

レーガノミックスとアメリカの社会福祉

岡田美代子

《目 次》

はじめに

1. レーガノミックス——双子の赤字と経済再生計画——
2. レーガン政権下の社会福祉
 - 1) レーガン政権以前の社会福祉政策
 - 2) レーガン政権下の社会福祉政策

おわりに

はじめに

日本は 1990 年代初から長期不況が続いている。小泉政権は現在の経済、財政危機の重要な原因は「大きな政府」にありその原因の一つが社会保障の行き過ぎであるとして、2001 年の経済諮問会議では構造改革に関する基本方針に社会保障制度の改革を中心に位置づけており、福祉見直しを行ない国民の自助努力を求めている。

20 世紀を支えた日本のシステムに制度疲労が生じたとの反省のもと「構造改革」を実施し「小さな政府」をめざしている。アメリカ的な経済社会をモデルとしてグローバリゼーションの流れの中で国際競争力を強化するために、グローバル・スタンダードをアメリカから学び、それに沿う形の国内システムの再編成を急いでいる。

アメリカはレーガン大統領の新自由主義改革までは福祉と、規制による国内産業の保護を堅持していた。1930 年代の大不況を一つの契機として失業対策、貧困との戦い、社会保険の充実などを国政の中心課題として第 2 次大戦から今日まで追及してきたといえるが、1981 年レーガン政権が成立した後 8 年間「小さな政府」をめざし、福祉国家の見直しが厳しく行われた。レーガン政権の経済政策（レーガノミックス）の目的はスタグフレーションを克服して、アメリカ経済の活力を回復し新しい成長の軌道に乗せることである。この政策が 1930 年以降およそ半世紀にわたって構築されてきたアメリカ型の福祉国家に変革を迫るほどの影響を及ぼしたかどうか、レーガン政権が行った社会保障・社会福祉政策の成果および帰結について検討したい。

1. レーガノミックス——双子の赤字と経済再生計画——

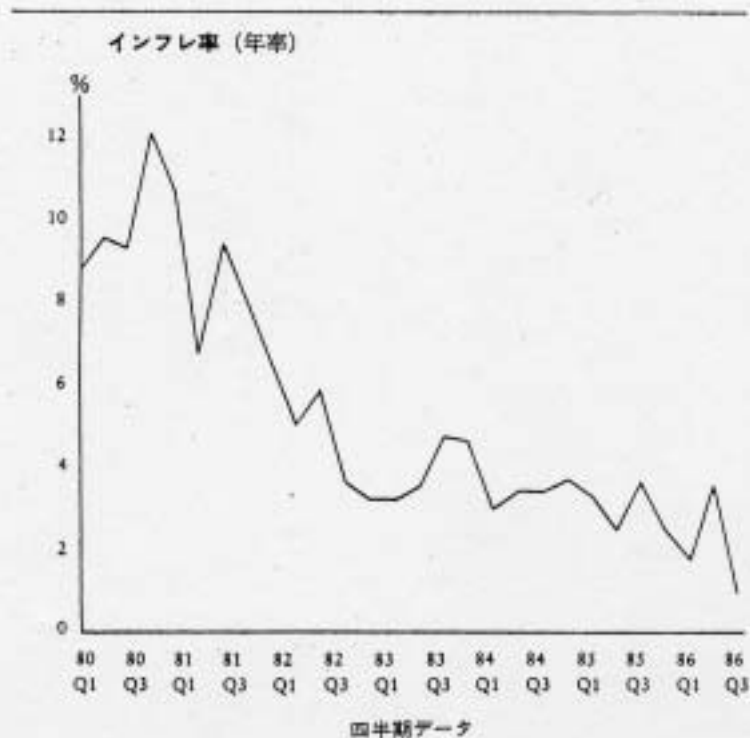
1981 年 11 月レーガン政権は急増する財政赤字と貿易赤字という「双子の赤字」の下で発足した。財政赤字の見とおしは急激に悪化し 1981 年度には 579 億ドル、1982 年度は 1,107 億ドルと大きく変化し 1983 年度には 1,954 億ドルと赤字幅は倍増した。また 1982 年以降、大量の民間資本のアメリカ流入は、ドル高を引き起こし 1970 年代より国際競争力が低下し続けた輸出産業に決定的にダメージを与え、好景気による輸入拡大とドル高による輸出不振でアメリカの貿易赤字は増加した¹。

1980 年代に急激に進行した貿易赤字は 1984 年に 1,200 億ドル台を記録し 1985 年に 1,300 億ドルと拡大し、1987 年には 1,521 億ドルとなった。この貿易赤字の特徴は従来のアメリカ輸出産業の中心であった技術導約的産業が輸出不振となった。これは労働生産性停滞により民生用製品の費用節減を目的とする技術革新的投資の遅れによるところが大きく資本の国際競争力の低下が要因だった²。

アメリカの経済はスタグフレーションのまっ只中にあり 1970 年代から引き続いた設備投資の低迷、生産性上昇率の鈍化、経済成長の停滞、国際競争力の低下、国際収支赤字などの問題が存在していた。中でも最も懸念されていた経済現象は二桁のインフレ率である。

レーガン大統領就任時の経済指標をみると、インフレ率 12%（表 1）、失業率 7.5% 金利（財務省証券 3 ヶ月もの） 20.2%であった。1965 年、アメリカが本格的にベトナムに介入し、戦争を拡大した時からインフレ傾向が生じ、1973 年インフレ率は高止まりを見せ始めそれ以降 15 年間インフレが続いた³。

表 1



出所) マイケル・J.ボスキン著・野間敏克監訳『経済学の壮大な実験』
HBJ 出版局、1991 年、73 ページ。

経済成長率は 1979 年から落ち込みを見せ始め、1980 年にはマイナス成長となり経済不況が深刻化した。対外経常収支は 1980 年代になると本格的赤字に陥り、1985 年には対外純資産がマイナスとなり債務国に転落するなど、国際経済から見てもアメリカ経済は弱体化していた。

これに対しレーガン大統領は、安易に政府支出と通貨供給を拡大したことが第 1 の原因と考えた。政府支出が大きいことは民間に自由に使える資源が少なく、機械設備など直接生産能力の増加につながらずそのだけ供給面から経済発展にマイナスになる。また、政府支出が大きくなると政府は税金を多く集めなければならず、税金が重くなると人々の勤労意欲が衰え企業活動も振るわないというサプライサイドの考え方である。供給面の伸びが不足することがインフレの一因でもある。これに加え通貨が余分に供給されたためインフレが生じた。第 2 の点は、短期にとらわれすぎたという批判で景気が悪くなり失業率が高まるとインフレ傾向であっても景気を刺激する政策を行いインフレがいつまでも収まらず続いてしまうという予想が広まってしまった。第 3 の点は、インフレを媒介としての悪循環がありインフレ下の累進課税は実質可処分所得を逆に低下させて、政府は収入増となる。

またインフレは金利を高め、個人の投資意欲を押さえ物価上昇が激しければ元本の目減りを恐れ貯蓄する意欲は高まらず資金の需給面で金利引下げが働かない。このような認識に基づいて 1981 年「経済再生計画」が提案された。

経済再生計画は 歳出削減と 大幅減税による供給重視政策であり 政府規制の緩和と 安定的な金融政策の四つの柱からなっている⁴。

第 1 の柱は歳出の伸びを半減させることである。70 年代後半（76～80 年度）歳出の伸びは 12.2%であったが 82 年度から 86 年度までの 5 年間は年平均 6.8%の伸びにとどめようとするもので、81 年から 86 年の 6 年間で 5,493 億ドルの支出を削減しなければならなかった。「老人貧困者等、真に必要な人のための基本的社会保障」と「国家安全のための国防支出」と 2 つの分野を除いて全ての支出が見通しの対象となった。特に国防支出に対しては 6 年間で 1,692 億ドルの増額追加を見込んでいる。具体的に削減項目をいくつか挙げるとメディケイド(Medicaid：低所得者、身障者医療保障制度)、フードスタンプ(貧困家庭対策の現物支給である食糧購入キップで一定の所得以下の場合に支給される)、学校給食の受給資格の厳格化、等々広範囲に及び、社会福祉支出を削減された事で貧困その他社会的弱者に影響が及んだ。この点は本稿の中心問題であるので後に節をかえ詳細に検討する⁵。

レーガン政権がアメリカ経済を不況から脱出させたのは所得税減税による消費拡大と軍事支出の拡大である。軍事費は 1980 年代急速に拡大し他の支出が軒並み削減される中で、1980 年から 1987 年にかけて軍事支出は 1,430 億ドルから 2,950 億ドルへと 106%の急上昇を示している。したがって非国防費では 7,185 億ドルの歳出削減を实行しようというものでこの間の歳出総額に対して 15%の削減になる。軍事費拡大の背景にはまだまだ不安定な冷戦状況が考えられる。ベトナムやイラン大使館事件で失墜した基軸国アメリカの地位を確固とし「強いアメリカ」の復活を目指したものである⁶。

軍事費の拡大が財政に与えた影響とは財政赤字拡大の大きな原因の一つになったことであり、財政赤字を埋めるための国債の発行であった。

第 2 の柱は個人、法人を通じる大幅減税である。個人所得税に関しては一律 10%を 3 年間行う。これは所得水準に関係なくすべての人の税率を 10%ずつ引き下げるもので高所得層の減税が大きかった。この減税は 1981 年から 1986 年までの合計額で 5,500 億ドル、当時の為替レートで換算すれば 50 兆円という巨額に達した。これにより法人・個人共税率を引き下げ個人の勤労意欲や消費・貯蓄のインセンティブを与えることであった。個人税制の減税では最高税率者については 70%から 50%に引き下げられた。ところが最低税率者に付いては 14%が 11%になったにすぎず、また特例措置などによって個人投資家や企業にとっては減税などの恩恵があったが、投資を行う事のない低所得者にとって全く関係が無かった。レーガン政権の一連の減税政策は高所得者層ほど恩恵を受ける政策で貧富の差が大きくなったと言われる。

他方企業減税も大きく設備投資に関しては加速度償却制度 (Accelerated Cost Recovery System : ACRS) を導入し投資の活発化を図った。これは機械や工場などの償

却期間短縮するもので 86 年までの 6 年間で 1,600 億ドルを越えた。ACRS の導入で税収は減るが生産設備の更新が活発になり、減収分もすぐ回収でき急速な生産性上昇が期待出来るというサプライサイドの刺激誘引効果が強調された⁷。

第 3 の柱は政府規制の緩和である。規制が民間の活発な活動を阻害し生産性上昇と新たな分野への発展を妨げたと主張し賃金、物価安定委員会のガイドラインの廃止、国産原油価格の統制解除など具体的措置に加え政府規制緩和作業部会の設置、など規制の見直しが行われた⁸。

1981 年規制緩和のため、政府規制緩和作業部会（議長:ブッシュ副大統領）を作り、自動車関係環境・安全規制の緩和、鉄鋼業の大気汚染規制緩和、放送事業の認可等に関する緩和、金利自由化、預金の許可等銀行業務拡大、航空運輸業の規制を担当する政府機関（CAB）を廃止し、参入規制と料金規制の規制緩和を最も徹底的に実行した産業である。規制緩和の結果、合理化が徹底的に行われ規制緩和された産業では例外無く労働者の首切りで総失業者は 1,100 万人、賃金引下げ、低賃金維持のための非組合員の雇用の拡大と言う事態が生じた。規制緩和のもたらしたもう 1 つの点は寡占体質の再編成である。市場への依存と自由競争により産業を効率的にするといわれたが大量の参入で成功する企業はほとんどなくいくつかは統合されてしまうことであり、既存独占間の勢力範囲が力関係に応じ再編成された⁹。

第 4 の柱は安定的な金融政策（インフレ抑制）の運営であり、通貨供給量（マネーサプライ）の伸びを 1986 年には 1980 年の半分程度まで引き下げるのが目標とされた。

レーガン政権の金融引締め計画は高金利の引き締めと、インフレを抑制したため利子率が高位安定してしまい企業に重い利子負担がかかった。そのため 1982 年企業の倒産が続出し 24,908 件の商工業が倒産した。資本過剰による製造業設備稼働率の低下が強行され、鉄鋼産業 37.6%、自動車産業 36.6%の稼働率となり工場閉鎖、大量失業、賃金カット、賃金凍結の事態となった。この金融引締め政策はアメリカ国内にリセッションを引き起こしただけでなく国際金融危機の発生を起こした。

ラテンアメリカ諸国は米系多国籍銀行を介し大量の借り入れを行い自国の経済開発に役立ててきたが、メキシコ政府はレーガン政権の金融引締めにより債務不履行危機を引き起こし巨額な短期債務の返済期限に直面し、銀行へ元金返済の停止を要請した。レーガン政権は内外とも深刻な危機に直面し、1982 年 8 月以降貨幣供給量の拡大政策、金融緩和策に転じ 1983 年 6 月まで継続した¹⁰。

レーガン政権はサプライサイドの増強を図る事でアメリカ経済の立て直しを図った。いわゆるレーガノミックスと呼ばれる一連の経済政策でありその根幹は「小さな政府」を目指す事であり、民間部門に労働、投資のインセンティブを与えることで経済を活性化し、税収を増大させると言うサプライサイド経済学の考え方に基づき、減税と歳出抑制を財政政策の基本とした。しかしマネーサプライの抑制によるインフレの克服という政策実施により高金利が企業の投資意欲を減退させ、1981 年から 1982 年にかけて景気は後退し失業率

は10%を越えたが、インフレ抑制に成功し消費者物価は3.5%と大きく低下した。レーガノミックスの強調した供給力の改善は、景気後退の中投資も振るわず税収も上がり個人貯蓄率だけがわずかに上がった。

内外とも深刻な危機に直面したレーガン政権は、1982年8月以降貨幣供給量の拡大政策、金融緩和政策に転じた。また軍事力増強路線に基づく財政支出はその削減の対象にならないという政策で、軍事支出による財政拡張政策は、この金融緩和策と相和し1982年末以降急激な景気回復の要因となった。

アメリカ経済は1983年から1984年にかけて景気回復した。経済成長率は1982年のマイナスから1983年3.5%、1984年6.5%と上昇し、失業率は低下し1982年末10.6%から1983年8.1%、1984年7.1%になった。物価も安定し消費者物価は1983年3.8%、1984年4.0%の上昇に留まった。景気後退の後財政支出の急増と共に住宅建設・自動車購入の活発化など消費支出が伸び景気回復した¹¹。財政赤字は拡大を続け1985年までに2,123億ドルにまで達しアメリカは債務国に転落した。レーガン政権で生じた財政赤字と貿易赤字の双子の赤字は相互に影響しあった。アメリカ経済の成長は鈍化し1985年は成長率2%台に落ちてしまい1985年末アメリカは1,074億ドルの債務超過となり世界最大の債務国へと転落した。

1985年第2期レーガン政権の経済政策はレーガノミックスで生じた欠陥を埋めるためであり、レーガン大統領は1984年歴史的税制改革を訴えた。税制改革を要請する現行制度の問題点は二つありそれは1981年減税の反省の上に立ったもので、1つは財政赤字を招くものであってはならず、増税であってもならない。2つめは1981年度減税の様に低所得層が不利にならないことである。1986年レーガン税制改革が成立し1987年1月1日から施行された。この税制改革の目的は公正、成長、簡素化の3つで、個人税制に付いては従来の11%から50%までの14段階の累進税率を簡素化して15%と28%の2段階にし、貧困層保護の為課税最低限の大幅引き上げを実施した。法人税は最高税率46%から14%に引き下げ減税を図り加速度償却制度の長期化と10%の投資税額控除廃止。キャピタルゲインは分離課税を廃止、通常所得に算入した。1985年以降は「インデクセーション」導入される事が新たに盛り込まれた。これは「経済再生計画」にもなかった新しい試みで、税率区分（ブランクット）をインフレ率に合わせて自動的に調整することによりインフレによる自動的な増税を防ごうとするものである。この結果、1981年会計年度から1986年度までの累計税額は7,488億ドルに達した。内訳は個人所得税減税が5,900億ドル強、企業減税が1,500億ドル弱となった¹²。

1980年代アメリカで最も重要な出来事は、アメリカが世界最大の債務国に転落したことである。レーガンが大統領に就任した時アメリカは危機に直面していた。1970年代から引き続いた設備投資の低迷、生産性上昇率の鈍化、経済成長の停滞、国際競争力の低下、国際収支赤字などであり、なかでも二桁のインフレがあった。

レーガン大統領はマネタリストの政策を実施し、マネーサプライの抑制によるインフ

レ克服の政策を実施した。その結果景気後退すなわち「レーガン不況」に突入し失業率は10%を越したが、その過程でインフレは収束した。

レーガン政権の基本的な考えは「小さな政府」と「民間活力」であり、市場の力に任せたため、物価安定を達成するために二桁の失業率という犠牲を払った。

レーガノミックスによる減税や歳出削減は、金持優遇で貧しい人に負担を転嫁した。また増え続ける財政赤字を埋めるため、レーガン大統領1人で歴代大統領が発行した1.5倍の国債を発行したが、レーガノミックスにより生み出された財政赤字と貿易赤字の「双子の赤字」の構造化はアメリカに年々の経常収支の累積赤字を形成し、アメリカの債務額を年々大きくしている。レーガノミックスの成果としては、インフレ克服があったが結局不況という形で貧しい人々に被害を与えた。

2. レーガン政権下の社会福祉政策

1) レーガン政権以前の社会福祉政策

アメリカにおいて社会福祉の発展は1930年代の大不況を契機とする大量失業の発生が1931年社会保障法を通過させた。1929年ニューヨーク株式取引所に端を発した大恐慌は急速に資本主義世界に広がり失業者の数はアメリカで1300万人、世界全体では3000万人に達したといわれるが、それ以前のアメリカは社会保険がごく一部を除いて存在しなかった。

1935年大恐慌の中で労働者、国民の運動を背景にルーズベルトはいくつかの新しい法律を採用した。4月に公共事業に就業能力のある失業者を採用、救済するための雇用促進法（WDA）、7月に全国労働関係法（ワグナー法）8月に社会保障法の制定、その他富裕税の導入、累進課税を強化した税制課税などである¹³。

アメリカで初めて社会保障法が成立したのを契機にアメリカの社会保障と福祉のあり方は大転換した。社会保障法は大恐慌の危機に対し、直接の救済により購買力を呼び起こし、その後公共事業によって間接的に有効需要を刺激するというニューディールの二段階の対策と考えられ、これにより連邦政府の老齢年金、連邦政府と州政府共管の失業保険及び公的扶助社会福祉事業がアメリカの重要な柱となり連邦政府が国民の生活を保証した。だがこの法律の欠陥は貧困者に対する社会福祉制度を設置する基準と、全国規模の健康保険制度の確立を欠いていることであった¹⁴。すなわち1930年代当時黒人層が就労できた農業やサービス業などは老齢年金や失業保険の適用対象外とされていたので大部分の黒人は社会保障制度の保護から完全に排除されていた。また貧困者への公的扶助に連邦が初めて乗り出したが貧困の解決は市場の力と個人の自助努力に依るべきだと信じる共和党保守派と産業界などの反対勢力は同法の成立に抵抗した。

これ以来社会保障は民主、共和両党間の国政での重要な争点の一つになりリベラル対保守という現代アメリカのイデオロギー対立を生み出す事になった。

第二次大戦後社会保障はすべての産業の勤労者が加入するものに発展し、定年退職後の

生活を保証する公的年金制度は本来自助を尊ぶ傾向の中産階級の強い支持を得た。社会的弱者に対する公的扶助も貧困児童に対する扶助制度（Aid to Dependent Children: ADC）の対象にその親を加え家族を受給の単位にするなど 1950 年代に制度の拡大が行われ 1960 年代要扶養児童家庭扶助（Aid to Families Dependent Children: AFDC）と名称を変えた¹⁵。1960 年代に連邦政府の主導権を握ったりベラル派は、ニューディール以来の福祉を拡大し質的にも発展させようと試み共和党と対立が再燃した。1960 年代以降のアメリカ社会保障には重要な変化が見られるようになり、1960 年代の経済成長を背景にして社会保障支出が急激に拡大した。

1964 年ケネディ暗殺の後を継いだジョンソン大統領は「偉大な社会」政策による「貧困との戦い」を宣言して、各種の福祉政策を拡充する一方高齢者を対象とする公的医療制度の立法化にのりだした。ジョンソン大統領は、大統領選挙で社会保障の上積み徴収分を財源とする高齢者医療保険制度、（メディケア：Medicare）の実現を公約した。共和党保守派はそれまで民間が独占してきた医療に連邦政府が介入する権限がないと反対したが、メディケアは社会保障法タイトル X V とし立法化 1966 年に施行された。

これにより 65 歳以上のアメリカ人は社会保障の年金受給とほぼ同時に障害者を含めて 3,000 万人がメディケアの被保険者となり、1965 年には低所得者を対象にした医療扶助制度（メディケイド：Medicaid）も成立した。メディケア、メディケイドも含めジョンソン大統領は再戦後「偉大な社会」の名のもと貧困、人種、都市などの社会問題を解決しようと数多くの新政策を実行し、そのための膨大な予算を支出した。民主党リベラル派の福祉拡大路線は 1960 年代の経済成長で、中産階級の税負担を重くせずに吸収できるだけの財政的な余裕のもと 1970 年初めまで続いた。

こうしてアメリカでもセイフティーネットが高齢、失業、疾病、貧困などのリスクに対する保護として充実した結果貧困率は 1967 年から 1979 年に 14.2% から 11.1% に低下したが黒人の 15%、ヒスパニックの 12%、母子家庭の 18% は依然として貧困な状態に置かれた¹⁶。

「偉大な社会」計画を掲げたジョンソン政権時代、貧困者に対する連邦政府援助額が 1964 年 77 億ドルが 1968 年には 148 億ドルと 2 倍になり、1977 年には 400 億ドルに増えた。一方で社会福祉計画に巨額の税金が費やされることに対する国民の不満が高まり、福祉計画に対する支持が低下した。支持が低下した最大の理由はベトナム戦争によるインフレと景気後退で、国民は自分の経済問題を抱えて他人に経済的な援助をする余裕が失われたことである。ジョンソン大統領が貧困対策計画を提唱すると同時にアメリカ合衆国はベトナム戦争に突入し、貧困対策に充当するはずの予算を軍事関係予算に回し、貧困対策計画の削減、規模の縮小を図った。1967 年 100 万人の失業者の職業訓練が必要であるにも関わらず予算がなく黒人の若い失業者を対象に絞り職能訓練を行った。扶養家族を抱えた年配失業者は職能訓練の機会を与えられず失業状態に甘んじた。これはマイノリティに対するアフマティヴ・アクションと兼ね白人労働者への逆差別であると大きな社会問題となった。また貧困対策で 2,500 万人の人々に年間 1,000 億ドルの援助をしているがこの社会福祉関

係公務員の所得とその他の費用を合わせると 160 億ドルになる。このように社会福祉給付金だけでなく社会保険事業の運営にも費用がかかった¹⁷。1970 年代中頃よりインフレが進みスタグフレーションが起こって、政府の財政状態や中産階級の経済生活が悪化し重税感が広がると、福祉国家体制に対する世論は変化し共和党は福祉国家に対する批判を展開し、国民の税負担の重さを批判し大幅減税を主張することで社会保障や福祉に対し、財政面から支出削減の圧力をかけようとした。

また未婚の母子家庭受給者急増で社会問題化しつつあった公的扶助制度に対して非難が集中した。ニューディールの社会保障政策は男子を勤労者、女子を育児従事者とみなし寡婦に対する年金は反感を持たれていなかった。1964 年以降女性の労働者が増加し 6 歳以下の乳幼児を抱える母親の半数以上が働いていると推定され、このように女性の社会進出は働かずに家庭を守る女性に経済的な保障を提供するとう福祉の根本的な前提を破壊させることになった。

1957 年初め ADC は受給者数で高齢者を越え最大の福祉制度となり、1960 年代黒人が受給者の中心となった。また従来の寡婦給付に代わり公的遺族年金の資格を持たない離婚、遺棄された母親と幼児に対する扶助が中心となった。やがて国民の福祉観も変わり福祉母親に対し就労を求めるようになった。

貧困者やマイノリティは 1960 年以降の社会改良政策によってある程度の恩恵は受けたがそうした社会変化に反対する運動や保守派のまきかえしが始まった。保守派、共和党議員達は 1970 年代にマイノリティのために職を失う事になったと恨んでいる中、低所得層の票を獲得しようと、他学区への児童バス通学やアフアマティヴ・アクション（積極局的差別是正措置）等に対し攻撃を開始した。貧困者は社会的、政治的に孤立し AFDC の依存にたいし「怠惰な福祉詐欺者」と批判された¹⁸。

アメリカは 1970 年代後半、ベトナム戦争敗北、景気後退と長期的不況、生活の不安定化などで自信を喪失した。1980 年大統領選に共和党候補となったレーガンは「強いアメリカ」のためのミサイル予算増額と「小さい政府」のための福祉解体を大統領選の主要な公約として掲げた。

反福祉のスローガンは従来民主党の支持者であったブルーカラー層やホワイトカラー層からも強い支持を得た。これは中産階級層労働者の多くが実質所得の減少、停滞、雇用の不安に見舞われ生活水準の低下を必死で食い止めようとし、レーガンの減税闘争に期待し声援を送るようになった。またアフアマティヴ・アクションが社会福祉政策に付随して実施されるようになり、白人中産層男性は不安定になっていた経済的地位を不当に脅かす象徴とし反福祉感情を募らせるようになった。1980 年選挙でのレーガンの当選から始まった 8 年間に及ぶ共和党政権の統治はアメリカの福祉国家体制に転機をもたらした¹⁹。

2) レーガン政権下の社会福祉政策

レーガン政権は 1970 年代末以降の反福祉の世論を味方につけて、権限と責任を州に戻し、民間部門や市場メカニズムの役割を増大させる福祉制度を大幅に縮小するという原則

を明らかにしこれに基づいて 貧困者に対する扶助、 社会保障法の修正、 医療改正等の社会福祉制度を根本的に再編しようとした。大統領就任したレーガンは、その年の改定予算教書でカーター前政権の予算案に比べ、福祉を中心に 468 億ドル削減した²⁰。

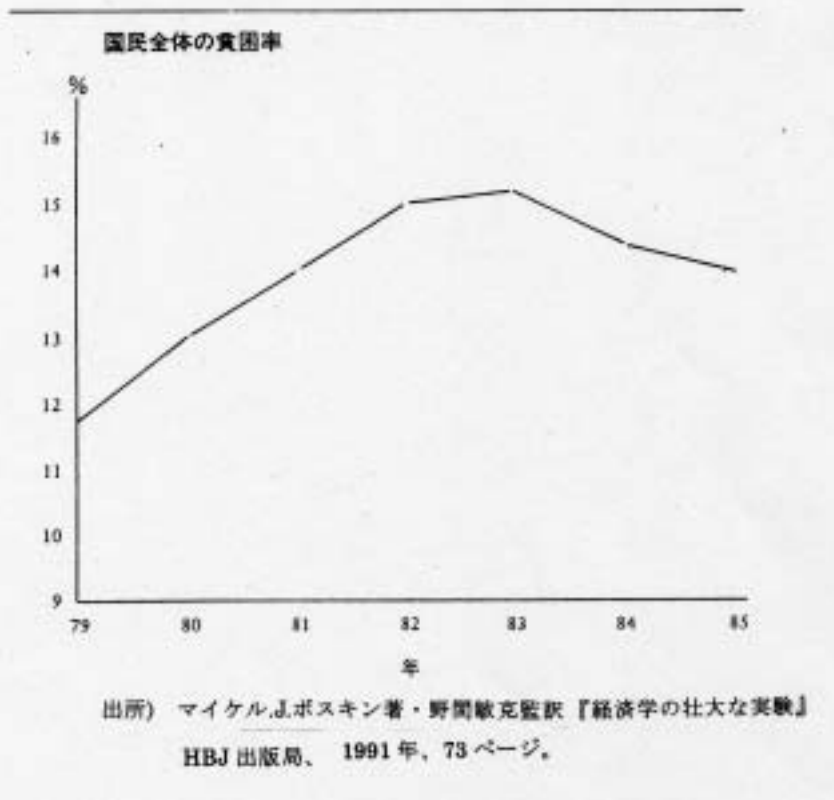
まず 貧困者に対する扶助については、1980 年度（1979 年 10 月～1980 年 9 月）に連邦政府の赤字が 738 億ドルにもなり、このため国防費用を拡大しながら社会保障年金などの権利給付制度に手を付けず財政支出を削減するための標的を収入審査制度²¹に絞り、収入審査プログラム（現物、現金給付）の縮小が行われた。こうして貧困者や障害者向け収入審査プログラムの縮小が財政赤字の穴埋めに使われるようになった²²。

1980 年代多くの貧困者援助計画が廃止縮小された。特に AFDC の実質給付はインフレ調整措置がなく、1970 年代末までにかかなり減少していたが、レーガンは一層の減額を図ろうとした。7 月に可決された予算調整法により約 70 万世帯が公的扶助給付の一部又は全部を失った。低所得者へのフードスタンプ受給資格喪失 20 万人。学校給食値上げ、医療年金の加給、失業給付などの整理統合、受給要件の制限が実施された²³。

また包括的教育訓練法（Comprehensive Employment and Training Act: CETA）も廃止され 40 万人の公的雇用を排除し障害手当受給者の資格剥奪も 50 万人に達したが、圧力団体の活動でその後 29 万人が受給資格を回復した。また所得が貧困線水準以上²⁴に対する給付金を削減、勤労所得者に対する税率を引き上げた²⁵。

1980 年代のアメリカ社会は、急速な高齢化社会のなかで社会的弱者である老後保障のない老人、伝統的な家族形態をとらないため経済的に不安定な母子家庭、財政との制約から適当な保護が受けられずホームレスとなり、路上生活に追い込まれていく麻薬常習者や精神を病んだ人々などの問題が深刻化している。センサス局の統計によると、アメリカの貧困率²⁶は 1983 年に 15.2%となり 1985 年以降は 12%台へと移行している。（表 2）

表 2

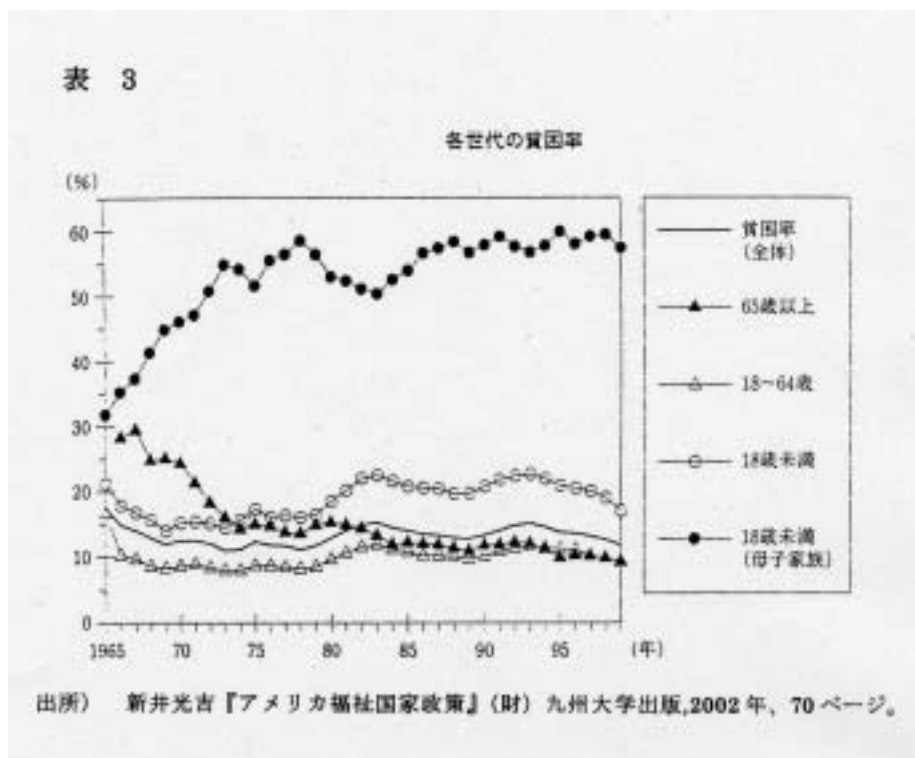


アメリカでは現在貧困状態にある人の 3 分の 2 は翌年この状態から抜け出す、また全人口の 4 分の 1 に当たる人々は 10 年間に 1 年は貧困状態を経験する。この「貧困線以下」の生活状況にある人々とは 65 歳以上の高齢者で 1970 年 479 万人から 1987 年 349 万人に、比率も 25.7% から 12% と減少している。これはこの間の社会保障制度の拡充や退役軍人年金制度又は民間の退職年金制度の給付の増大によるところが大きい、これからの人口の急速な老齢化に年金制度が対処していけるかが問題である。

また 65 歳未満の低賃金労働者や扶養家族を多く抱えている人々で、この人達の多くはサービス業、家内労働、零細農業、自営業に従事しており、1980 年代初頭の経済不況のあおりを最も深刻にうける層である。その他 65 歳未満の非就労者や疾病・障害などの理由で就業不可能な人達であるが、最も大きな問題とされているのは母子家庭に貧困が多く 1970 年から 1979 年の間に通常の家計が 7% 増加したのに比べると未婚の母、離婚、別居などで母子家庭が 51% と飛躍的に多くなった。4 人家族で年間所得 9000 ドル以下である貧困家庭の成人のうち、3 人に 2 人は女性であり、貧困者の 75% は女性と子供が占めノンホワイトが多くを占めていた。貧困率は 1970 年以降 45% 前後で移行し貧困世帯は 70 年代の 151 万世帯から 1986 年 312 万世帯へと大きく増加している²⁷。

これら母親の就業率は夫のある家庭の女性より高いが、その多くが子供の世話のため労

働時間を制限する上、低賃金労働に従事している割合が高く、十分な所得は得られず、このような世帯の子供の貧困問題は深刻化し 1987 年には 18 歳未満の子供の 20% が貧困状態であり（表 3）黒人の子供はその比率が 45%、ヒスパニックでは 40% となっている。これら貧困母子家庭に対する援助は AFDC で 1,100 万人が受給している。1960 年から 1970 年代の初めにかけて、10 年間で受給者は 3 倍に膨れ上がった。1981 年連邦政府は 1,100 万人に 70 億ドルを支出し、レーガン政権は連邦歳出費削減の方向の下に AFDC の改革の議論がなされた²⁸。これに対し既に世論の支持を失いつつあった貧困者向けの福祉制度は、公的扶助の不正受給を厳しくチェックするなど、社会支出の削減と福祉受給者の減少するなどレーガン革命の影響は大きかった²⁹。



レーガン大統領は 1981 年予算削減を実施する包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act :OBRA) 8 月に大幅減税を可能にする経済再建租税法 (Economic Recovery Tax :ERTA) を通過させた。OBRA は社会福祉計画を大幅削減 57 の社会福祉計画を個々の資金割当、7 つの一括補助金に包括することで廃止し連邦経費を節約した。

ERTA による減税は国民の貧富の差を拡大し、貧困者向けの福祉計画を削減することで経済的な不公平を拡大した。OBRA が間接的に支出を削減する決定に基づいて食糧スタンプ、州営 AFDC 計画や失業保険の資格基準を厳しくし賃金収入が少ない為、補足的に福祉に依存していた勤労福祉母親 40 万人に対する給付を廃止し、30 万人の福祉受給所帯が給付月額平均 150 ~ 200 ドル引き下げられた。これらの勤労福祉母親は児童の給付分を含め

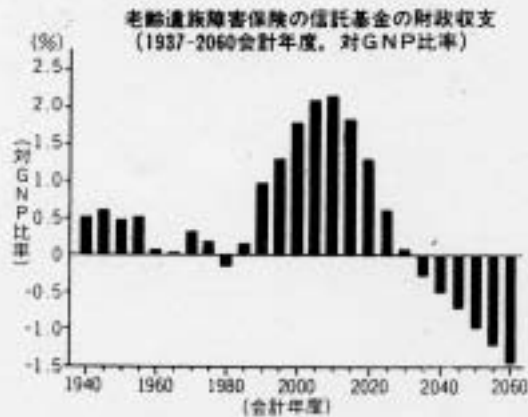
てメディケイドの受給資格も削られた。AFDC の資格を失った者は医療扶助の受給資格も失いその生活基盤もますます脅かされるに至った³⁰。

多くのアメリカ市民にとっては働く事によって得られる所得と、福祉給付によって得られる所得の間にある溝は極めて小さい。働いている人の年間名目所得が 5,300 ドルでその中から税金を払っている。一方毎月 AFDC 資金から非課税で 1 ヶ月 750 ドル受けており、その中にはハウスキーパーの手当て月額 200 ドル含まれている。福祉で生活している人が働いている人の実質所得より多い福祉給付を受けている。同じ所得を得るには 30% ~ 40% 余分に働かなければならなくなった。この結果低賃金職種で働く女性の勤労意欲は減退し福祉依存に逆戻りする事になった。

これらの貧困者は働かないから貧困なのだといわれているが、1988 年に年間を通して働かなかった家庭は貧困家庭の内わずか 4% にすぎない。なぜ貧困なのかについては 財源が無い、技能や事業が低い評価を受けている、教育訓練を受けていない為生産性が低い不運である、遺産がない、人種差別を受けている、ということで親が貧乏人であったため子供に教育の費用をかけることができないという悪循環を繰り返している。貧困者の中にかなりの数の身体障害者や知的障害者が含まれている。国防費の拡大は減税の実施と共に社会福祉支出を抑制する要因となったが、社会保障の修正については社会保障年金・メディケア・軍人恩給、ヘッドスタート教育事業、夏期職業プログラム、低所得者向け学校給食、退役軍人障害給付など 7 つの基本社会福祉制度（支出額 240 億ドル、国内予算の 40% に相当）には強力な圧力団体を擁する受益者が存在し、レーガンはこれらの制度に大鉈を振るえば政治的な危機を招く恐れがあると削減の対象から除外した。また貧困者や病人に対する最低限のセイフティーネットも維持し社会支出額の削減もしないと言明した。

第 2 次大戦後のアメリカは「豊かな社会」を維持し、その過程で高齢化が進行し高齢者の所得確保の基礎的手段として老齢遺族障害保険（Old-Survivors, and Disability Insurance :OASDI）が拡充され老人対策としての年金と医療の福祉支出が膨張した（表 4）。OASDI は老齢者・遺族・障害者年金保険を意味し対象は一般被用者、自営業者、自由職業者を広くカバーしていて受給者は年金受給者総数の 87% を占めている。

表 4



出所) 浜谷博史「レーガン政権期の
福祉と今後の問題点—財政
赤字の背後にある歴史的
トレンド」『経済セミナー』
402、1988年、46ページ。

1983年に社会保障法が修正された。社会保障は当時のまま運営したのでは将来財政破綻が確実化されていたので部分的民営化と福祉プログラムの一部を連邦から州への移管を考えた。当時の世論は社会保障税の負担が多少高くなっても現行の包括的な公的年金制度を維持するという立場が支配的だったのでこの部分的民営化案は日の目を見なかった。この問題解決の為に委員会が提示した社会保障制度再建案（年金支出額のインフレ調整方式の修正、社会保障税の課税所得ベースの拡大、退職基準年金の段階的引き上げ、富裕な退職者の年金への課税などによる収支の改善）に基づき修正された³¹。

社会保障法修正法の目的は増税や給付引き下げなどの改革により2010年から始まる「ベビーブーム」世代の退職が始まり年金給付の急膨張に備え、老齢遺族障害保険の長期的な財政の健全化を図る事。同保険信託基金を統合予算から分離し毎年の予算編成に伴い短期的な政治決定に左右されず年金の長期的安定を図ることと、2020年ごろまでに蓄積される同保険信託基金の黒字分を統合予算に加めると、それ以外の財政赤字支出の赤字分を相殺し全体の赤字幅を小さくしてしまい、財政赤字縮小への圧力を弱めてしまうのを防ぐためである。軍備拡張と減税による大幅赤字と、これから30年～40年の公的年金がもたらす巨額の黒字をどう扱うかと揺れた。この修正が長期的な年金財政の健全性をどこまで確保した事になるか多くの疑問が投げかけられている。

1985年に成立した財政均衡法により財政収支の算出に信託基金の収支が含まれる事になり、ベビーブーム世代の将来の年金の積み立てられた資金が軍事拡充等に使われる可能

性が大きくなった。

「小さな政府」を実現するには、連邦予算の義務的支出の大きな部分を占める社会保障関係の支出を大胆に削らなければならなかったが、現行の社会保障制度への中産階級の強い支持と退職者団体の制度維持への強い圧力も無視できず、議会の多数を民主党に握られている事への政治的配慮もあって社会保障の分野を縮小する事を断念した。

医療改革については、1983 年 2 月レーガン政権はメディケア信託基金が資金不足に陥ったため、医療改正の改革を盛り込んだ医療誘因改革法案(Health Care Incentives Reform Legislation :HCIRL)を議会に送った。法案は過度の医療費高騰の基本的な原因がコストに基づく払い戻し、貧弱な体系的費用分担、医療保険に対する無制限な租税補助が医療専門の非効率と価格高騰を招いていると指摘した。アメリカの医療費は非常に急激に上昇し、医療の質や利用機会を悪化させる恐れが生じてきた。医療単位費用も高く 1 人当たり 65 年には 45 ドルであったものが 1983 年には 369 ドルと 9 倍になっている。医療サービスに対する需要はかなり不確実で場合によってはきわめて巨額の支出を余儀なくされた。

国民医療費は 1981 年～1983 年の 2 年間だけでも 24%の増加を示し、1 人当たり医療費も 1981 年～1983 年で 21%の増加となっている。このため国民医療費の対 GNP 比は 1975 年の 8%から 1981 年 9.2%、1983 年 10.1%と急激に上昇した。このうち民間負担比率は 1975 年の 56.0%から 1981 年 56.9%とほとんど変化はなかった。

一方公費ではメディケア支出が 1975 年から 1981 年に 164 億ドルから 449 億ドルへと 2.74 倍、1981 年から 1983 年にも 33.2%増加した。これは高齢化の進展、最新医療技術の利用増加、医師・病院の不必要な治療や超過診療費の請求を阻止するのに必要な政府権限の欠如などの要因による。

公的扶助（医療）支出は同じ時期に 2.25 倍及び 16.6%の増加を示したが、1981 年から 1983 年の伸び率は民間医療を下回っている。メディケア支出ではパート B の補足的医療保険が 1980 年から 1985 年に 2.12 倍に支出を増加させている。メディケア制度は病院保険（パート A）と医療保険（パート B）からなっているが、病院保険の受給者は高い増加傾向を示し、病院給付も増加している³²。

医療費の高騰は医療価格の上昇によってもたらされているが診断関連群別定額払い（Diagnostic Related Groups :DRG）の導入によって 1983 年以降には抑制されるようになった。

このような国民医療費、特にメディケア費用の膨張に直面して、レーガン政権はこれを抑制する間接的な方法を打ち出した。1983 年社会保障改正法がメディケア患者向け医療サービスに伴う病院への補償方式を従来の「経費ベース方式」から「見込み払い方式」に改める事を認めた条項を活用する事にした。連邦メディケア当局（医療保険財政庁、Health Insurance Association of America :HCFA）は同法に基づき患者を可能な限り速やかに退院させ、病院が超過診療費を課さないよう阻止し圧力をかける為、470 弱の DRG に定められた。患者一人当たりの報酬額を病院に支払う制度を確立した。

こうして HCFA は全患者に対し規定料金のみ病院に支払うことにした。その結果、メディケア病院入院日数は抑制された。

この新方式は入院期間あたりの経費削減は成功したが、長期的な病院経費抑制策としては満足のいく物ではなかった。この価格抑制方式は一部のサービス過剰提供と一部のサービスの過少提供(質の低下)を生み出し病院もこの方式を都合よく利用するようになった。

この払い戻し方式は 1986 年までに医療費を幾分減少させたが新たな問題を作り出した。多くの病院が治療完了前に患者を退院させ、あるいは併発性を起こしそも無い患者のみを選んで治療しようとする傾向を強めた。裕福な者だけが補足的な医療をまかなう保険を買えるようになり、公共政策が医療における二つの階級制度を作り出す危険性もあった。

この方式は主に医療併発性を最も起こしそも無い中・上流階級患者を治療する営利的病院網の拡張を助長する傾向を持っていた。またレーガン政権はメディケイド支出が 1970 年～1980 年に 109 億ドルから 254 億ドルへと 2.3 倍に増加し、1979 年～1980 年の 1 年間だけでも 18% も増加したことからこれを抑制したいと考えた。そこで連邦政府は OBRA に基づいてメディケイド支出の連邦負担分を削減し、その膨張を抑制する誘引を州に与えることにした。医療価格の上昇は 1980 年代半ばまでにはかなり緩和されたが、アメリカの医療制度は過度な医療技術の利用や、予防医療の欠如などといった基本的な欠陥を解決することができなかった。

しかも約 3000 万人の国民が無保険者となり収入審査メディケイドの受給資格も無く、年齢審査メディケイドの利用機会も無かった。さらに数百万のメディケイド患者は外国生まれで地域病院での診療免許を持たぬ医師が勤務するスラムの病院でしか治療を受けられなかった。

多くの高齢患者が入院を間もなくメディケアと民間保険を使い果たし、最後に個人資産を枯渇させた後やっと収入審査に基づくメディケイドの受給資格を得て病後診療所やナースィング・ホームや在宅診療に擁する費用を捻出する事が出来たのである³³。

おわりに

1981 年レーガン政権は財政赤字と貿易赤字という「双子の赤字」の下で発足した。アメリカの経済はスタグフレーションのまっ只中にあり、なかでも懸念されているのは二桁のインフレであった。レーガン政権はサプライサイドの増強を図ることで経済の立て直しを図った。いわゆるレーガノミックスとよばれる一連の経済政策でその根源は「小さな政府」を目指す事であり、レーガノミックスの目的はスタグフレーションを克服してアメリカ経済の活力を回復し新しい成長の軌道に乗せることであった。経済政策は 歳出削減と

大幅増税による供給重視政策 政府規制の緩和と 安定的な金融政策からなり軍事費増大と社会福祉支出を削減する事であったが、この政策実施で異常な高金利が生じインフレ抑制の効果は見られたが、減税が労働や投資を拡大させるというサプライサイダーの考え方は短期間ではその効果は見られなかった。レーガン政権の基本的な考えは「小さな政府」

と「民間活力」であり、市場の力に任せたため物価安定を達成するために二桁の失業率という犠牲を払った。レーガノミックスの成果としては、インフレ克服があったが結局不況という形で貧しい人々に被害を与えた。レーガノミックスによる減税や歳出削減は、金持ち優遇で貧しい人々に負担を転嫁した。

レーガン政権の8年間アメリカの福祉は経費の伸び率を抑制され、相対的には縮小を余儀なくされた。そのため貧困率は1978年から1984年に上昇し、AFDC 受給者も1975年から1984年に1140万人から1060万人へと減少した。

また貧困者の生活はAFDC 給付がインフレの速度に追いつけなかったこともあって急速に悪化し、典型的な州では実質給付が1970年から1987年に30%以上も減少したといわれている。1960年以降未婚の母親から生まれる赤ん坊の比率が3倍以上に増加し、福祉制度は家族の形態を阻害しているとみなされるようになった。

レーガン大統領が大幅減税、国防支出拡大、非国防支出の削減という政策目標を3つともわずか3ヶ月で達成できたのは、中産階級の有権者が受益者となっているメディケアや社会保障年金などの権利給付制度は削減の対象から除外し、低所得者層を対象とする社会福祉関連支出を削減することで達成した。

ニューディール以来アメリカの福祉政策で常に問題になっているのは貧困の問題であり、ジョンソン大統領の時代は「偉大な社会」政策による「貧困との戦い」で財政赤字を大きくしたが、レーガン大統領の時代は貧困者に対し自助努力を求めて大幅な福祉予算の削減を行い、レーガン大統領以前に貧困者が獲得した多くのものは再び姿を消し貧困の差は広まった。この貧困の問題は現在のアメリカまで続き、大きな社会問題となっている。

福祉国家アメリカを健全化させ長期化させるうえでレーガン政権の政策を評価するなら、社会福祉費を多少なりとも抑制した事であるが、福祉財政につきものの不正や無駄を防ぎ、福祉国家アメリカの健全化と長期化に寄与したのではないだろうか。だがその陰に多数の勤労福祉母親や無保険者、ホームレスなどの社会的弱者の切り捨てがあった。

レーガン大統領の改革は1930年よりおよそ半世紀にわたって構築されてきたアメリカ型福祉国家に影響を及ぼすことは出来ず、結局制度の部分的な修正にとどまった。レーガン政権を支えた共和党議員も国民の間に広く根付いた福祉国家としての制度にはメスを入れることが出来なかった。

国民がレーガン大統領に望んだものは経済の再生であり、福祉の切り捨てではなかった。

注

¹ 平井規之・中本悟編『アメリカ経済の挑戦』有斐閣、1990年、28-30ページ。

² 同上、26ページ。

³ 同上、10ページ。

⁴ 土志田征一『レーガノミックスー供給経済学の実験』中央公論社、1986年、17ページ。

-
- 5 同上、66-69 ページ。
 - 6 経済企画庁『年次世界経済報告』(平成4年)
 - 7 土志田、前掲書、70 ページ。
 - 8 同上、68 ページ。
 - 9 平井・中本、前掲書、130 ページ。
 - 10 同上、20-21 ページ。
 - 11 横田茂『アメリカ経済学を学ぶ人のために』世界思想社、1997 年、95 ページ。
 - 12 土志田、前掲書、80 ページ。
 - 13 柴田嘉彦編『世界の社会保障』新日本出版、1996 年、60 ページ。
 - 14 藤田伍一・塩野谷裕一編『先進諸国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会、2000 年、37 ページ。
 - 15 同上、31 ページ。
 - 16 新井光吉『アメリカの福祉国家政策—福祉切り捨て改策と高齢社会は日本への教訓』九州大学出版会、2002 年、166 ページ。
 - 17 高橋「アメリカの社会保障財政」『政経研究』27(3) 1999 年、89 ページ。
 - 18 新井・前掲書、168 ページ。
 - 19 藤田・塩野谷、前掲書、41 ページ。
 - 20 新井、前掲書、284 ページ。
 - 21 職業訓練、メディケイド、AFDC などの公的扶助を受けるとき収入に対する審査を行い収入が一定額を越えると支給が限定される。
 - 22 柴田、前掲書、171 ページ。
 - 23 新井、前掲書、284 ページ。
 - 24 ある年に物質的に最低限度の生活を営むにはどれだけの現金所得が必要かという観点から算出される。
 - 25 柴田、前掲書、83 ページ。
 - 26 貧困線を基準として所得がそれ以下の所帯を貧困状態にあると定義その比率を出したもの。
 - 27 同上、36~38 ページ。
 - 28 杉本喜代栄『アメリカ女性学事情 - レーガン政権下の福祉社会』有斐閣、1987 年、3 ページ。
 - 29 藤田・塩野谷、前掲書、183 ページ。
 - 30 杉本喜代栄「貧困の女性化現象とレーガン福祉政策」『社会福祉研究』38、1986 年、36 ページ。
 - 31 藤田・塩野谷、前掲書、47 ページ。
 - 32 新井、前掲書、186 ページ。
 - 33 同上、189~190 ページ。

参考・参考文献

アンドル・アッカンプウム著・住居広士編訳『アメリカ社会保障の光と影——マネジドケアから介護まで——』大学教育出版、2000 年。

新井光吉『アメリカの福祉国家政策——福祉切り捨て政策と高齢社会は日本への教訓——』九州大学出版会、2002年。

ジョージ・ギルダー著・斎藤清一郎訳『富と貧困——供給重視の経済学——』日本放送出版社、1981年。

経済企画庁『年次報告書』（平成4年版）。

佐藤進監修『日本福祉年鑑』講談社、2000年。

芝生瑞和「レーガンの福祉切り捨て政策とホームレス問題」『日刊社会党』392、1988年。

柴田嘉彦編『世界の社会保障』新日本出版、1996年。

渋谷博史「レーガン政権期の福祉と今後の問題点—財政赤字の背後にある歴史的トレンド」『経済セミナー』402、1988年。

渋谷博史・内山昭・立石寿一編『福祉国家システムの構造変化——日米における再編と国際的枠組み——』東京大学出版会、2001年。

杉本貴代栄『アメリカ女性学事情——レーガン政権下の福祉社会——』有斐閣、1985年。

杉本貴代栄「「貧困の女性化」現象とレーガン福祉政策」『社会福祉研究』38、1986年。

高橋利雄「アメリカ福祉国家の危機とレーガン政権の財政政策」『法学紀要』31、1989年。

高橋利雄「アメリカの社会保障財政」『政経研究』27（3）、1999年。

竹内弘編『新しいアメリカ革命——レーガン最後の挑戦——』東洋経済新聞社、60年。

土志田征一『レーガノミックス——供給経済学の実験——』中央公論社、1986年。

ブルース・ハートレット著・斎藤清一郎訳『レーガノミックス——供給サイドの経済学は時代を変える——』ダイヤモンド社、昭和57年。

平井規之・中本悟編『アメリカ経済の挑戦』（株）有斐閣、1990年。

藤田伍一・塩野谷裕一編『先進諸国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会、2000年。

マイケル J. ボスキン著・野間敏克監訳『経済学の壮大な実験——レーガノミックスと現代アメリカの経済——』HBJ 出版局、1991年。

森恒夫「アメリカ社会福祉のジレンマ」『エコノミスト』63（48）、1988年。

横田茂『アメリカ経済学を学ぶ人のために』世界思想社、1997年。