

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	格差と再分配をめぐる米国政党政治
他言語論題 Title in other language	Inequality and Redistribution in American Partisan Politics
著者 / 所属 Author(s)	武岳 沙綾 (TAKEOKA Sa'aya) / 政治議会課
書名 Title of Book	格差、分配、経済成長 総合調査報告書 (Inequality, Distribution and Economic Growth)
シリーズ Series	調査資料 2022-3 (Research Materials 2022-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-16
ページ Pages	135-151
ISBN	978-4-87582-904-1
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	アメリカ、分極化、政党政治、リベラル、保守、勤労所得税額控除
摘要 Abstract	米国では、格差・分配観の異なる 2 大政党の分極化が進む中、再分配政策の形成は困難になっているが、ワークフェアの考えに基づく勤労所得税額控除は、超党派的な支持を比較的得ているとされる。

- * この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

格差と再分配をめぐる米国政党政治

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 武岳 沙綾

目 次

はじめに

I 米国の政党政治

- 1 米国の政党政治の特徴
- 2 リベラルと保守
- 3 2大政党への住み分け
- 4 分極化
- 5 2大政党の党内勢力

II 米国における再分配政策

- 1 米国における再分配政策の歴史と特徴
- 2 経済格差、再分配をめぐる党派性

III 政党政治の中の勤労所得税額控除（EITC）

- 1 EITC の概要
- 2 EITC の導入（1960～70年代）
- 3 ワークフェアと EITC の拡大（1980～90年代）
- 4 EITC の現在と政治的利点

おわりに

キーワード：アメリカ、分極化、政党政治、リベラル、保守、
勤労所得税額控除

はじめに

米国における政党政治と再分配政策とは密接な関わりを持ち、経済格差に対する見方も党派によって異なる。長らく2大政党として政治を担ってきた民主党と共和党にとって、社会経済の問題に対する政府の役割（大きな政府か小さな政府か）に関する考え方は、特に1930年代以降、主要な対立軸の1つであり続けてきた。また、2大政党間の分極化や対立が進んだ近年では、ますます格差是正を目的とする立法が難しくなっているとの指摘⁽¹⁾もある。本稿では、米国における2大政党を中心とする政党政治と再分配政策との関係を、政党政治の歴史的な特徴と近年の傾向を踏まえて論じる。

Iでは、米国の政党政治全般について、2大政党の歴史的な立場やイデオロギー的分極化を含めて記述する。IIでは、米国の再分配政策の特徴を踏まえ、経済格差や再分配に対する2大政党の価値観の違いを示す様々な先行研究を基に、分極化が進む中での再分配政策の難しさについて考察する。IIIでは、そうした状況下でも比較的幅広い支持を得てきたとされる勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit: EITC）の導入・拡大過程について確認し、分極化の時代における再分配政策の合意形成の可能性を探る。

I 米国の政党政治

1 米国の政党政治の特徴

まずは、米国における政党政治全般の特徴を確認する。

米国の政党制（政党システム）については、19世紀に民主党（Democratic Party）と共和党（Republican Party）が設立されて以来、2大政党制が定着しており、第3政党が進出することは困難とされる。その背景として、連邦議会選挙で採用している小選挙区制⁽²⁾が大政党に有利な選挙制度であることなどがある⁽³⁾。

次に政党組織の特徴として、米国の2大政党は、日本などの政党と異なり、党首のような党全体を統率する機関を持たない。全国党大会や党全国委員会は存在するものの、その役割は4年に1度の大統領選挙における候補者指名に関するもののみである。選挙制度を含む政治的権限の多くが各州にあるため、2大政党の州組織や地方組織は高い自立性を持つ。入党手続や党費納入義務などを伴う党員制度はなく、議会における議員に対する党議拘束もないため、地元選挙区や州の利益を代表する連邦議会議員は、所属政党に関わりなく、自らの判断で議論を行ったり採決に参加したりする。そのため、所属政党の垣根を越えて投票を行う「クロス・ボーティング（交差投票）」と呼ばれる現象が生じる⁽⁴⁾。近年では、選挙区ごとの組織が衰退したことや、マス・メディアの発達を背景に、広域に向けた情報発信や選挙資金調達の効率性から全国組織

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4(2022)年11月28日である。

(1) 西山隆行「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」『社会保障研究』6巻2号, 2021.9, pp.102-113など。

(2) 米国連邦議会議員の選挙制度については、上野磨里奈「主要国議会の選挙制度及び投票率の推移」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1161号, 2021.11.18, pp.1-2. <<https://doi.org/10.11501/11874929>>; 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』772号, 2015.5, pp.23-42. <<https://doi.org/10.11501/9368694>>等を参照のこと。

(3) 森脇俊雅「第4章 政党と利益団体」久保文明ほか『アメリカ政治 第3版』有斐閣, 2017, p.80.

が強化されたことも指摘されるが、依然として政党内の対立も各々存在し、他国と比べれば政党規律は弱いとされる⁽⁵⁾。

米国の統治システムは、行政権を大統領が担い、立法権を連邦議会が担う権力分立制である。大統領と連邦議会の上院議員・下院議員はそれぞれ別の選挙で選ばれるため、大統領の所属政党と連邦議会（上下両院又はいずれか）の多数党が一致しない「分割政府」が生じる場合がある。また、均衡と抑制を重視する観点から大統領と議会の関係が分離的であり、両者の対立で立法過程が停滞した場合の調整手段も制度的に存在せず、構造的に大統領と議会との協力や効率的な交渉は困難であるとされる。なお、大統領の所属政党と連邦議会の多数党が一致する「統一政府」の場合も、両者が協力するとは限らない⁽⁶⁾。

法案（予算法案を含む。）の提出権は議員にあり、大統領や閣僚と連邦議会議員を兼務することはできないため、大統領は、立法や予算について教書を連邦議会に送付することができるのみである。また、法案審議において発言する権限がなく、審議を促進する権限も基本的に持たないため、大統領が成立を望む法案を通過させるためには、議会指導部を中心に、議員の説得が不可欠となる⁽⁷⁾。

2 リベラルと保守

米国におけるリベラルと保守は、米国の伝統的思想である自由主義（リベラリズム）に対するアプローチの違いによって説明される。リベラルは、政府が社会経済的課題に積極的役割を果たすことで自由主義の理念を維持できると考えるのに対し、保守は、政府による社会経済に対する介入を最小限にとどめることが自由主義の理念にかなうと考える⁽⁸⁾。

これらの政治的立場の起源は、1930年代に求められる。1929年に始まった大恐慌への対応として、1933年に大統領となった民主党のフランクリン・ローズヴェルト（Franklin Roosevelt）は、経済学者ケインズ（John Maynard Keynes）の考え方を理論的支柱に、大規模な失業対策、労働者の権利保障、社会保障制度の創設などを含むニューディール政策を行った。その受益者となった農民、労働者、人種マイノリティなどが、以前から民主党の支持層であった南部の保守派とともに、その後の民主党の支持基盤となるニューディール連合を形成した⁽⁹⁾。

ニューディール政策を社会主義的であると批判されたローズヴェルトらは、「リベラル（自由主義的）」なものと呼んで正当化した。そこから、ニューディール政策の基本にあった、連邦政府が市場の行き過ぎを抑制し、国民に経済的機会と保障を与えて政治過程に包摂するという理念が、リベラリズムと理解されるようになる。そして、その理念に基づいて打ち出された政策等を支持する態度が「リベラル」、それらに反対する立場が「保守」と呼ばれるようになっ

(4) 同上, pp.81-82; 岡山裕『アメリカの政党政治—建国から250年の軌跡—』中央公論新社, 2020, pp.6-7, 19-22; 畠山圭一「第3章 二大政党制と選挙」畠山圭一・加藤普章編著『アメリカ・カナダ』（世界政治叢書 1巻）ミネルヴァ書房, 2008, pp.61-63; 奥村牧人「I アメリカ」国立国会図書館調査及び立法考査局編『主要国の議会制度』（調査資料 2009-1-b 基本情報シリーズ 5）2010, p.3. <<https://doi.org/10.11501/1166394>>

(5) 西山隆行「第8章 [アメリカ] 権力を持った保守の苦悩」阪野智一・近藤正基編『刷新する保守—保守政党の国際比較—』弘文堂, 2017, pp.323-326.

(6) 廣瀬淳子「アメリカの議会・大統領関係の課題—分極化と政治的意思決定—」『レファレンス』787号, 2016.8, pp.61-63. <<https://doi.org/10.11501/10188915>>; 前嶋和弘「第2章 分極化と議会」東京財団政策研究所監修, 久保文明編『トランプ政権の分析—分極化と政策的収斂との間で—』日本評論社, 2021, pp.24-26.

(7) 廣瀬 同上, pp.61-63.

(8) 待鳥聡史「二大政党制の硬直化」『国際問題』681号, 2019.5, p.32.

(9) 森脇 前掲注(3), pp.77-78; 岡山 前掲注(4), pp.132-136; 渡辺靖『アメリカとは何か—自画像と世界観をめぐる相剋—』岩波書店, 2022, pp.5-9.

た⁽¹⁰⁾。ニューディール以前は、リベラルやリベラリズムという言葉は、小さな政府と自由放任主義を意味してきたが、ここで大きな政府を意味する言葉に変化した⁽¹¹⁾。

このリベラリズムは、当初は米国の豊かさの公正な再分配を企図するものであったが、1960年代の公民権運動をきっかけに、人種、性別などのアイデンティティの領域にも踏み込むようになり、その傾向は今日まで続いている。対外政策においては、1960年代の冷戦下では党派を超えて共産主義に対する封じ込め政策の立場をとっていたが、ベトナム戦争をめぐり、1968年の大統領選挙以降は民主党がその路線を排して反戦平和主義を取り込んだことから、武力の行使に消極的なリベラルと、それを躊躇（ちゅうちょ）しない保守という構図が確立していった⁽¹²⁾。さらに、人工妊娠中絶を憲法上の権利とする1973年の「ロー対ウェイド判決」などへの反発から、宗教右派が積極的に政治に参加するようになった⁽¹³⁾。そうしたことを背景に、現代の保守主義は、「小さな政府」、「力による平和」、「伝統的価値・信仰」の3つを軸に展開されることとなった⁽¹⁴⁾。

3 2大政党への住み分け

1960～70年代頃から、リベラル派と保守派がそれぞれ民主党と共和党に住み分けるようになったとされている。1960年代の米国では、公民権運動、ベトナム戦争反対運動、女性解放運動などの活発化と、それらへの反発が生じたことにより、リベラル派と保守派の対立が激化した。1963年に就任した民主党のリンドン・ジョンソン（Lyndon Johnson）大統領は、市民的権利（公民権）の保障や大きな政府を念頭に置いた「偉大な社会」を掲げ、1964年には南部民主党議員の抵抗を押し切って公民権法を成立させ、1965年には投票における人種差別を禁止する投票権法を成立させた。こうした動きに対し、南部の保守的な白人は民主党から距離を置くようになった⁽¹⁵⁾。一方、共和党は、1964年の大統領選挙で共和党候補となった保守派のバリー・ゴールドウォーター（Barry Goldwater）が、落選したものの、南部のうち最も保守的な諸州で公民権法に反発する白人の支持を得たことなどから、南部を含む反リベラル勢力の糾合に着手した⁽¹⁶⁾。次の1968年大統領選挙では、共和党候補のリチャード・ニクソン（Richard Nixon）が、南部白人の取り込みを想定した「南部戦略」を展開し、民主党を支えるニューディール連合から南部保守派という支持層を奪った。ここから、民主党がリベラルの政党となり、共和党にはリベラルに反発する保守派が結集するという動きが始まった⁽¹⁷⁾。

こうしてニューディール以降の数十年をかけ、民主党はリベラル、共和党は保守の政党へと分かれた。そのことを前提として両党の政策的立場を整理するならば、広義の経済的争点について

(10) 砂田一郎「第二章 リベラリズムと民主党」藤本一美編『アメリカ政治の新方向—レーガンの時代—』勁草書房, 1990, pp.23-60; 砂田一郎「第10章 思想・イデオロギー」久保ほか 前掲注(3), pp.207-209.

(11) 久保文明『アメリカ政治史』有斐閣, 2018, p.128.

(12) 中山俊宏「第22章 思想」久保文明ほか編『アメリカ政治の地殻変動—分極化の行方—』東京大学出版会, 2021, pp.312-314.

(13) 松本佐保『アメリカを動かす宗教ナショナリズム』筑摩書房, 2021, pp.69-73.

(14) 中山 前掲注(12), pp.314-315.

(15) 吉野孝「トランプ政権後の共和党—分極化政策の動向—」『ワセダアジアレビュー』24号, 2022.2, pp.8-14; 久保前掲注(11), pp.169-173; 山田敏之「序論—アメリカの政治・社会の分断と国際秩序の揺らぎ—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『21世紀のアメリカ—総合調査報告書—』（調査資料2018-3）2019, pp.5-9. <<https://doi.org/10.11501/11254532>>

(16) 岡山 前掲注(4), pp.156-158.

(17) 梅川健「第2章 大統領制」久保ほか編 前掲注(12), pp.31-32.

は、民主党は大きな政府（政府の役割重視）の考え方にに基づき、累進課税や法人税の増税に賛成し、福祉や公的医療保険については拡充の立場をとる。共和党は、小さな政府（市場重視）の考え方にに基づき、減税を支持し、福祉の縮小と民間医療保険活用の立場をとる。他の争点については、民主党が、中絶容認、気候変動対策に積極的、少数派の権利擁護の立場であるのに対し、共和党が、中絶反対、気候変動対策に消極的、少数派の権利擁護に消極的、といった立場をとる⁽¹⁸⁾。

4 分極化

近年の米国政党政治の特徴として、「分極化」が指摘されている。分極化とは、リベラルと保守という政治的立場の隔たりが大きくなり、それぞれの内部では同質化が進むことで、互いに激しく対立するようになったことを指す。政党について言う場合には、2大政党それぞれの内部におけるイデオロギー的凝集性の高まりと、それに伴う政党間のイデオロギー的距離の隔たりの拡大、すなわち民主党は一層リベラルに、共和党は一層保守的になることを指す。今日では、リベラルと保守の立場の相違が政党間の相違と重なり、政治過程における民主党と共和党の対立が強まったことにより、政治的停滞が生じているとされる⁽¹⁹⁾。

2大政党の分極化の要因の1つとして、I-3で述べたような住み分けが挙げられるが、他にも様々な説明が試みられている。選挙区において政策実現に熱心な政党活動家の支持を得るため、候補者がより極端な政策を掲げるようになったとするものや、特に共和党について、議会指導部に権力と資金が集中し、党に忠実な議員が優遇されるようになったとするものなどがある⁽²⁰⁾。

議会においては、かつては分割政府であっても党派を超えて妥協し、立法を行うことが可能であった。しかし、ここ20年で急速に進んでいる分極化の中、各政党内で議員の立場が一致するようになると、党派を超えて話し合うことは困難になり、「動かない政治」と呼ばれるこう着状態や、立法数の減少も見られるようになった⁽²¹⁾。

連邦議会議員の議会内での投票行動に関する分析では、民主党と共和党のイデオロギー的な距離は過去50年間で最も大きくなっている。1970年代初頭から現在までに、民主党がややリベラルへ、共和党が大きく保守へと、両党の平均的なイデオロギーはそれぞれ中心から離れ、両党の中道派議員は極端に減少した⁽²²⁾。別の調査では、各党の多数派の賛否が対立した投票（政党結束投票）において、各議員がその所属政党の多数派の立場に従って投票した比率の平均は、1972年には民主党が上院57%・下院58%、共和党が上院61%・下院66%であった。しかし、2021年には民主党が上院97%・下院98%、共和党が上院84%・下院93%となっている⁽²³⁾。

有権者の分極化は、政治家の分極化よりも少し遅れて生じた。21世紀初頭には、まだ中道の有権者が最多であったとされる⁽²⁴⁾。しかし、ピュー・リサーチ・センター（Pew Research Center）の調査では、2017年までに有権者が様々な論点に対し、イデオロギー的に一貫した態

(18) 西山隆行『アメリカ政治入門』東京大学出版会、2018、p.98。

(19) 待鳥 前掲注(8)、pp.31-32; 西川賢「アメリカ政治における政治的分極化」『横幹連合コンファレンス予稿集』第12回、2021.12. <https://doi.org/10.11487/oukan.2021.0_A-5-2>

(20) 山田 前掲注(15)、pp.5-9. この資料は、議会における分極化の要因に関する多くの学説を紹介している。

(21) 前嶋 前掲注(6)、pp.24-26.

(22) Drew Desilver, “The polarization in today’s Congress has roots that go back decades,” 2022.3.10. Pew Research Center Website <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>>

(23) Niels Lesniewski and Ryan Kelly, “Party unity vote studies underscore polarized State of the Union,” 2022.3.1. CQ Roll Call Website <<https://rollcall.com/2022/03/01/party-unity-vote-studies-underscore-polarized-state-of-the-union/>>

(24) 岡山 前掲注(4)、pp.219-220.

度をとるようになったことが示されている。民主党支持者と共和党支持者の政治的価値観（政府の役割、人種、移民、安全保障、環境保護などを含む10の質問に対する回答の平均）の差は、1994年には15ポイントであったが、2017年には36ポイントまで拡大した。また、1994年には、共和党支持者の中央値は民主党支持者の70%よりも保守的であり、民主党支持者の中央値は共和党支持者の64%よりもリベラルであった。それに対し、2017年には、共和党支持者の中央値は民主党支持者の97%よりも保守的であり、民主党支持者の中央値は共和党支持者の95%よりもリベラルである⁽²⁵⁾。

イデオロギー的な対立ではなく、例えば民主党に道徳的な愛着を抱く人々が、共和党に反感や憎悪を抱くような対立は、「感情的分極化」と呼ばれ、イデオロギー的分極化以上に、社会や政治に深刻な影響をもたらすとされている。人々がインターネット上で自分と同じような意見の中に閉じ籠もることが、感情的分極化につながる可能性も指摘されている⁽²⁶⁾。

5 2大政党の党内勢力

民主党と共和党の党内にもそれぞれ立場の異なるグループが存在する。

民主党内には従来、左派と中道派がある。1960年代以降、民主党では、公民権運動、女性解放運動に加え、環境保護運動や消費者運動などのニューポリティクスと呼ばれる左派的な運動が台頭していた。民主党の左傾化や経済・福祉の行き詰まりを背景に、保守主義が勢い付き、1980年代の3回の大統領選挙では共和党が勝利した。民主党内では、危機感が高まる中、1980年代半ばに登場したニュー・デモクラットと呼ばれる保守派・中道派の運動が影響力を増した。ニュー・デモクラットは、民主党が左派の急進的な特殊利益にとらわれ、中道派の有権者の平均的感覚から離れたのではないかとの反省に基づき、福祉政策の大幅見直しや自由貿易主義的な政策など、従来の民主党左派とは異なる路線を打ち出した。1993年には、党内のニュー・デモクラットを率いる民主党指導者会議（Democratic Leadership Council: DLC）の議長を務めたこともあるビル・クリントン（Bill Clinton）が大統領となり、再分配重視から経済成長優先への転換、財政規律の回復、自由貿易推進などを含む、「第三の道」とも呼ばれる政策路線を展開した⁽²⁷⁾。ニュー・デモクラットは、現在でも下院民主党で最大のグループとなっている⁽²⁸⁾。一方で、左派はニュー・デモクラットの影で勢いを失っていたが、バラク・オバマ（Barack Obama）政権の2010年代に、オキュパイ・ウォール・ストリート（Occupy Wall Street: OWS）⁽²⁹⁾やブラック・ライブズ・マター（Black Lives Matter: BLM）⁽³⁰⁾といった運動を機に再び注目された。また、無所属の民主社会主義者バーニー・サンダース（Bernie Sanders）

(25) “The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider,” 2017.10.5. Pew Research Center Website <<https://www.pewresearch.org/politics/2017/10/05/the-partisan-divide-on-political-values-grows-even-wider/>>

(26) 西川 前掲注(19)

(27) 久保文明「米民主党の変容—「ニュー・デモクラット・ネットワーク」を中心に—」『選挙研究』17号、2002、pp.71-83; 渡辺将人「アメリカ民主党の模索—政党の変容とジレンマを中心に—」『生活経済政策』225号、2015.10、pp.25-29.

(28) “About Us.” New Democrat Coalition Website <<https://newdemocratcoalition.house.gov/about-us>>

(29) OWSは、「我々は99%」をスローガンに所得格差の是正等を訴え、2011年秋頃から、ウォール街付近の公園を占拠するなどした運動である。藤本一美「米国における「ウォール街占拠」運動—“直接民主制”方式による意思決定—」『専修大学社会科学研究所月報』593号、2012.11、pp.21-41.

(30) BLMは、人種差別を構造的な問題と捉え、警察組織などを批判する運動である。2013年から展開されていたが、2020年に黒人男性が白人警察官に首を圧迫されて死亡した事件を受けて支持が拡大し、全米各地でデモが行われるようになった。荒木圭子「第7章 黒人」久保ほか編 前掲注(12)、pp.101-105.

が民主党議員と共に立ち上げた進歩派議員連盟（Congressional Progressive Caucus: CPC）は、2021年までにニュー・デモクラットに迫る勢いとなった⁽³¹⁾。こうした党外に由来する「新世代左派」は、従来の左派とも中道派とも異なる草の根ポピュリスト的な性質を持ち、民主党を左派と中道派の二分法で理解することは、2016年以降については困難であるとの指摘もある⁽³²⁾。

既に触れたように保守主義は「小さな政府」、「力による平和」、「伝統的価値・信仰」を軸に構成されたが、政治の場でこれらをバランスよく取り込んで支持を得たのが、1981年に大統領となった共和党のロナルド・レーガン（Ronald Reagan）であった。それ以降、レーガン主義が保守本流の輪郭を定めるとともに、2010年代半ばまでの共和党の方向性を規定してきた⁽³³⁾。しかし、2017年に就任したドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領は、政権初期には減税など従来のレーガン主義に沿った政策を行った一方で、環太平洋経済連携協定（TPP）からの離脱を含む保護貿易主義的な政策や孤立主義的な外交を行い、また財政均衡に頓着しない姿勢を示した⁽³⁴⁾。2018年中間選挙の際には、共和党の「トランプ化」によって多くの保守派共和党議員が退任したことや、保守派の論客がトランプ大統領に対して厳しい批判をしたことも指摘されている⁽³⁵⁾。

Ⅱ 米国における再分配政策

1 米国における再分配政策の歴史と特徴

米国における社会福祉政策の前提条件の1つとして、英国のピューリタニズムの影響を受けた、勤労を美德とする価値観がある⁽³⁶⁾。現代でも、働くことが可能な人は勤労を要請されることが、米国福祉国家の特徴であるとされている。例えば、公的扶助の中核的プログラムである貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）について実質的な権限を持つ州政府は、労働の義務を果たさない人に対して連邦政府からの補助金を用いることが認められていない。公的医療保険は、公務員や退役軍人を除き、高齢者向けのメディケア、貧困者向けのメディケイド、若年層向けの児童医療保険プログラム（Children's Health Insurance Program: CHIP）しかなく、それらの対象とならない人々は自主的に民間医療保険に加入することになる。なお、オバマ政権の医療保険制度改革、いわゆるオバマケアは、民間医療保険制度を基礎として国民に医療保険加入を義務付けるものであり、公的な制度としての国民皆保険とは異なる。米国において福祉サービスの提供を労働と結び付ける考え方は支持を得ており、障害や高齢といった労働できない事情がない人にサービスを提供することに対しては反発が強い⁽³⁷⁾。労働を重視する現代の米国福祉国家の形成に寄与したとされる1996年の福祉改革⁽³⁸⁾ま

(31) 梅崎透「アメリカ政治のパラダイム変化はあるか—民主党左派とバイデン政権—」『国際問題』701号, 2021.6, pp.22-32.

(32) 渡辺将人「アメリカ民主党の変容—バイデン政権が抱える分極化—」『ワセダアジアレビュー』24号, 2022.2, pp.14-20.

(33) 中山 前掲注(12), pp.311-324.

(34) 実哲也「揺れる米共和党の経済思潮—自由市場重視の伝統への政治的逆風と政策への影響—」『総合政策研究』61号, 2020.9, pp.1-2, 19; 宮田智之「第5章 トランプイズムと共和党—保守派の「再編」を中心に—」東京財団政策研究所監修, 久保編 前掲注(6), pp.75-76, 85-89.

(35) 中山俊宏「トランプ化する共和党」『世界』915号, 2018.12, pp.195-197.

(36) 山岸敬和「第8章 社会福祉政策」岡山裕・西山隆行編『アメリカの政治』弘文堂, 2019, p.161.

(37) 西山隆行「第7章 自由主義レジーム・アメリカの医療保険・年金・公的扶助」新川敏光編著『福祉レジーム』ミネルヴァ書房, 2015, pp.95-105; 西山 前掲注(1), pp.104-105, 108.

(38) 西山隆行「アメリカの社会福祉政策の現状と課題」『甲南法学』51巻3号, 2011, p.161; 西山『福祉レジーム』同上, pp.102-103.

での経緯を以下に述べる。

ニューディール政策が行われたことは、米国の福祉国家への転換を意味し、以後「大きな政府」を是認するリベラルが米国政治の基調となった⁽³⁹⁾。1935年の社会保障法により、労働者向けの失業保険、老齢年金、公的扶助である要扶養児童扶助（Aid to Dependent Children: ADC）などが導入された。1960年代には、民主党のジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）大統領、ジョンソン大統領によりニューディール政策の更なる発展が試みられ、1962年にADCが要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children: AFDC）として拡大されたほか、貧困層への現物支給プログラムであるフードスタンプなど、多くの制度が導入された。ニューディール政策で断念していた公的医療保険では1965年、民間保険でカバーされない高齢者と貧困者向けに、それぞれメディケアとメディケイドが成立した⁽⁴⁰⁾。

しかし、1970年代までにニューディール的な政策は行き詰まる。1969年に就任したニクソン大統領は、連邦政府の権力拡大基調に疑問を投げ掛け、福祉プログラムの効率化を目指して家族援助計画（Family Assistance Plan: FAP）を提唱するなどした（Ⅲ-2を参照のこと）。1980年代にはレーガン大統領が、家族形成のインセンティブが失われるといった道徳的な側面からも福祉改革の必要性を訴え、この時期には、福祉（Welfare）から、福祉受給者に労働を求め、ワークフェア（Workfare）へと移行する動きが強まった⁽⁴¹⁾。ワークフェアは、Work（勤労）とWelfare（福祉）を組み合わせた造語であり、公的扶助や失業保険の受給者に対して就労、求職活動、職業訓練への参加等を求める考え方である。米国においては、1970年代に福祉改革の文脈で使われ始め、クリントン政権によりワークフェアの政策が本格的に展開されたと言われる⁽⁴²⁾。ニクソン、レーガン政権における議論を土台に、クリントン政権下で行われた1996年の福祉改革では、公的扶助のAFDCが廃止されてTANFが導入され、受給期間が生涯で5年間に制限されるとともに、受給期間中も就労や職業訓練等を行うことが義務付けられた⁽⁴³⁾。

2 経済格差、再分配をめぐる党派性

民主党と共和党とは長年、連邦政府の役割をめぐり、論争を繰り返してきた。民主党は弱者の救済などを目的に連邦政府の役割を重視するが、共和党は連邦政府の権限拡張に反対し、できる限り市場メカニズムに委ねることを主張してきた⁽⁴⁴⁾。経済的再分配に関する2大政党の立場の違いは古く、1932年頃には現在と類似のものになっていたとされ、民主党は労働者のため政府が経済に介入する立場の政党、共和党は自由市場資本主義の政党であった⁽⁴⁵⁾。

2大政党の党派性と経済格差あるいは再分配をめぐることは、様々な観点からの研究がある。

(1) 政策綱領における記述

1980年から2020年までの民主党と共和党の政策綱領における経済的不平等に関する記述を

(39) 渡辺 前掲注(9), pp.6-7.

(40) 山岸 前掲注(36), pp.166-169.

(41) 山岸 同上, pp.170-174.

(42) 平岡公一「2. 貧困と社会的排除への対応」松村祥子編著『欧米の社会福祉』放送大学教育振興会, 2007, pp.32-35; 新井光吉「8. アメリカの社会福祉の現状と課題」同, pp.115-117.

(43) 山岸 前掲注(36), pp.170-174.

(44) 実 前掲注(34), pp.15-35.

(45) Hans Noel, "Chapter 4 What the Parties Stand For," Marjorie Randon Hershey, ed., *CQ Press guide to U.S. political parties*, Thousand Oaks, California: CQ Press, [2014], pp.55-65.

分析した研究⁽⁴⁶⁾によると、1980年以降、民主党と共和党の経済的不平等に対する意見は一貫して分かれており、差異はここ20年ほどの間に大きくなった。不平等の要因を何に帰属させるかについては、両党は異なる要因を重視し、それぞれの中でも以下のように変化してきた。

民主党は、経済的不平等への懸念の表れとして、特に2008年以降、不平等に関する説明自体が共和党よりも多い。調査の全期間を通して民主党は「努力 (Effort)」や「個人の性格・能力 (Character & ability)」に対する言及が比較的少ないが、2020年までに、不平等の原因を個人に求める記述は全く見られなくなった。1988～2000年の政策綱領で民主党は「文化・家族 (Culture & family)」(所属する家族やコミュニティの文化が個人の成功や不成功をもたらすという説明)に最も多く言及したが、これは民主党が中道寄りであった時期である。また、民主党は一貫して「機会へのアクセス (Access to opportunity)」(社会の組織・制度の偏りが不平等を引き起こしている、すなわち機会へのアクセスや成功への障壁が不平等に分配されているという説明)に注目してきたが、2020年は機会よりも「差別 (Discrimination)」(不平等の原因を特定の社会集団に対する差別に求める説明)に対する言及が多い。

共和党は、不平等の原因として「文化・家族」への関心を一貫して有するが、特に2008年の大統領選挙でオバマの対抗馬としてジョン・マケイン (John McCain) が立候補した時に、顕著に関心が高まった。「努力」や「個人の性格・能力」への言及が少ないのは民主党と同様であるが、「努力」については2000年以降、「性格・能力」についてはトランプ大統領が当選した2016年以降、少し増加している。また、共和党の特徴として、1980年から1996年まで、不平等の原因の多くを「過剰な政府介入 (Excess government)」(過剰な政府介入や不適切な政策が間接的に不平等を引き起こすとする説明)に求めていた。「過剰な政府介入」への関心は2001年から2009年までのジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権下で急激に低下したが、2012年以降に再び高まった。「機会へのアクセス」については、ジョージ・W・ブッシュ政権の「思いやりのある保守」を反映して2000年以降に関心が高まったが、2012年以降は低くなった。また、共和党は全期間を通して、「差別」について余り言及せず、トランプ大統領の下でわずかに増加したが、そのほとんどは逆差別への言及によるものであった。

(2) 分極化と政策形成の困難

2021年のある研究⁽⁴⁷⁾は、米国で勤労者やその家族の経済的不安が高まっているにもかかわらず、それに対処する社会政策が十分に行われていないと指摘し、その要因の1つとして分極化を挙げる。そして、分極化は民主党の左傾化以上に共和党の右傾化による部分が大きいこと、1990年代半ば以降に共和党が経済的不安に対処する主要な取組を阻止してきたことを主張する。そこで挙げられている例の1つが、分極化による政策形成の困難の例として頻繁に言及されるオバマケアである。オバマケアの基となった案は、保守系のヘリテージ財団 (Heritage Foundation) が提唱した市場重視の案として、クリントン政権の保険計画の議論の際、共和党上院議員の多くに支持されていた。その後、共和党のミット・ロムニー (Mitt Romney) 知事

(46) Elizabeth Suhay et al., "Explanations for Inequality and Partisan Polarization in the U.S., 1980–2020," *Forum*, 20(1), 2022.6, pp.5-36. <<https://doi.org/10.1515/for-2022-2052>>

(47) Jacob Hacker and Paul Pierson, "The Peculiar Politics of American Insecurity," Frances Mccall Rosenbluth and Margaret Weir, eds., *Who gets what?: the new politics of insecurity*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, [2021], pp.259-280.

の支持によりマサチューセッツ州で可決された医療保険制度（いわゆるロムニーケア）の指針にもなった。しかし、同様の原則が2009年にオバマ大統領の医療計画の雛形（ひながた）となったとき、ロムニーを含む共和党議員はこれを批判し、結局、共和党議員からは1票も賛成票を得ることなくオバマケアは成立した⁽⁴⁸⁾。

これについて補足すれば、共和党がオバマケアに反対した背景として、レーガン政権から続く反官僚主義、反社会保障、新自由主義の路線に加え、宗教右派やティーパーティー運動といった支持層の影響があったとの指摘もあり⁽⁴⁹⁾、実際には複合的な要因があったと推察される。また、ロムニーは、ロムニーケアが州の問題に対する州の解決策であるのに対し、オバマケアは連邦政府による権力掌握で、画一的な計画を全国に広めるものであると、その違いについて述べている⁽⁵⁰⁾。

なお、オバマケアは、成立後も分極化の象徴や党派対立の火種となってきた。カイザー・ファミリー財団（Kaiser Family Foundation）の追跡調査によると、オバマケアに対する世論は党派によって大きく分かれており、2022年3月の調査では、オバマケアに対して民主党支持者の87%が好意的な見方をしているのに対し、共和党支持者の79%が否定的な見方をしている⁽⁵¹⁾。また、オバマケア成立後の2010年中間選挙では、オバマケア廃止を掲げた共和党が下院多数を奪還した。トランプ大統領は2016年大統領選挙のときからオバマケア廃止を掲げており、大統領就任後には何度もオバマケア廃止法案が提出されたが、共和党内の対立もあり、廃止までは至らなかった⁽⁵²⁾。

(3) 政権の党派と経済状況に関する実証的研究

大統領の所属政党が民主党の場合と共和党の場合とで、実際に経済成長や格差拡大の度合いが異なることも指摘されているが、それが両党の政策の違いによるものなのかについては議論がある。

ある研究⁽⁵³⁾は、大統領の所属政党によって家庭の所得の伸びや格差拡大に違いがあることを指摘する。1948年から2014年までについて、民主党大統領と共和党大統領の時期に分けて、所得水準ごとに家庭の実質所得（税引前）の平均年間成長率を調べると、富裕層家庭の場合は民主党政権下で1.77%、共和党政権下で1.60%伸びている。一方、貧困家庭の場合は民主党政権下で1.98%、共和党政権下で0.20%伸びていることから、民主党政権下では、わずかながら所得格差が減少したと見られる。その要因として、戦後の民主党と共和党の大統領は、マクロ経済の優先順位が一貫して異なることがある。すなわち、民主党政権は失業率の抑制と実質所得の上昇を重視するが、共和党はインフレの抑制を重視する。例えば、石油危機による1974～75

(48) Hacker and Pierson, *ibid.*, pp.259-280.

(49) 山岸敬和「第16章 医療」久保ほか編 前掲注(12), p.229. ティーパーティー運動は、オバマ政権の経済政策、医療保険制度改革等への批判を通じて広がった、「小さな政府」等を志向する草の根の運動である。藤本一美・末次俊之『ティーパーティー運動—現代米国政治分析—』東信堂, 2011, pp.7-10.

(50) Peter Sullivan, "Romney says Romneycare led to ObamaCare," 2015.10.23. Hill Website <<https://thehill.com/policy/healthcare/257915-romney-says-romneycare-led-to-obamacare/>>

(51) "5 Charts About Public Opinion on the Affordable Care Act," 2022.4.14. Kaiser Family Foundation Website <<https://www.kff.org/health-reform/poll-finding/5-charts-about-public-opinion-on-the-affordable-care-act-and-the-supreme-court/>>

(52) 山岸 前掲注(49), pp.222-236. この資料では、受益者が増えた政策を撤回するのは政治的に困難であること、オバマケア廃止の動きはイデオロギー的なものにとどまったことも指摘されている。

(53) "Chapter 2 The partisan political economy," Larry M. Bartels, *Unequal democracy: the political economy of the new Gilded Age*, Second edition, Princeton: Princeton University Press, [2016], pp.35-73.

年の不況に対し、共和党のジェラルド・フォード（Gerald Ford）大統領は、財政政策と金融政策を引き締めてインフレを抑え込む政策を行った（その後 1975 年に、Ⅲで述べる時限的な勤労所得税額控除の導入を行った。）。それに対し、1977 年に後を継いだ民主党のジミー・カーター（Jimmy Carter）大統領は、インフレ抑制のために失業率が上昇することを容認せず、雇用プログラムに予算を投入するなどした。

一方、別の研究⁽⁵⁴⁾は、第 2 次ハリー・トルーマン（Harry Truman）政権の始まり（1949 年）から第 1 次オバマ政権の終わり（2013 年）までについて、類似の調査を行っている。それによると、年率換算の実質 GDP 成長率は、民主党の大統領の下で 4.33% であるのに対し、共和党の大統領の下では 2.54% である。他の経済指標についても、失業率が民主党政権で下降傾向、共和党政権で上昇傾向があるなどの違いがある。しかし、その差異は、財政政策や金融政策の違いではなく、石油価格、生産性の向上、国際環境といった、米国の経済政策に直接関係がない要因で主に説明できるとしている。

Ⅲ 政党政治の中の勤労所得税額控除（EITC）

米国政治の特徴や、再分配に関する政策形成を難しくする要素について述べてきたが、最後に、分極化の中で合意し得る再分配政策の例として、超党派的な支持を得ている稀有（けう）な政策と言われ⁽⁵⁵⁾、貧困対策としても規模の大きい勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit: EITC）の事例を紹介したい。なお、Ⅲでは 1970～90 年代の EITC の導入・拡大の局面を中心に記述するため、民主党で南部保守派が存在感を發揮しているなど、2 大政党の分極化が進んだ現代とは異なる状況もある。しかし、リベラルと保守の福祉・労働観や、民主党内の中道派と左派の対立など、現代に通じる政党政治の特徴は既に表れている。

1 EITC の概要

米国における税制については、1990 年代以降、所得控除や税額控除といった形で主に低所得層向けの減税措置が拡充されており、税額控除には還付可能なものが多いことから、税制に福祉的給付の役割があるとされる。税額控除のうち還付可能なものの代表例として、EITC がある⁽⁵⁶⁾。EITC は、連邦個人所得税の税額から、勤労所得に応じた控除額を引いてマイナスになった場合にはその分の現金が給付される制度である⁽⁵⁷⁾。控除額は、勤労所得が 1 ドルから一定の金額までは増加し、最大控除を受けられる勤労所得がしばらく続き、それを超えると段階的に減額され、一定の勤労所得を超えるとゼロになる。1975 年、子を持つ低所得の勤労者世帯を対象に、時限的なものとして導入され、1978 年の歳入法により恒久化された後、1993 年に子のいない低所得勤労者を対象に加えるなど、何度も拡大されてきた。現在では低所得の勤労者世帯に現金で援助する連邦政府最大の反貧困プログラムとなっている⁽⁵⁸⁾。

⁽⁵⁴⁾ Alan S. Blinder and Mark W. Watson, “Presidents and the US Economy: An Economic Exploration,” *American Economic Review*, 106(4), 2016.4, pp.1015-1045. <<https://doi.org/10.1257/aer.20140913>>

⁽⁵⁵⁾ Annie Lowrey, “The Great, Overlooked Tax Policy for Getting People to Work,” 2018.1.2. Atlantic Website <<https://www.theatlantic.com/business/archive/2018/01/eitc-getting-people-to-work/549416/>>

⁽⁵⁶⁾ 阿部彩「アメリカの所得格差と国民意識」『海外社会保障研究』159号, 2007. 夏, pp.26-29.

⁽⁵⁷⁾ 根岸毅宏「アメリカの所得格差の拡大と所得再分配の動向」『DIO』375号, 2022.4, pp.4-10.

⁽⁵⁸⁾ Margot L. Crandall-Hollick, “The Earned Income Tax Credit (EITC): Legislative History,” *CRS report*, R44825, 2022.4.28. Congressional Research Service Website <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R44825.pdf>>

2 EITCの導入（1960～70年代）

米国では、1960年代から1990年代までの約40年にわたって福祉改革の議論が行われ、特に焦点となったのは要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children: AFDC）であった。AFDCは、州の運営するプログラムに連邦政府の資金を提供し、子のいる困窮家庭に援助を行う公的扶助であった。歴史的に、援助を受ける家庭は働いていないシングルマザーが世帯主の場合が多く、シングルマザーを働かせるべきか、AFDC自体が依存を助長しているのではないか、といった議論があった⁽⁵⁹⁾。EITCは、こうした福祉改革の文脈で、共和党のニクソン大統領が提案した家族援助計画（Family Assistance Plan: FAP）に対する、保守派の南部民主党議員による代替案として出されたものであった。

米国では長年、貧困層（①高齢者や障害者などの働けない人々、②働けるのに働こうとしない人々、③働いているのに貧困である人々（ワーキングプア））への援助をめぐる議論があった。EITCは、ニューディール政策において公的扶助プログラムの対象とはならなかった③の人々に対処するものである⁽⁶⁰⁾。

1960年代初頭に経済学者ミルトン・フリードマン（Milton Friedman）が提案した「負の所得税（negative income tax）」のアイデアは、1960年代から1970年代にかけて、所得税制を通じた最低所得の保障に関する議論を引き起こした。このアイデアを踏まえて、ニクソン大統領は1969年にFAPを提案したが、これは、上記の①～③を区別せず、つまり世帯主が働いているかどうかにかかわらず、子のいる全ての貧困家庭に対して最低所得保障を行うものであった。この計画はいずれの党派からも不評であり、リベラル派にとっては寛大さが十分でない一方、保守派にとっては労働の要求が甘すぎ、その費用も批判の対象となった⁽⁶¹⁾。さらに、貧困層の割合が他の地域より大幅に高かった南部では、低所得労働者が働かなくなり、安価な労働力が供給されなくなることが懸念されたため、南部選出議員の圧倒的多数はFAPに反対した⁽⁶²⁾。

そこで、南部民主党保守派のラッセル・ロング（Russell Long）上院議員は、FAPの代わりに貧しい労働者の賃金を補う「ワークボーナス」計画を提案した⁽⁶³⁾。提案の内容は、世帯主が就労可能である家庭には福祉サービスを提供しない代わりに、連邦政府のプログラムを通じて雇用機会を保障し、また、世帯主の低所得労働者を対象に、労働参加に対する報酬として、収入が上がれば段階的に減額される「ワークボーナス」を支給するものであった⁽⁶⁴⁾。この提案は、身体的に可能な人には労働を要求し、低賃金の労働に報酬を与え、そして賃金制度の強化により労働者の市場インセンティブを維持するという、ワークフェアの原則を反映していた。FAPと異なり、賃金労働から離脱して連邦給付を受け取ることができるような所得保障を提供しないため、南部の経済的エリートの利益にもかなっていた⁽⁶⁵⁾。

保守派は、貧困者への援助拡大自体に反対、あるいは特にワーキングプアへの援助に反対と

⁽⁵⁹⁾ Gene Falk, “The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: A Legislative History,” *CRS report*, R44668, 2022.11.29. Congressional Research Service Website <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44668>>

⁽⁶⁰⁾ “Chapter 3 Building Workfare: WIN II, SSI, and EITC,” Eva Bertram, *The Workfare State: Public Assistance Politics from the New Deal to the New Democrats*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015, pp.69, 85-86.

⁽⁶¹⁾ Michelle Lyon Drumbl, “A History of the EITC,” *Tax credits for the working poor: a call for reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, pp.5-6.

⁽⁶²⁾ Bertram, *op.cit.*(60), pp.67-76.

⁽⁶³⁾ Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), p.2.

⁽⁶⁴⁾ Drumbl, *op.cit.*(61), p.7.

⁽⁶⁵⁾ Bertram, *op.cit.*(60), p.87.

いう理由から、この提案に反対していた。しかし、ロング議員は、AFDC 受給者への現金援助の削減と労働者への援助の拡大とを結び付けることにより、福祉受給者の貧困層への厳しさと労働者への寛大さの両面を見せた。また、ワーキングプアへのボーナスを、当時逆進的と評されていた社会保障税⁽⁶⁶⁾との相殺とし、「税金の軽減」と銘打つことによって、特に保守派へのアピール度を高め、提案を、福祉削減・勤労の要求・減税という保守の信条にのっとるものとしていった。それだけでなく、この提案は低所得勤労者を社会保障税から解放するために考案されたと主張し、他方では、労働市場の状況から賃金補助が必要だと主張したりして、誰もが自分の見たい観点からこの提案を見ることができるようにした⁽⁶⁷⁾。

このワークボーナス計画は、上院を 1972、73、74 年の 3 度通過したが、FAP のような最低所得保障なのではないかとの疑念を払拭できず、なかなか下院を通過しなかった⁽⁶⁸⁾。しかし、1975 年には、前年の経済不況を受けて、ロング議員はこれを減税と景気刺激策を兼ねた案として売り出した。最終的に EITC と名を変え、共和党のフォード大統領の下、減税法 (Tax Reduction Act of 1975, Pub.L. No. 94-12, 89 Stat. 26(1975)) の一部として成立した⁽⁶⁹⁾。

EITC はその後、カーター政権 (1977～81 年) 下における福祉改革の議論を通じて、重要な役割を果たすようになった。1970 年代後半には、政治的立場を問わず、労働と福祉に対する好ましいアプローチとして、EITC は多くの議員に支持されていた。保守派は、AFDC の制限や廃止と並行して、EITC を推進した。中道派は、フードスタンプ、AFDC などの給付を段階的に縮小し、受給者が就労した場合の EITC を拡大することでその穴埋めをしようとした。リベラル派は、既存の援助や受給資格を補完するために利用しようとした。保守派や中道派にとって、EITC の政治的価値は、AFDC の問題を解決し費用を削減する可能性にあった。EITC の政治的な強さは、部分的には AFDC の政治的な弱さに支えられていたのである⁽⁷⁰⁾。

3 ワークフェアと EITC の拡大 (1980～90 年代)

(1) ワークフェアの確立

II-1 で述べたとおり、ワークフェアは、公的扶助等の受給者に対して就労、求職活動、職業訓練への参加等を求める考え方である。1970 年代から福祉改革の文脈で使われるようになり、1996 年福祉改革の重要な柱になったとされる⁽⁷¹⁾。

1980 年代から 1990 年代にかけて、すなわちレーガンの当選からクリントンが主導した福祉改革法の成立まで、労働と福祉をめぐる政策論争が広がった。この時期には、労働を奨励し義務付ける政策が進む一方で雇用情勢が悪化しており、低賃金労働市場で貧困家庭が直面している状況の悪化に対する連邦政府の責任という争点が生じた。共和党の保守派は、低賃金労働市場の規制を緩和し、市場のインセンティブに頼ることを主張した。これに対し、民主党の左派・中道派は、Make Work Pay⁽⁷²⁾ 構想、福祉受給者の就労への移行支援など、穏健に経済的公平を

(66) Drumbl, *op.cit.*(61), p.8.

(67) Bertram, *op.cit.*(60), pp.87-90.

(68) *ibid.*, pp.90-91; Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), p.2.

(69) Bertram, *op.cit.*(60), pp.90-91; Crandall-Hollick, *ibid.*, pp.2-3.

(70) Bertram, *ibid.*, pp.92-96.

(71) 新井 前掲注(42), pp.111, 115-117.

(72) Make Work Pay とは、福祉給付、税制等を適切にすることで、働くことが割に合うようにする考え方である。細井優子「EU の社会政策にみる社会的排除」『政治・経済・法律研究』21 巻 2 号, 2019.3, p.95.

目指す提案で対抗した。共和党のレーガンが勝利することになる1980年の大統領選挙でも、民主党と共和党は、不況下での貧困や福祉の問題について異なる主張をしていた。民主党の政策綱領は、ワーキングプアと働いていない人の両方に対して最低限の所得を提供すること、福祉受給者については、働ける人で幼い子の世話をしていない人には就労と訓練を義務付け、雇用を確保することを掲げた。これに対して共和党は、低賃金労働と競合するような、過度に寛大な福祉給付によって生み出された「貧困の罍（わな）」⁽⁷³⁾を排除するよう訴えた⁽⁷⁴⁾。

そうした労働と福祉をめぐる議論において、1980年代末までには、ワークフェアの立場が勝利することになった。これは、レーガンの市場原理主義的な立場を修正したものであり、家庭への援助を連邦政府の責任とする一方、物価への介入は最小限にとどめるという考え方もあった。1980年代の民主党の議会指導部では左派が優位であったが、党内で勢力を増してきた南部議員の多くはニューディール型の福祉主義に懐疑的であったため、指導部は、南部の中道派や保守派を党内にとどめるために譲歩を余儀なくされ、左派が福祉主義から後退することになった。また、労働市場の状況が悪化する中、1980年代初頭に世論や党派間の攻撃に直面した共和党保守派も、低所得勤労者世帯が直面する問題へのアプローチについて、妥協を余儀なくされ、職業訓練プログラムの実施やEITCの連続的な引上げといった、貧困労働者に対する新たな援助を受け入れた⁽⁷⁵⁾。経済不況や政治的な力関係といった要因を受け、それぞれが歩み寄った場所がワークフェアと言えるであろう。

(2) EITCの拡大

(i) 貧困対策への変化

EITCは、初期には労働インセンティブと所得税・社会保障税の軽減のための効果的な方法として認識されていたが、やがて、貧困削減を達成するためのツールとして注目されるようになった。1989年には、ウォールストリート・ジャーナル紙が、EITCは貧困問題の専門家やイデオロギー的にかげ離れた政治家の間で選ばれた反貧困ツールになりつつあるとする記事を掲載した⁽⁷⁶⁾。米国議会調査局のレポートはそれを引用した上で、EITCは新たな給付制度を設ける場合と異なり、内国歳入庁（Internal Revenue Service: IRS）が管理することから、貧困プログラムを管理するための官僚機構を増やしたくない一部の政策立案者にとって魅力的であったのかもしれないと分析する⁽⁷⁷⁾。

1990年代の改正は、EITCが労働のインセンティブから、広く貧困対策プログラムに変化していく重要な転換点であったとされる⁽⁷⁸⁾。具体的には、1990年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, Pub.L. No.101-508, 104 Stat. 1388(1990): OBRA90）では、子が1人の場合よりも2人以上の場合は控除額が大きくなるように改正された。1993年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, Pub.L. No.103-66, 107 Stat. 312(1993): OBRA93）

(73) 「貧困の罍」は、就労を条件としない社会保障給付等により、福祉受給者でいる方が経済的利益が大きいことから勤労のインセンティブが奪われ、低所得者層が貧困から抜け出せないことを指す。同上, p.95.

(74) “Chapter 5 The Conservative Assault and the Liberal Retreat,” Bertram, *op.cit.*(60), pp.126-129.

(75) *ibid.*, pp.126-129, 131.

(76) David Wessel, “Expanded Earned-Income Tax Credit Emerges As the Anti-Poverty Program of Choice for Many,” *Wall Street Journal*, July 13, 1989.

(77) Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), p.5.

(78) Drumbl, *op.cit.*(61), pp.14-18.

では、制度の対象者が、子のいない低所得勤労者にも初めて拡大された⁽⁷⁹⁾。控除額は非常に小さいものであったが、これによって EITC は政治的発展における「重要な一線」を超え、低賃金労働の問題に対する解決策として徐々に支持されるようになった。また、1990 年と 1993 年の拡大により、受給者数と給付水準は急速に増大し、2 年後には EITC は AFDC を上回る規模になった⁽⁸⁰⁾。

(ii) 最低賃金引上げその他の政策との関係

EITC には、最低賃金引上げの代替策として使われてきた側面もある。最低賃金の引上げは、2 大政党間で考え方が対立する施策の 1 つである。引上げに対する厚い国民的支持にもかかわらず、戦後の長い間有効な引上げが行われずに、最低賃金の実質的価値は大幅に下がっていることが指摘され、その理由の 1 つに党派対立があるとされている。共和党の大統領や議員は、一般に最低賃金の引上げに反対し、立法手続の複雑さを利用して政策を阻止したり穏健化したりしてきた。その結果、最低賃金の実質的価値は、概して民主党政権下では増え、共和党政権下では減ることになった。そして、連邦政府は、低賃金労働者への所得支援として、代わりの政策である EITC に依存するようになった⁽⁸¹⁾。

クリントンは、1992 年の大統領選挙戦で最低賃金の引上げを掲げ、党内左派の指導者たちはその速やかな実行を求めていた。しかし、南部中道派（ニュー・デモクラット）のクリントンは、他の南部の指導者たちと同様、財政赤字を警戒していた。共和党も含め両党の議員が 1980 年代の高水準の財政赤字に危機感を募らせる中、公共投資と赤字削減の矛盾に直面した政権の経済チームは、財政再建を選んだ。そのため、大統領就任直後に議会に提出していた、高賃金の雇用創出などを含む大規模な経済計画は、分割されて大幅に縮小された。こうした過程で、政権は最低賃金引上げという公約から後退することになった。そこで、クリントン大統領は OBRA93 の一環として、最低賃金引上げの代わりに、ニュー・デモクラットが貧困に対する市場原理的な解決策として好んでいた、EITC の大幅な引上げを行うことにしたのである。EITC をフードスタンプと併用することで、「子を抱えながら週 40 時間働く人々が貧困から解放される」ことを約束した。また、子のいない低所得者にも EITC の給付を拡大することを提案した⁽⁸²⁾。

この時、下院共和党議員の一部は EITC を OBRA93 から排除しようとしたが、1990 年代初頭までに EITC は超党派の大きな支持を得ていたため、その試みは失敗した。ただし、共和党の指導者たちは、EITC に係る財政支出の増額幅には難色を示しており、上院の財政委員会では 5 年間での増額幅が 280 億ドルから 180 億ドルへ、大きく削減された。これに対しクリントン大統領は、貧しい家庭が福祉よりも仕事を選ぶインセンティブとして EITC の増額が必要であると主張して対象者の拡大を訴え、最終的には、増額幅を 200 億ドルにすることと、子のいない大人も対象にすることが決まった⁽⁸³⁾。

クリントン政権における EITC 拡大については、実施する他の政策とのバランスを取るよう

(79) Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), pp.5-6.

(80) “Chapter 7 Showdown and Settlement,” Bertram, *op.cit.*(60), p.184.

(81) “Chapter 7 The Eroding Minimum Wage,” Bartels, *op.cit.*(53), pp.198-232.

(82) Bertram, *op.cit.*(80), pp.181-187.

(83) *ibid.*, pp.184-186. なお、その後も民主党内リベラル派は最低賃金引上げのため奔走し、1996 年に最低賃金引上げが決まったが、引上げ幅は 1 時間当たり 1 ドルに満たなかった。

な側面もあった。OBRA93にはガソリン税の引上げも含まれており、EITCの拡大の主な根拠は貧困削減というよりも、ガソリン税の引上げと相殺することであったとの指摘がある⁽⁸⁴⁾。また、1996年の福祉改革は、AFDCの廃止と貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）の導入によって就労を促進し、福祉依存をなくす一方で、労働者の所得水準を貧困ライン以上に引き上げるため、EITCを始めとする低賃金労働者への支援策を充実させようとしたものであるとされている⁽⁸⁵⁾。

4 EITCの現在と政治的利点

1993年の改正後は、不正や高額所得者の請求を防ぐための厳格化、結婚によって控除が減少する「結婚ペナルティ」の改善、子が3人以上いる場合の控除額引上げなどの改正が行われてきた。子のいない労働者に対するEITCは1993年から2021年までインフレ調整を除き変更されていなかったが、ジョー・バイデン（Joe Biden）政権の米国救済計画（American Rescue Plan）により、2021年限定で対象拡大と控除額引上げが行われた。子が1人又は2人いる場合のEITCは、インフレ調整を除き、1993年から変更されていない⁽⁸⁶⁾。

EITCは、何百万もの家庭を貧困から救うと同時に労働の動機付けになると考えられているため、長い間党派を超えた支持を得てきたとされる⁽⁸⁷⁾。ここまで見てきたように、EITCは、議論や党派対立を招きやすい福祉拡大や最低賃金引上げの代替案として、あるいは増税や福祉削減と引換えにその穴埋めとして、柔軟に用いられてきた。

EITCには様々な政治的利点がある。所得保障を賃金と結び付けることで、労働を奨励するだけでなく、従来の福祉プログラムの受給者に対する「恵まれない貧しい人々」というイメージを払拭する。また、最低賃金の引上げは雇用主にとってコストになるものであるが、EITCは低賃金の労働力を提供することによってそのコストを下げている。そのため、保守派の経済学者は概して、最低賃金の引上げよりはるかにEITCを支持してきた⁽⁸⁸⁾。他方でリベラル派は、EITCが雇用を増やし低賃金を改善するだけでなく、州や地方の税制の逆進性を改善するのに役立つため、EITCを支持するとも言われる⁽⁸⁹⁾。ただし、所得保障という面ではリベラル派の賛成が得られるが、家族の重視や労働インセンティブといった点はむしろ保守派の立場に近いなど、実際には全面的にはではなく、双方が部分的に賛成又は反対する政策であるとする指摘もある⁽⁹⁰⁾。また、制度が複雑であるため本来受給資格のある人が受給できていないなどの問題点も指摘されている⁽⁹¹⁾。それでも、比較的幅広い支持を得られる所得再分配政策として、EITCが、分極化の進む現在に至るまで長く用いられてきたのは確かであろう。

⁽⁸⁴⁾ Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), p.6.

⁽⁸⁵⁾ 根岸毅宏「第3章 福祉のアメリカ的枠組みの再確認」『アメリカの福祉改革』日本経済評論社, 2006, pp.115-116.

⁽⁸⁶⁾ Crandall-Hollick, *op.cit.*(58), p.6.

⁽⁸⁷⁾ Drumb, *op.cit.*(61), pp.2-3.

⁽⁸⁸⁾ Bartels, *op.cit.*(81), pp.229-230.

⁽⁸⁹⁾ Jason Fichtner and Indivar Dutta-Gupta, “Reforming the earned income tax credit could be a bipartisan victory for Trump,” 2017.4.8. Hill Website <<https://thehill.com/blogs/pundits-blog/economy-budget/327666-reforming-earned-income-tax-credit-could-be-a-bipartisan/>>

⁽⁹⁰⁾ 根岸毅宏「アメリカのEITC（勤労所得税額控除）の政策的意義と問題点—税制を通じた所得保障（Tax-Base Transfer）の具体例として—」『国学院経済学』48巻1号, 1999.10, p.75.

⁽⁹¹⁾ Bartels, *op.cit.*(81), p.230.

おわりに

本稿は、米国政党政治の伝統的な対立軸と再分配政策との関係について考察してきた。国民の格差是正には政府による何らかの措置が必要であることから、経済格差とその是正は、多かれ少なかれ、政党政治の影響を受けると考えられる。米国においては、格差や再分配に対する2大政党の立場の違いを背景に、長い時間をかけて政治的な分極化が進み、オバマケアに象徴されるように、再分配的な政策の形成に困難が生じている。一方で、EITCの事例からは、現在ほど分極化が進んでいないと考えられる時代にも、政策形成はその時点での政治的な力関係に左右されやすいことや、最低賃金上げのような論争的な政策は難しかったことが分かった。EITCだけでは、現代の拡大する格差に対する再分配政策として十分とは言えないであろう。しかし、米国の再分配政策を特徴付けているワークフェアの立場が超党派で確立されてきたこと、その代表的政策の1つと言えるEITCによる貧困対策が行われてきたことは、政治的な分極化が進み、党派対立が強まる中でも合意形成し得る余地があることを示すものである。

(たけおか さあや)