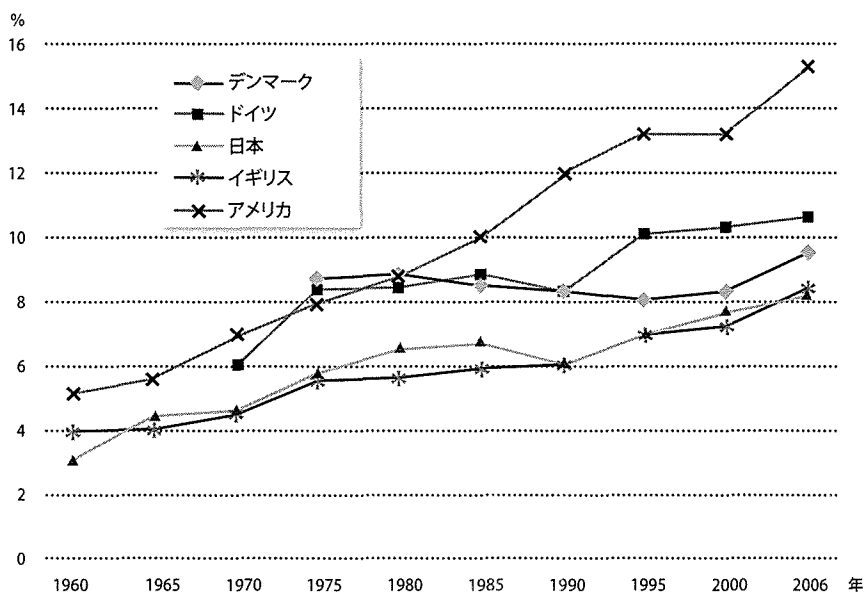
2. 飛びぬけて高い医療費

国民皆保険がなく、無保険者が大勢いて満足な医療を受けられずにいるという話を聞いて、さぞかしアメリカの国民医療費は低いに違いないと想像する人がいても不思議ではない。ところが事実は全く逆である。アメリカは世界で最も多くの富を医療に振り向けている国なのである。

まず1人当たりの医療費支出を取ると (OECD Health Data 2008)、2006年でアメリカが6714ドルとなっており、日本2578ドル、イギリス2760ドルの2.5倍、デンマーク3362ドル、ドイツ3371ドルの2倍以上もの水準になっている。

対GDP比医療費支出割合で同じ5カ国を比較してみると2006年現在、日本8.1%、イギリス8.4%、デンマーク9.5%、ドイツ10.6%であるのに対して、アメリカは15.3%と飛びぬけて高い (図参照)。しかも趨勢をみればその特異性がいつそう明らかになる。アメリカはメディケアとメディケイドの導入に伴い医療アクセスが容易になった60年代後半から70年代前半にかけて医療費が伸び始め、70年には7%に達し、ドイツ、日本、イギリスをかなりの程度上回っているが、それでも75年の時点でデンマークよりも1%程度低い。しかし80年代と90年代そして21世紀になると他の国々とは全く違った傾向を示すようになる。デンマークは8%台でほぼ横ばいで推移し、今世紀に入って漸増している。イギリスはサッチャー政権による国民保健サービス削減政策のもとで70～80年代は抑制されたが、90年代になるとかなりの上昇を示している。日本も80年代をのぞけばイギリスと似た軌跡を描いている。ドイツはドイツ統一や介護保険導入等の影響で90年代以降右肩上がりである。一方、アメリカは80年代になると9%台にな

図 対 GDP 比医療費支出割合推移の国際比較



(資料) OECD Health Data 2008

(作成) 筆者

り、82年にはデンマークを抜きOECD諸国でトップになり、それ以後、うなぎ昇りになっていった。90年代になると診療報酬支払いが出来高払いから定額払いへの移行もあって上昇率が鈍ったが、今世紀になると再び増勢に転じ、2006年には15.3%に達し、直近の数字では16%を超えている。このままいけば2017年には19.5%になると見込まれている(厚生労働省 2009)。

以上はマクロの話だが、個別の治療費の一例として「盲腸手術入院の都市別総費用」をみると(大村 2007)、ニューヨーク約195万円、フランクフルト88万円、ロンドン54万円、日本30~40万円となっている。ニューヨークはアメリカのなかでもとくに高いことを割り引いてもアメリカの治療費の高さがわかる。

アメリカの医療費はなぜこれほどまでに高いかにかんしては諸説がある。一つは需要面では人口の高齢化率があるが、アメリカは5カ国のなかで一時期確かに高いこともあったが、先進国で最も低い国

に属するので理由としては説得性がない。そうすると、もっぱら供給サイドに理由がありそうだ。世界で最先端の医療技術・薬剤の開発、医師の技術料の高騰、メディケア参加を嫌がるアメリカ医師会を説得させるために大甘の診療支払いをしたこと、医療訴訟が多いために医師の賠償保険が高く、それが医療費に跳ね返っていることなどが挙げられている。

しかしいずれにしてもアメリカの医療費はマクロでもミクロでも馬鹿高く、治療費が支払えずに辛酸を舐めている人が大勢いる。自己破産全体の半数が医療費を理由としているといわれ(堤 2008)、オバマも2月の議会演説で「アメリカでは医療コストのせいで30秒に1件の割合で自己破産が起きている」と危機感を顕わにしている。

3. オバマの医療保険改革への挑戦

すでに述べたように、アメリカにおいては公的医療保険を導入するかどうかは民主党と共和党の政策の

分水嶺と言っても過言でない。ルーズベルトから始まってトルーマン、ケネディ、ジョンソンそしてクリントンなど歴代の民主党大統領の多くは皆保険を模索してきたが、アメリカ医師会や保険会社・薬剤資本、それらをバックにした共和党の強硬な反対に会って実現が阻まれてきた。共和党強硬派は「皆保険はアメリカの社会主義化」だという罵詈雑言を浴びせてきた。

オバマはすでに上院議員1年の時に「ハイブリッド・医療費交換法案」という法案を出している。この法案でビッグスリーの退職者医療に連邦政府からの補助金を出すべきという考えを示していた。

大統領選挙に臨んでからは、『変革のための青写真 アメリカのためのオバマ／バイデン・プラン』(Blueprint for Change Obama and Biden's Plan for America)のなかで改革の方向性を示している。そこでは、①標準家族の過大になっている保険料負担を軽減し、年額2500ドルまでに引き下げる。その方法として医療費高騰の主因の一つとなっている医療過誤訴訟を減らすために医療情報の電子化などによって過誤を少なくする。②大統領第1任期中にすべてのアメリカ人が、質の良いかつ利用しやすい医療保険を選択できる法律の制定を目指す。③予防と公衆衛生の予算を増やす、などが掲げられている。②で「選択」(options)が謳われているのは、クリントン時代の失敗の轍をふまないように、皆保険導入に性急にならず、現行システムの継続も選択肢にするというメッセージである。つまり⑦高齢者が加入しているメディケアはそのまま維持し、④現在各人が気に入っている保険——たとえば民間非営利保険であれ、民間営利保険であれ、また企業型保険であれ——に加入している人たちには、保険料負担を2500ドルに引き下げること以外には何も変更を加えず、⑤無保険者には民間保険を選ぶかあるいは公的プランのいずれかによって保険に加入できるようにする、という考え方である。

大統領就任後は、この「青写真」を上回るテンポですばやい対応をみせている。

第1に、就任後2週間も経たない2月4日に、低所得者を中心にした子ども向けに州政府が運営する「子ども医療保険プログラム」(SCHIP)改正案に署名した。連邦政府はこのプログラムに今後4年半で拠出額を約328億ドル増やし、受給対象の子どもを現在の6～700万人から1,000万人に拡大するという改正である。この改正案はすでに2007年議会で成立していたが、ブッシュが2回にわたって拒否権を発動し葬っていたものであった(『朝日新聞』2009年2月5日)。

第2に、2月13日に難航の末成立した総額7870億ドルの景気対策法のなかでは、SCHIPへの補助や医療情報の電子化推進など870億ドルの医療制度の拡充財源が措置された。

第3に、2月24日に行った就任後初の議会演説においては、医療を教育とエネルギーと並ぶ3大投資分野と位置づけると述べ、加えて医療保険改革に向けてのより強い決意を鮮明にした。つまり第I期の任期中ということで先延ばしするのではなく、「1年以内に」立法化を成し遂げるとの方針を打ち出した。次いで26日発表した2010年予算の基本方針では医療保険拡充のために向こう10年間で6340億ドルの社会保障基金を創設することを表明した。

以上がこれまで明らかになったオバマの医療保険改革の構想と日程である。

「1年以内に」法案化される法案の中身と社会保障基金の活用方法の全貌はこれから徐々に明らかになっていくであろう。アメリカのメディアのなかには、この基金が実質上、公的皆保険に道を開くものだと解説しているものもある。CNNの世論調査では72%の国民が医療保険拡充に賛成している。しかしこの拡充がイギリスやカナダのような普遍主義的で社会化された医療保険に結びつくかどうかはまったく不明である。オバマもそのことについては態度を明らかにしていない。まず草の根レベルの討議を成熟させ、国民合意形成を優先させているようにおもわれる。その最初の取り組みとして3月5日にホワイトハウスで市民、労組、保険業界や薬剤業界、医師、

議員など各階層を集めた医療改革フォーラムを開催した。そしてこのフォーラムに先立ち各地で「保健ケアのためのコミュニティ討論」を開き、医療にかんする市民の意見をくみ上げている段階である。こうしたプロセスをつうじて改革案が練り上げられていくものとみられる。

おわりに

どの国でも国民皆保険を実現した政治家は永遠に国民からの敬愛を受け、その名を歴史にとどめている。国民保健サービス (NHS) を実現したイギリス労働党のアトリーとベヴァン、カナダの国民皆保険を実現した社会主義者のトミー・ダグラス。オバマがアメリカの医療の危機を救い、これらの偉大な先人達と同じように名を後世に伝えることができるだろうか。■

《参考文献》

- オバマ、バラク／棚橋志行訳 (2007) 『合衆国再生』ダイヤモンド社
ホワイトハウスホームページ <http://www.whitehouse.gov/>
アメリカ保健社会福祉省ホームページ <http://www.hhs.gov/>
OECD Health Data 2008
US Census Bureau Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States 2007
宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』岩波新書
大村昭人 (2007) 「医療立国論」日刊工業新聞社
厚生労働省編 (2009) 『世界の厚生労働 2009』TKC出版
関ふ佐子「アメリカの医療保障改革」インターネットアップ文献より
堤 末果 (2008) 『ルポ 貧困大国アメリカ』岩波新書
西村周三 (2000) 「メディケアとメディケイド」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 アメリカ』東京大学出版会
長谷川千春「雇用主提供医療保険システムの動揺」(2006) 渋谷博史・中浜隆編『アメリカの年金と医療』日本経済評論社
広井良典 (1992) 『アメリカの医療政策と日本』勁草書房
李 啓充 講演「米国マネジドケアの失敗から何を学ぶか」<http://www.med.or.jp/nichikara/lee.html>

