

アメリカの所得格差と国民意識

阿部 彩

■ 要約

本稿は、アメリカの所得格差の動向と税制・社会保険・社会扶助などの各制度の再分配機能を概観し、世論調査などのデータを提示しながら、人々がなぜ、かくも大きい所得格差とそのさらなる拡大を受け入れているのかを検討したものである。その答えとして、アメリカ国民は社会全体の所得分配の動向を認識し、また、政府が担うべき再分配機能の拡充を支持しながらも、結局は自分自身の短期的利益という短絡的な意志表示によって政策が決定されていく点が指摘された。また、所得格差が激増した時期においても、残差的な公的扶助プログラムの継続、加えて、まれにみる好景気が、社会全体の支えとなり、貧困率が一定レベル(国際的にみても高いレベルであるが)で押さえられことも、人々が高い所得格差を容認する理由として挙げられた。

一方で、アメリカの所得格差は、アメリカ社会を規定づける民主主義をも脅かすようになってきている。所得格差によって、政治参加における格差が生じているだけでなく、特に富が集中した最高所得層が不均衡な政治力を持ち、彼らの選好する政策決定を導き出させ、それがまたさらに所得格差を拡大させるという悪循環に陥っている。

■ キーワード

所得格差、アメリカ、所得再分配、国民意識

1. はじめに

アメリカの社会が、ほかの先進諸国に比べても比類ない格差社会であることは異論の余地がない(Smeeding, 2004; Förster & Mira d'Ercole, 2005)。アメリカは市場原理主義の権現といわれ、個人や企業の自由を最も重んじ、政府による市場や個人行動への介入は極力避けられている。社会保障制度は、最小限の規模に抑えられ、先進諸国の中で唯一、公的医療保険が整備されておらず、国民の16%が無保険である(2005年値。US Census, HP)。公的な再分配は、市場の失敗を補完するための残余的な公的扶助に偏り、選別的なプログラムに限定される。所得格差と同様にアメリカの貧困率は先進諸国の中でも群を抜いて高く、2005年に起きた

ハリケーン・カトリーナによる災害時の衝撃的な映像が映し出したようにアメリカの貧困層は政府からも社会からも見放され悲惨な状態に置かれている。

多くの社会政策学者や社会保障の専門家が抱く、このようなアメリカに関する見解はおおむね正しいと言ってよい。しかし、アメリカにおける所得格差の拡大の傾向は常に同方向を向いていたわけではない。アメリカにおいても、人々は平等を理想とし、格差や差別、貧困と闘ってきたのである。アメリカの独立宣言に謳われる「全ての人は平等に造られた¹⁾」は、アメリカの民主主義を支える重要な心のよりどころである。それ故に、1950年代、1960年代における公民権の運動は、人種、性別など長い間アメリカ社会を分裂させてきた目に見え

る差別の壁を取り除いてきた。その成果は、所得や富の格差の縮小をもたらし、アメリカ社会は平等の方向に向かっていたのである。しかし、1970年代半ば以降、格差縮小の動きは反転し、所得分配のスペクトラムの最上部の人々に富と所得が集中するようになった。そして、この新たな格差社会は、アメリカ社会を規定づける最も基本的な概念である民主主義をも脅かすようになってきている。

American Political Science Associationが2002年に発表した不平等と民主主義についてのタスク・フォースは、アメリカの新しい格差社会についてこう述べている。

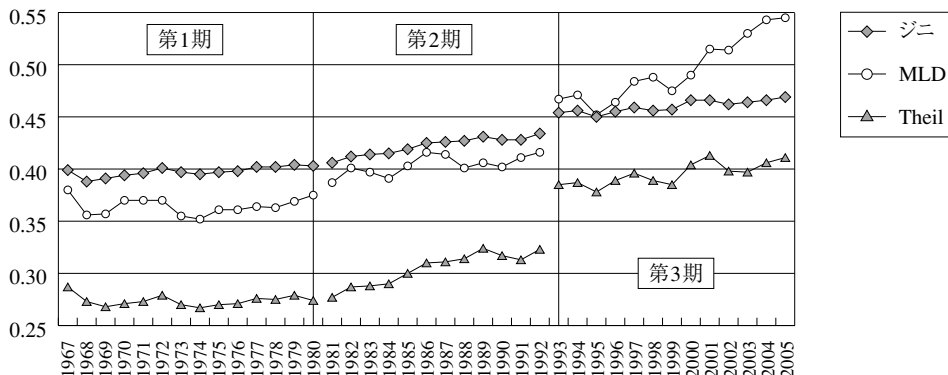
何世代にもかけて、アメリカの人々は、異なる所得、人種、性別にかかわらず市民の声を平等にするために努力してきた。しかし、今日、アメリカの人々の声は不平等に発せられ、(政府に)届けられる。優遇された人々は、他の人々に比べて、政治参加の度合いが多く、ますます彼らの要望を組織的に要求するようになってきている。そして、官僚は、平均的な市民や貧困層の人々よりも、より優遇された人々に対応するようになった。……(中略)……アフリカ系ア

メリカ人や女性に対する明らかな差別は、より見えにくい、しかし一層危険な脅威——国家の富、所得、政治影響力の一部への集中——に代わったのである(Jacobs&Skocpol, 2005、訳およびカッコ筆者)

本稿は、アメリカの1970年半ば以降の所得格差の動向を概観しながら、アメリカの公的制度(税、社会保障、公的扶助)の再分配機能を論じ、それに、アメリカの人々の所得格差に対する意識調査のデータを交えて、アメリカ社会がなぜほかの先進諸国に比べてもかけ離れて大きい所得格差を容認しているのかを検討するものである。アメリカからの教訓は、本特集に収められている比較的に平等主義であるフランス、スウェーデン、オーストラリア、ドイツに対比する一つの国のあり方を提示し、日本が今後とるべき方向性について有益な示唆を与えるであろう。

2. アメリカの所得格差の現状

アメリカ統計局(Census Bureau)は、第二次世界大戦直後の1947年から所得格差の統計をとっている。これによると、所得格差を表すジニ係数は、

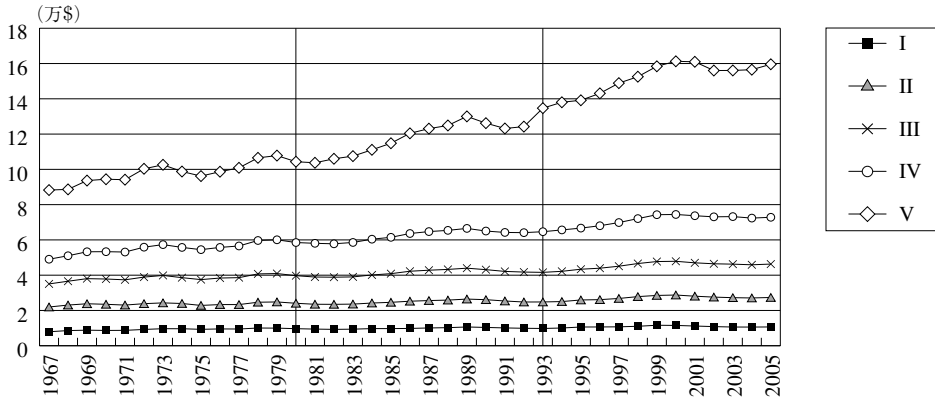


注：1992年と1993年の間に、統計手法が変更されたため、この間の継続性はない

出所：U.S. Census Bureau, Historical tables, Table IE-1, Current Population Survey, 1968-1999

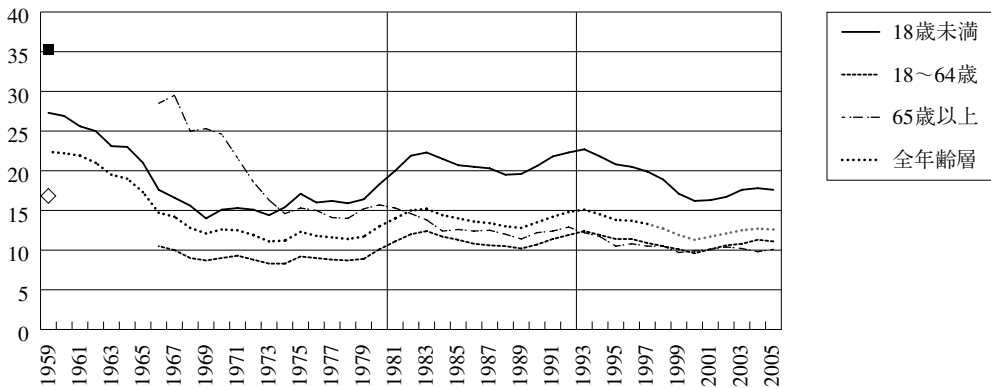
Jones & Weinberg (2000)

図1 アメリカの所得格差の推移：1967-2005



出所：U.S. Census Bureau, Historical Income Tables H-3

図2 所得5分位別：平均所得（2005年\$）



出所：U.S. Census Bureau, Historical Poverty Tables, Table 2&3

図3 アメリカの貧困率の推移

1947年から1968年まで減少したものの、1968年を最低とし、その後は上昇傾向が続いており、結果として1947年に比べ2005年（直近データ）の所得格差は大きくなっている（US Census, 2006 HP）。

図1は、戦後、所得格差が最低であった1960年代後半から直近の所得格差の動向である。所得格差の動きは、用いる尺度によって若干異なるので、ここでは、三つの社会全体の格差を表す複合指標（ジニ係数、MLD（平均対数偏差）、タイル尺度）の推移を示してある。まず、明らかなのは、どの指標を用いてもアメリカの所得格差が一貫して上昇し続けていることである。特にジニ係数は、

前年に比べて減少することがほとんど見られない。所得格差の動向は、景気や失業率のサイクルにある程度影響されると考えられるが、それらの影響もほとんどみることができないほど、格差拡大の傾向は継続している。上昇の傾向を詳しく見ると、1967年以降、アメリカの所得格差の推移は、3期間（1967～1980年、1981～1992年、1993～2005年）に分けることができる。最初の期間は世帯ベースのデータ収集が始まった1967年から1980年である。この期間の所得格差を表す係数は、用いる係数によって動きの違いは若干あるもの際立った上昇はみられない。ジニ係数とタイル尺度はほぼ

横ばい、MLDは期間後期に上昇がみられる。対して、第二期の1980年から1992年にかけての動きは明白である。この期間は、ジニ係数、MLD、タイル尺度ともに大きく増加している。第三期の1993年から2005年にかけても、第二期と同様に、複合指標は増加しており、ジニ係数の伸びは大きくないものの、MLDとタイル尺度が大きく上昇している。

次に、ジニ係数など複合指標の増加をもたらしているのが、所得分配のスペクトラムのどの部分なのかを見たものが図2である。所得5分位の最低所得層(第I分位)の平均所得は1967年から2005年にかけてほとんど上昇していない。第II分位、第III分位も若干の増加を見せているのみである。しかし、第V分位(最高分位)は、1.8倍の実質的な所得の伸びがある。つまり、第二期、第三期の所得不平等の進展は、主に高所得層の所得の伸びに起因すると考えられる。ちなみに、図では示していないが、第V分位の中のさらに高所得の上位5%、そのさらに上の上位1%の所得の伸びは2倍以上であり、高所得になればなるほど所得の伸びが大きい。

それでは、この期間に、所得分配のスペクトラムの反対の位置にある貧困層の所得はどのように変化したのであろうか。図3は、アメリカの公式貧困線²⁾による貧困率の推移である。アメリカの公式貧困線は絶対的貧困に近い概念を用いているため、社会全体の所得水準が上がると下がる傾向がある。そのため、所得格差は1968年を最低としその後は一貫して上昇しているものの、貧困率は全年齢層でみると1978年まで減少し続けている。特に高齢者(65歳以上)の貧困率は、1959年の35%から1980年の15.7%まで半分以下まで減少、その後も現在にいたるまで減少を続けている。一方で、所得格差が上昇に転じた1968年前後から子ども(18歳未満)と勤労世代(18~64歳)の貧困率が上昇し始め、特に子どもの貧困率の上昇は際

立って大きい。第二期(1980~1993年)は、所得格差は急増しているものの、子どもと勤労世代の貧困率はほぼ横ばいである。第三期(1993~2005年)は特に子どもの貧困率の減少(1993年の22.7%から2000年の16.2%)が大きい。この期間はほかの年齢層でも減少がみられ、2000年以降は若干の上昇の傾向がみられる。

3. 公的所得移転制度の概要

(1) 社会保障制度(OASDI、SSI、フードスタンプ、TANF)

市場主義的な性格が強いアメリカにおいても政府による強制的な所得再分配は行われている。その役割を直接的に担っているのは、個人に課せられる税制、社会保障(社会保険)、公的扶助の三つの制度である。ここでは、この三つの制度を再分配機能の観点から論じていこう。

まず、単年度で見た所得分配に一番大きい影響を持つのが、老齢遺族障害保険(Old Age, Survivors and Disability Insurance: OASDI、以後公的年金)と呼ばれる公的年金制度であろう。公的年金は、社会保険であり、老齢、障害、家計の担い手の死亡などの諸イベントにおける所得保障機能を担っている。20歳以上の成人のおおよそ88%、就労人口の96%(SSA, HP)がこれに加入しているので³⁾、ほぼ全国民をカバーしている制度といつてよいであろう。なお、社会保険には、このほかに、公的な高齢者医療制度(メディケア)が存在する。

公的年金およびメディケアは、賦課方式で運営されているため、実質的には保険料を払っている勤労世代から便益を受けている高齢世代への所得再分配(「縦の再分配」)がその再分配機能の多くの部分を占めている。しかし、保険料設定と給付体系によって、富めるものから貧しいものへの横の再分配機能も組み込まれている。特に、公的年金制度は、一般財源からの繰り入れがなされていないため、制度内の設計のみにおいて所得移

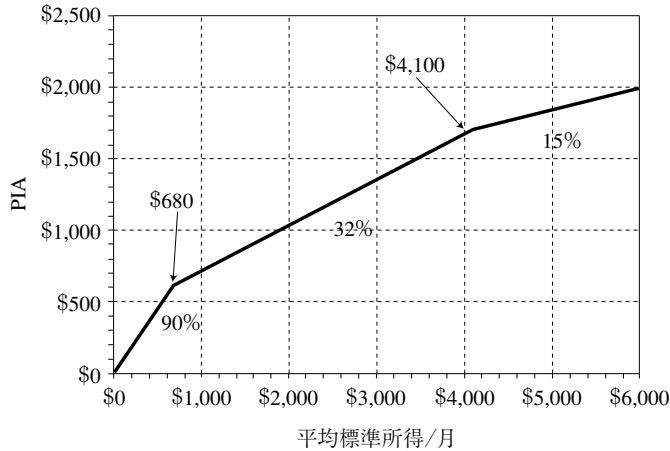
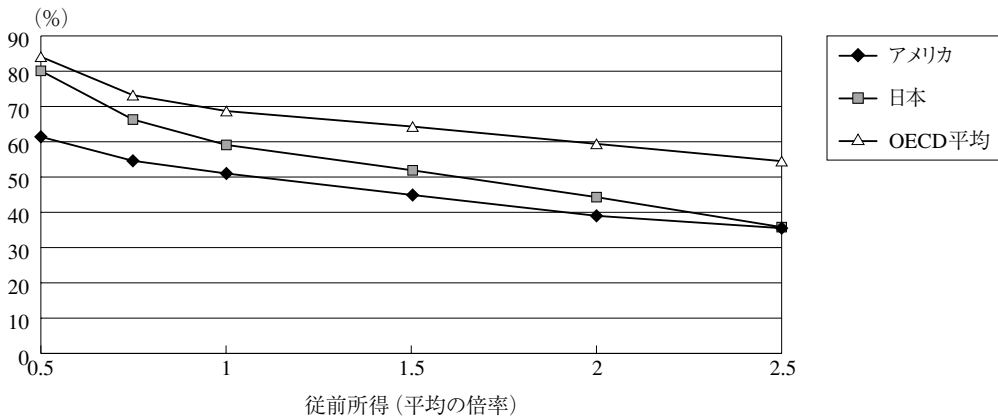


図4 PIAの設計



出所：OECD(2005) Pensions at a Glance, Table 4.2

図5 ネット所得代替率(男性)

転が行われている⁴⁾。メディケアの財源には、一般財源からの繰り入れが38%を占めるため(阿部, 2006)、メディケア全体の負担がどの所得層に帰結するのかわからない。しかし、給付が現物(医療)であり、均一であるため、保険料の設定をみるによりある程度の再分配機能をみることができる。社会保険料(社会保障税)は、年金部分と医療部分に分かれており、その税額は所得に対して定率(年金部分12.40%、医療部分2.9%、労使折半、2007年値)である。すなわち、低所得者であっても同率の負担が求められる。高所得者につ

いては、年金部分については課税対象所得の上限(\$97,500、2007年値)が定められているため、実質的には上限以上の高所得者の社会保障税負担率は低くなる。医療部分の上限は1993年のOBRA(包括予算調整法⁵⁾)によって撤廃された。つまり、拠出時点においては、社会保険は所得格差を拡大させる要因となっている。一方で、公的年金の給付体系は、(従前所得でみた)低所得者により手厚く給付されるように設定されており、所得格差が縮小される要因となる(給付額の算出の基となる基本年金額(Primary Insurance Amount: PIA)の設

計を図4に示す)。アメリカ政府は、公的年金の所得代替率(従前所得に対する給付額の割合)は高所得層よりも低所得層に高い点を指摘して、公的年金の所得再分配機能を強調している(渋谷, 2003)。しかし、国際的にみるとアメリカの所得代替率の体系は必ずしも累進性が高いものではない。図5は、公的年金制度における従前所得のレベル別のネット代替率である(OECD, 2005)。累進性が高いほど、グラフの傾きが右肩下がりになる。これで見ると、アメリカの公的年金の給付設計はOECD平均や日本よりも累進性が低い。また、アメリカの高所得の高齢者の多くが、さまざまな租税優遇措置が設けられている企業年金(雇用主提供年金)を受給しており、これを含めると年金給付全体の累進性は疑問である。また、後に記述するように、2001年の「経済成長・租税救済法」では、高所得者の企業年金の税制優遇措置が拡大されたことも年金給付全体の累進性をさらに後退させることとなった。

貧困層、準貧困層に対する所得再分配の機能を担うのが公的扶助制度である。アメリカの公的扶助制度は、日本の生活保護制度のようにすべての貧困者を対象とする包括的な制度ではなく、対象者や給付内容のカテゴリー別にいくつもの制度が並立している。現物給付の制度も多いが、ここでは所得分配に影響がある現金給付を行うプログラムだけに着目して、三つのプログラムを紹介しよう。一つ目は、OASDIの受給権がなかったり、受給額が少ない高齢者および障害者を対象とする補足的補償所得(Supplemental Security Income : SSI)である。SSIは一般財源から賄われており、無拠出で受給することができる。公的年金の拡充により、現在のSSIの受給者の81%は65歳以下の障害者である(SSA, 2007)。2006年3月時点におけるSSIの受給者は、729万人であり、平均受給月額額は\$468であった。

公的扶助のもう一つの大きな柱が、フードスタン

表1 アメリカの主な所得移転プログラム
受給者数と平均受給額

	人数(万人)	受給額
OASDI*	4,944	\$958
老齢	3,419	
遺族	656	
障害	869	
補足的補償所得 (SSI) *	729	\$468
フードスタンプ**	2,615	\$212
TANF***	412	
失業給付****	155	\$4,091
EITC*****	1,928	\$1,784

出所：* 2007年3月現在 SSA

** 2007年2月現在 USDA

*** 2006年12月現在 DHHS

**** 2006年第4四半期、人数は3で割ったもの、受給額は最初の給付額の平均値

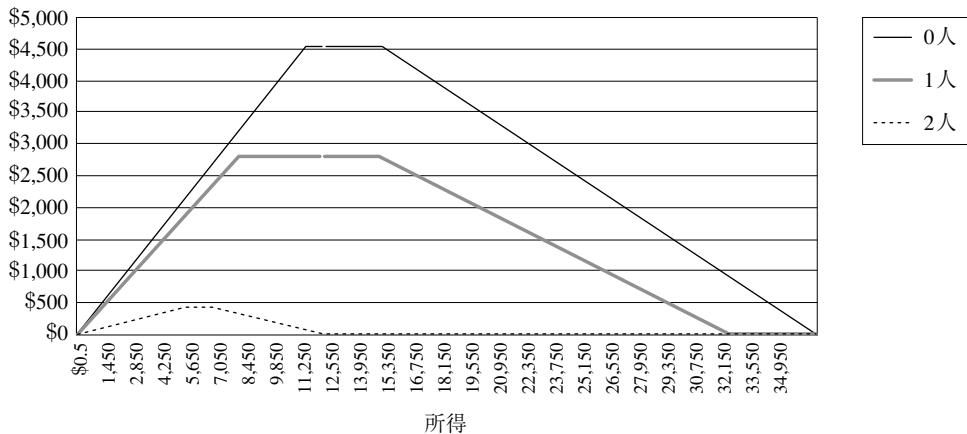
***** 2003, GreenBook2004

プである。フードスタンプは、所得テスト付きの食料扶助で、食料購入のみに使えるバウチャー制度である。用途が限定されているものの準貨幣的(near-cash)な給付と考えることが出来る。フードスタンプの受給者数は2,615万人であり、なんと全人口の8.7%にもあたる。給付の額をみても、\$212/月とSSIの約50%程度であり、低所得者にとっては大きな所得源である。

公的扶助として最も知られているのは、子どもを持つ貧困世帯を対象とする貧困家庭への一時的扶助(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)であろう。TANFは、主に母子世帯に対する給付となっており、受給者数は1996年の福祉改革以降急減し412万人である(2006年12月現在)。

(2) 税制

所得分配に大きく影響するのが、所得税制である。アメリカの所得税は、1990年代に行われた一連の税制改革(1990OBRA、1993OBRA)によって、個人所得税の所得税最高税率の引き上げなど富裕層に対する増税が行われたが、それ以降は減税



出所：IRS, ホームページ

図6 EITC 給付設計 (2007)

の政策が取られている。特に、2001年の経済成長・租税負担軽減調整法、2003年 The Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act などの一連の「ブッシュ減税」においては、数々の税額控除が拡充されたとともに、最高税率の引き下げ、相続税の段階的な撤廃、配当金に対する個人所得税の減税など、特に富裕層に対する減税が行われている。2003年の減税の規模は、今後11年間で総額3,500億ドルとなり、史上3番目の大きさとなる。大型減税は、2000年の大統領選におけるジョージ・ブッシュの目玉政策であり、納税者すべてを網羅し、どの所得レベルの人々もその恩恵に預かることができると説明されていた。しかし、実際に行われた減税額は、所得五分位の最下位の世帯にとっては平均約1ドルであるのに対し、百万ドル以上の所得のある人にとっては平均\$93,500であり、その恩恵は高所得層に偏っている(阿部・後藤, 2004)。また、撤廃された相続税は、所得分配の上位1~2%の人のみ課せられていた税金である。

一方で、1990年代以降、所得控除や税額控除という形で、主に低所得層向けの減税措置が拡充されてきていることも事実である。現在、アメリカの所得税制における所得控除や税額控除は、表2

に挙げるものが存在する。税額控除には、還付可能な制度も多く、税納付額が税額控除額を上回る場合には、その差額が給付として還付される。そのため、アメリカにおける税制は福祉的な性格をもつ給付としての役割を持っている。

還付可能な税額控除の代表的なものは、働く低所得者を対象とする稼得所得税額控除 (Earned Income Tax Credit : EITC) である。EITCは、1978年に創設された制度であるが、その後、80年代、90年代に大幅に拡充され現在にいたっている。給付額の規模は、SSIに匹敵する大きさであり、SSI、フードスタンプと並んでアメリカの低所得者対策の3大柱と言える。EITCは、主に子どもがある低所得の勤労者であり、実際には、受給者の多くは母子世帯の母親である。EITCのクレジット(税額控除)額は、フェーズ・イン・レート、フェーズ・アウト・レート、および最高クレジット額(maximum credit)の3つの要素からなる台形である(図6)。つまり、勤労所得が1ドルでもあれば受給ことができ、その額は所得の上昇に伴いフェーズ・イン・レートをもって上昇し、最高クレジット額まで達する。クレジット額はその後ある勤労所得まで一定であり、その後徐々にフェーズ・アウトされる。

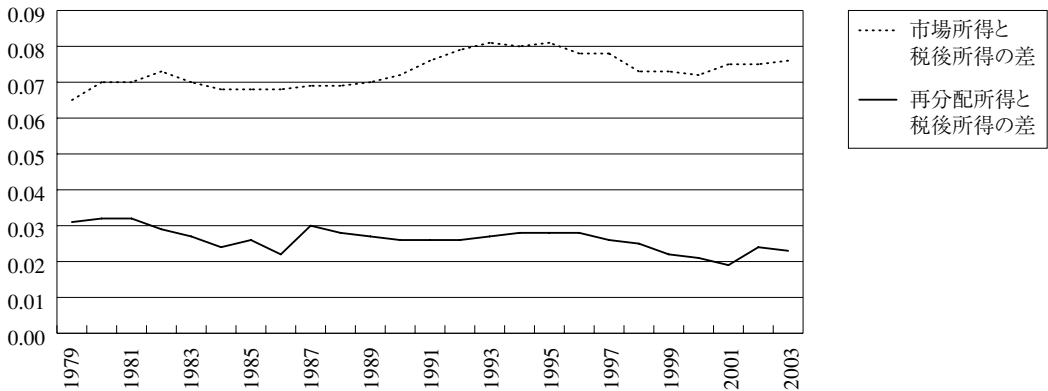
表 2 推計所得控除, 税額控除; 項目別 (2003)

(億ドル)

所得控除 (税基盤の変化)	
年金	
年金拠出 (保険料) と年金給付	2,791
Keogh プラン	114
個人年金	427
社会保険料の被雇用者分を超える年金給付	3,055
医療	
医療, 介護保険料の雇用者負担分	5,619
メディケア給付	
パート A	1,652
パート B	1,135
医療費の自己負担	471
自営業者の医療保険料	196
Accelerated 死亡保険金	28
医療貯蓄口座 (Health savings accounts)	0
貧困	
公的扶助および SSI 給付	526
雇用	
職場からの dependent care	35
従業員ストックオプションプラン	54
カフェテリア・プランからの給付	858
高齢者・障害者	
炭鉱員の労災および障害給付	335
高齢者, 視覚障害者の追加一般所得控除	128
住宅	
住宅ローンの利子	3,629
持ち家の property tax	1,577
借家の depreciation ほか	133
家族	
学資保険 (Coverdell 教育貯蓄口座)	2
就学ローンの利子	6
税額控除 (控除額)	
貧困	
EITC: 還付されなかった控除分	27
雇用	
扶養者ケア税額控除	34
就労機会税額控除	4
Welfare-to-work 税額控除	1
住宅	
低所得者住宅税額控除 (LIHTC)	41
家族	
児童税額控除 (CTC)	441
HOPE 奨学金等税額控除	43
養子税額控除	1

注: 雇用者への税制優遇措置を含む

出所: Green Book 2004, Table 13-2 in 阿部 (2006)



出所：U.S. Census Bureau, Historical Income Tables, Table RDI-5より筆者作成

図7 税と社会保障制度によるジニ係数の変化

制度の設計から、税の liability が少ない低所得層に厚く給付されているため、控除額の90%は還付されている⁶⁾。ここではページ数の関係で詳細は省くが、アメリカの所得税制には、EITC以外にも、扶養控除(Dependent Exemption)、児童税額控除(Child Tax Credit)、扶養者ケア税額控除(Dependent Care Tax Credit)など家族政策関連の制度が多種用意されている。これらは、直接的に子どもを持つ世帯の家計に影響し、所得分配に影響を与えている。Ellwood & Liebman (2000)は子どもにかかわる税制措置による便益を所得別に推計しており、これによると低所得層においてはEITCが、高所得層においては扶養控除が大きな便益を与えていることがわかる(阿部, 2002)。

4. 公的所得移転制度の再分配効果

このようにアメリカの公的制度による再分配は、主に低所得者への貧困対策としての給付(SSI、フードスタンプ、TANF、EITCなど)として形成されている。一方、所得税制と社会保障税の設定において累進性は高くなく、むしろ、近年の減税政策は税の累進性を低めているはずである。これを確かめるために、税制と社会保障制度によるジニ係数の変化をみたものが図7である。太線は、市場

所得で計算したジニ係数と税後所得で計算したジニ係数の差(=税によるジニ係数の変化)、点線は、税後所得で計算したジニ係数と社会保障給付後の所得で計算したジニ係数の差(=社会保障給付のジニ係数の変化)を表している。市場所得には職場から提供される医療保険の価値、再分配所得にはメディケイド(公的医療扶助)の価値が含まれるが、フードスタンプ、住宅扶助など準貨幣の給付については含まれない点を留意されたい。

$$\begin{aligned}
 & \text{市場所得} = \text{賃金所得、事業所得等} + \text{職場からの健康保険の価値} \\
 & \text{税後所得} = \text{市場所得} - \text{社会保障税} - \text{連邦税} - \text{州税} + \text{EITC} \\
 & \qquad \qquad \qquad \underbrace{\hspace{10em}}_{\text{税によるジニ係数の変化}} \\
 & \text{再分配後所得} = \text{税後所得} + \\
 & \qquad \qquad \qquad \underbrace{\text{公的年金給付} + \text{失業給付} + \text{公的扶助給付 (SSI, TANF 等)} + \text{メディケイドの価値}}_{\text{社会保障によるジニ係数の変化}}
 \end{aligned}$$

まず、税による変化(実線)をみると、1990年代以降、EITCやCTCなど低所得層向けの税額控除が拡大されたものの、社会全体からみる税の再分配効果は上昇せず、むしろ1996年以降は下降している。これは2000年以降の減税が富裕層に大きかったことも関係していると思われる。社会保障による変化(点線)は、税による変化より大きいのが、この解釈には注意が必要である。なぜなら、社会保障給付の大きな部分はOASDIの老齢年金給付であり、所得が低い高齢者への年金給付が再分配

表3 貧困率の変化：税と社会保障制度の効果

	市場所得	税後所得	再分配後所得	貧困率の変化		
				税の効果	社会保障 給付の効果	公的移転の 効果(計)
1980	21.1	22.4	13	1.3	-9.4	-8.1
1981	22	23.3	14	1.3	-9.3	-8
1982	21.8	22.9	14.2	1.1	-8.7	-7.6
1983	20.8	22	13.5	1.2	-8.5	-7.3
1984	20.4	21.7	13.2	1.3	-8.5	-7.2
1985	19.9	21	12.8	1.1	-8.2	-7.1
1986	19.7	20.6	12.4	0.9	-8.2	-7.3
1987	19.7	20.5	12.1	0.8	-8.4	-7.6
1988	19.4	20.3	11.7	0.9	-8.6	-7.7
1989	19.9	20.8	12.4	0.9	-8.4	-7.5
1990	21.1	21.8	12.9	0.7	-8.9	-8.2
1991	22.1	22.8	13.3	0.7	-9.5	-8.8
1992	22.6	23.2	13.5	0.6	-9.7	-9.1
1993	22	22.2	12.6	0.2	-9.6	-9.4
1994	21.1	21	11.7	-0.1	-9.3	-9.4
1995	20.8	20.7	11.5	-0.1	-9.2	-9.3
1996	20.3	20.1	11.2	-0.2	-8.9	-9.1
1997	19.3	19	10.6	-0.3	-8.4	-8.7
1998	18.5	18.3	9.9	-0.2	-8.4	-8.6
1999	18.7	18.4	9.9	-0.3	-8.5	-8.8
2000	18	17.9	9.8	-0.1	-8.1	-8.2
2001	18.5	18.4	9.9	-0.1	-8.5	-8.6
2002	19.3	19.1	10.3	-0.2	-8.8	-9

出所： U.S. Census Bureau, Historical Poverty Tables, Table RDP-5 より筆者作成

効果と見なされてしまうからである。例えば、会社役員であった人が退職して高い年金給付を受け取っている場合も、「低所得者への給付」となる。このような再分配は、勤労世代から退職世代への、または、同一人物の勤労期から退職期への所得の移転、つまり「縦の再分配」であり、富裕者から貧困者への「横の再分配」とは区別されるべきである。図7の社会保障の効果には、この二つが混合されているため、高齢者比率が高くなる(市場所得が少なく、年金を受け取る人が多くなった)と再分配の度合いも大きくなる。1980年代から2000年代に

かけて、社会保障の再分配効果が高まっているが、これはこのような高齢化の影響も否めない。

EITC など低所得者向けの税制措置の効果は、貧困率の変化をみると確認することができる。表3は、市場所得、税後所得、再分配後所得における貧困率とその差である。税が貧困率に与える影響は、EITCが拡充された1993年よりプラスからマイナスに転じている。社会保障の影響は、上記の「縦の再分配」が混合している問題はあるものの、1980年代から2000年代まで大きな変化はなく一定である。

5. 所得格差に関する国民意識

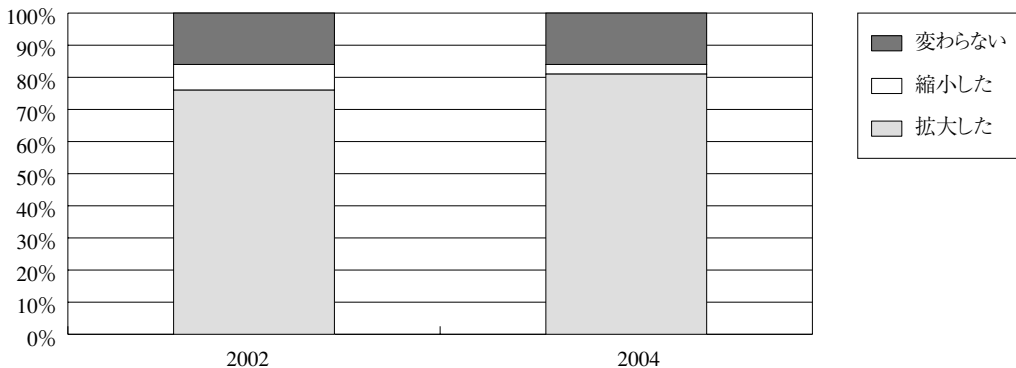
それでは、アメリカの人々は所得格差に関してどのように感じており、それがどのように政策に反映されているのであろうか。本節では、所得格差に関するアメリカの国民意識と政策の乖離についてアメリカの世論調査と政治学における最近の分析を紹介しながら検討してみたい。1980年代からの所得格差の拡大について、アメリカの人々が関心しなかったわけではない。National Election Study (NES 調査)によると、アメリカ人の過半数は所得格差の拡大を認識している(2002年で76%、2004年には81%、図8)。

国際比較研究によると、ヨーロッパの人々に比べ、アメリカの人々は、所得格差に対して寛容であるが、格差を容認する条件として「機会の平等」が確保されている必要があるという(Jacobs & Skocpol, 2005)。すべての個人が同じ機会を与えられ、その結末として、個人の努力の差や能力の違いによる「結果の不平等」が生じたとしてもそれは許容されるのである。それでは、アメリカの人々は現在の所得格差を、許容し難い「機会の不平等」とみているのであろうか、または許容範囲である「結果の不平等」とみているのであろうか。この問いに対する答えは ambiguous である。2002年の National Election Study は、社会の中で一部の人がよい

(悪い)仕事を持ち、高い(低い)所得を得ている理由を7つ挙げ、それぞれの重要度を回答者に尋ねている(図9)。これによると、一番重要と挙げられたのが「良い教育を受ける機会がなかった」であり、55%の人々が「大変重要」と答え、「機会の平等」が確保されていないと感じている。実際に、同調査によると、格差拡大を認識している人々の91%(2004年、2002年は90%)が「格差の拡大は悪いことである」という価値判断をしている(NES 2002, 2004)。しかし、一方で、それに近い支持率を得ているのが「努力の差」「能力の差」など本人の資質に起因する要因である。つまり、アメリカの世論は、機会の不平等と本人の資質の問題の2つの要因を同時に意識している。

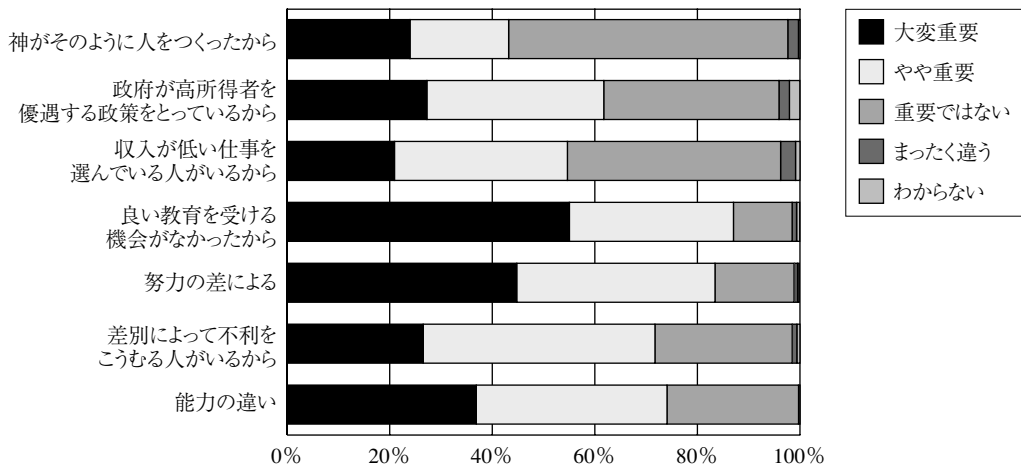
一方で、所得格差拡大の要因の一部は、政府にあると考える人も多い。教育、努力、能力には及ばぬものの、過半数(61%)の人が「政府が高所得者を優遇する政策をとっている」ことが格差の要因として「大変重要」または「やや重要」と答えている。

このように、人々は所得格差を認識しており、その要因として個人に帰結する理由も念頭に置きながらも、政府が所得格差に対して十分な政策をとってきていないと考えている。しかしながら、このような世論は、アメリカの再分配政策を拡充する



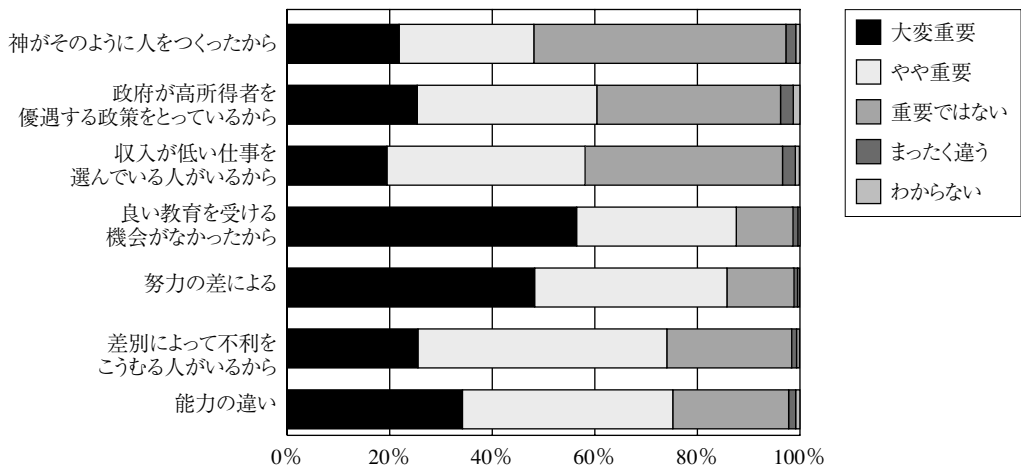
出所：National Election Survey, 2002, 2004

図8 過去20年間において、PoorとRichの間のギャップはどう変化したと思いますか



出所：National Election Survey 2002

図 9-1 ある人々がよい仕事をもち、高い収入を得ている理由



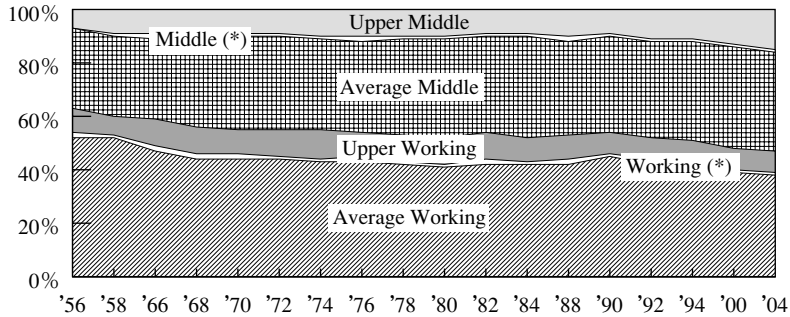
出所：National Election Survey 2002

図 9-2 ある人々がわるい仕事をもち、低い収入を得ている理由

方向には動いていない。むしろ、近年の政策は格差を拡大する方向に動いている。2001年と2003年に行われた「ブッシュ減税」は、アメリカの歴史上最大規模の富裕層に対する減税であり、この政策の結果として所得格差がさらに拡大することは明らかであった。しかしながら、減税が議会で承認される前後に行われたいくつもの世論調査において、大多数のアメリカ国民がこのブッシュ減税につ

いて賛成しているのである (Bartels, 2005)。

この明らかな世論と政策の乖離の理由を、Bartels (2005) は「無知な自己利益 (Unenlighted Self-Interest)」と分析する。Bartels (2005) の分析によると、人々はたとえ富裕層の税負担が不均衡に軽減されるとしても、さらに、富裕層がもっと税を負担するべきだと通常考えていたとしても、自分自身の税負担が少しでも下がるのであれば税制改革



出所：National Election Survey, 各年。(*)平均か上層かの答えなし

図10 アメリカ人の帰属階層意識

に賛成したのである。自分自身の税負担に関する改革への期待は、彼らのイデオロギーや支持政党、政府に対する信頼、所得などの影響よりも、遙かに強く改革への賛成/反対に影響しているのである。実際の税制改革は直近では中間層・貧困層に若干の税負担の軽減をもたらしたが、長期的には便益はすべて富裕層に吸収されており、彼らの「無知な」政策決定が彼らにとって高いコストとなったことは言うまでもない。

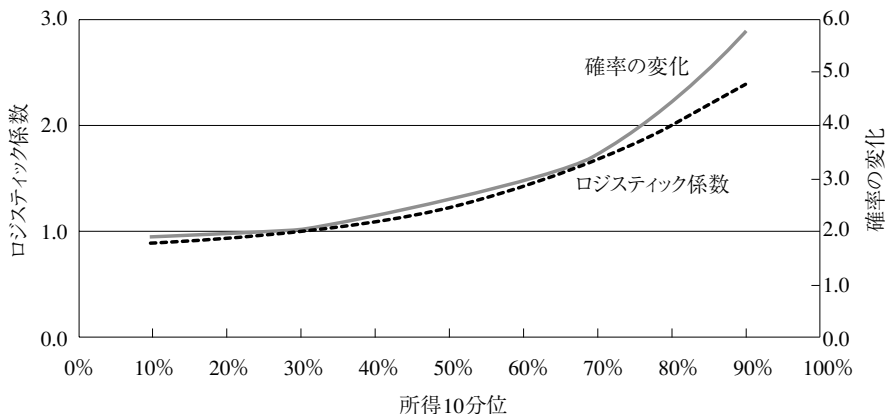
所得格差についての世論と実際の政策を乖離させるもう一つの理由が、低・中所得層の生活感の変化である。NES 査によると、人々の帰属階級意識は、平等化している(図10)。ここでは階級のイメージをそのまま伝えるために、原語通りに「Upper Middle (中流階級の上部)」「Average Middle (平均的中流階級)」「Upper Working (労階級の上部)」「Average Working (平均的労階級)」に示す。これによると、4段階の一番上のクラスである「Upper Middle」が増加(1956年7%、1980年10%、2004年15%)し、一番下の「Average Working」が減少(1956年52%、1980年41%、2004年38%)していることがわかる。この傾向は、特に1990年代に著しい。所得格差が急激に拡大しているこの時期においても、労階級から中流階級への帰属意識の移動が起きているのである。

富裕層の所得が平均以上に上昇したとしても、

中流・下流層における人々の暮らしも同時に上昇しているのであれば、格差そのものの拡大は社会的不満に繋がりにくい(サンダース, 2007)。アメリカの所得格差の拡大は、貧困層の実質的な生活水準の低下を伴っていない点で、不満に繋がりにくい要素があると考えられる。著名なアメリカの財政学者である渋谷(2003)は、アメリカの福祉国家が益々市場主義を強めていった1990年代の背景として「1990年代に情報革命を動力として「ニューエコノミー」といわれる好況、失業率の低下、株価の活況等の経済的な条件に恵まれたことを見逃してはならない」と述べている。好景気と同時に、EITCやCTCなどように、低・中所得層の大多数層(すべての低・中所得層ではない)向けのプログラムが拡充されたことも、たとえその便益が高所得層の人々に比べて微少であっても、人々が高いレベルの所得格差を容認する要因になったと考えられる。

6. 所得格差の結末 — 民主主義への脅威 —

冒頭で引用したように、アメリカの政治学者の一部は所得格差の拡大がアメリカの政治に与える影響について大きな危機感を持っている。その理由は、たとえ、所得格差が一部の高所得層のさらなる高所得化のみでもたらされており、貧困層や中間層の人々の実質的な生活水準が下降していないに



出所：Gilen (2006)

図 11 政策選好が結果につながる関係の強さ

しても、所得格差の拡大は政治影響力の一部集中をもたらし、民主主義の前提である平等な representation を満たせなくなってしまうからである。もともと、アメリカ国民の政治参加は、選挙行動でみると所得が高い層に偏りが生じていた。しかし、所得格差の拡大はこの傾向にさらに拍車をかけている。選挙活動以外の政治参加の度合いは、さらに偏りが大きい。政治団体や個別の団体、選挙キャンペーンのボランティア活動、国または自治体の政治家へのコンタクト、そして、さらには反対運動に参加することは、時間や金銭的な余裕のみならず、自分の考えや要求を発言する自信と能力を要し (Jacobs & Skocpol, 2005)、これらは所得階層によって大きく異なる。

所得格差の影響は、政治参加の格差を大きくさせるだけではない。Piven (2006) の言葉を借りると「私たちは、著しい富の集中の政治、それがもたらした貪欲と傲慢の文化、そして、かつて民主的であった institution をコントロールするために富裕層が編み出した新しいストラテジーに着目するべきである」(Piven, 2006, p.43)。富裕層とビジネス層は、政治寄付金に代表されるさまざまな影響力を駆使することにより政治に大きく影響する力をもつ。結果として、政府が富裕層、ビジネス層の要

求に応える政策を打ち出す可能性は、貧困層、中間層に応える可能性よりも比べ高い。特に、所得分配のごく一部の最高所得層にはその傾向が強いのである。Gilen (2006) は、1992年から1998年に行われた膨大な数の世論調査のデータをもとに実証研究を試みており、所得10分位別の政策選好 (preference) と政策結果 (outcome) の関係について以下の結果を導き出している (図 11)。つまり、高所得層の政治選好が政治結果に繋がる確率は、中間層、貧困層よりも高く、しかも、その上昇の度合いは線形ではない。

7. 考察

本稿は、アメリカの所得格差の動向を概観しながら、アメリカの公的部門における再分配の機能をレビューし、なぜ、アメリカが先進諸国の中でもユニークな市場原理主義的な「福祉国家」を形成し、また1980年代、1990年代になって傾向が強められたのかを検討したものである。その本稿が掲げた一つの疑問が、所得格差がかくも大きいアメリカにおいて、なぜ人々がその状況を受け入れているのかであった。その答えとして、アメリカ国民が社会全体の所得分配の平等化や政府が担うべき再分配機能について、それなりに支持しながらも、結局は自分

自身の短期的利益という短絡的な意志表示によって政策が決定されていく点が指摘された。また、所得格差が激増した時期においても、残差的な公的扶助プログラムの継続、加えて、まれにみる好景気が、社会全体の下支えとなり、貧困率、特に高齢者の貧困率が一定レベル(国際的にみても高いレベルであるが)で押さえられことも、人々が高い所得格差を容認する理由として挙げられた。

一方で、拡大する所得格差は、アメリカ社会を規定づける民主主義をも脅かすようになってきている。所得格差は政治参加における格差を生み出すだけでなく、特に富が集中した最高所得層に不均衡な政治力を与え、彼らの選好する政策決定を導き出し、それがまたさらに所得格差を拡大させるという悪循環に陥っている。

日本においても、近年の所得格差の上昇が社会問題となりつつある。日本とアメリカの違いを一つあげると、アメリカの所得格差の上昇は富裕層のさらなる高所得化に説明される部分が多いのに対し、日本においては貧困層の所得悪化によるところが大きいことであろう。厚生労働省「国民生活基礎調査」によると、1993年から2000年にかけて、5段階の生活意識において、「大変苦しい(最低)」「苦しい(下から2番目)」と答えた世帯の割合がそれぞれ12ポイント、7ポイントの上昇をみせているのである。その点で、アメリカの所得格差と日本の所得格差は同一視できない。一方で、このような所得分配の動きを背景に、近年、所得格差、そして貧困に関する国民的関心が高まっていることは、アメリカとは逆に格差拡大の歯止めをかける方向性として期待できる。格差を認識することは、国民意識として、格差をどのように受け止め、それに対して政策がどうあるべきかを発信するための第一ステップであるからである。その意志決定の際に、アメリカの所得格差と社会の現状は貴重な資料であり、本稿が少しでも役立つことができれば幸いである。

注

- 1) トーマス・ジェファーンソン(1776)「アメリカ独立宣言」より抜粋:「We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal; that they are endowed by their creator with inherent and [certain] inalienable rights; that among these are life, liberty, & the pursuit of happiness (われわれは、自明の真理として、すべての人は平等に造られ、造物主によって、一定の奪いがたい天賦の諸権利を付与され、その中に生命、自由および幸福の追求のふくまれることを信ずる)」
- 2) アメリカは、1960年代から独自の公式貧困線を設定している。この貧困線は絶対的貧困概念で設定されており、通常先進諸国で用いられる相対的貧困概念とは異なる。具体的には、1960年時点で一般的であった最低限の食費(ジャガイモ、肉など)を計算し、当時の労働者階層の食費が家計の約3分の1を占めていたことから、これを3倍したものを貧困線とした。その後の貧困線は、インフレ率のみで調整されている。
- 3) 1935年の社会保障法制定以来、OASDIは、徐々に適用対象者を拡大しており、現在においては、アメリカにおいて有償の仕事についている被用者および年収400ドル以上の自営業者に強制適用される。
- 4) メディケアの財源の基本部分は、保険料であるが、一部は一般財源からの繰り入れて賄われている。メディケアからの給付は現物給付のみであるので、その再分配機能について、本稿では詳しくは触れない。
- 5) Omnibus Budget Reconciliation Act 1990, 1993の略。
- 6) EITCの詳細については、阿部(2002)を参照のこと。

参考文献

- 阿部彩(2006)「アメリカの社会保障改革と財政」『ファイナンシャル・レビュー』第86号, pp.3-30.
- 阿部彩(2002)「EITC (Earned Income Tax Credit)の就労と貧困削減に対する効果: 文献サーベイから」『海外社会保障研究』Vol.140, pp.79-85.
- 渋谷博史(2003)「基軸国アメリカが示す福祉国家モデル」渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会, pp.121-154.
- サンダーズ, ピーター(2007)「繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容」『海外社会保障研究』第159号, pp.4-20.
- Bartels, Larry M (2005) "Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind." *Perspectives on Politics*, Vol.3 No.1, pp.15-31.
- Committee On Way And Means (CWM), U.S. House Of Representative (2000), (2004) *The Green Book 2000, The Green Book 2004* <http://aspe.hhs.gov/greenbook/> (last access 05/22/07)
- DeNavas-Walt, C., B.D. Proctor, and C.H. Lee (2006) U.S.

- Census Bureau, Current Population reports, pp.60-229, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2005*, U.S. Government Printing Office Washington, DC.
- Förster and Mira d'Ercole, Marco (2005) "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second-Half of the 1990s." OECD Working Paper 22.
- Gilens, Martin (2003) "Unequal Responsiveness." Paper presented at conference on Inequality and American Democracy, Princeton University, (<http://www.princeton.edu/~csdp/events/pdfs/Gilens.pdf> last access 05/22/07).
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson (2005) "Abandoning the Middle: The Bush Tax Cuts and the Limits of Democratic Control." *Perspectives on Politics*, Vol.3 No.1, pp.33-53.
- Jacobs, Lawrence and Theda Skocpol (eds.)(2005) *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*, Russel Sage Foundation.
- Jones, A.F. Jr. and D.H. Weinberg, U.S. Census Bureau (2000) *The Changing Shape of the Nation's Income Distribution 1947-1998: Consumer Income*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2000.
- Piven, Frances Fox (2006) "Response to 'American Democracy in an Age of Inequality'." PS: Political Science & Politics, January 2006.
- Smeeding, Timothy (2004) "Public Policy and Economic Inequality: The United States in Comparative Perspective." Luxembourg Income Study Working paper No.367.
- Social Security Administration (2006) *2006 SSI Annual Report*, <http://www.ssa.gov/OACT/SSIR/SSI06/index.html> (last access 2007.5.15).
- Social Security Administration (2007) *The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (2007 OASDI Trustees' Report)*, <http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR07/index.html> (last access 2007.5.15).
- U.S.Census Bureau (2006) *The Effects of Government Taxes and Transfers on Income and Poverty: 2004*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 2006.
- (あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第2室長)