

バイデン政権の社会保障公約の達成状況と今後の展望

21 世紀政策研究所研究委員（杏林大学総合政策学部准教授）

松井 孝太

1. はじめに

コロナ禍最中の 2021 年 1 月に発足したバイデン政権は、社会的セーフティネット（安全網）の大胆な強化拡充を重要公約として掲げてきた。そして、リベラル派・民主党の中には、甚大な被害をもたらしたコロナ禍からの回復を目指すバイデン政権が、1929 年大恐慌からの復興過程で連邦政府による社会保障の整備を実現した F.D.ローズヴェルト政権の再現となることを期待する者も少なくなかった。当のバイデン自身も、たびたび自らをローズヴェルトに重ね合わせて支持を呼び掛けてきた。

しかし、2024 年大統領選挙まで残り一年を切った現在、社会的セーフティネットの変革に対するそのような民主党の期待は、大幅に後退してしまったと言わざるを得ない。そこで本稿では、バイデン政権の野心的な構想が、なぜ、どのような経緯で現在の状況に至ったのかについて振り返った上で、今後の展望を考察する。

2. 米国社会保障の基本的特徴

バイデン政権が目指した改革を理解する上で、まず米国の社会保障制度に見られるいくつかの基本的特徴について触れておきたい。

第一は、連邦制を背景とした分権的・パッチワーク的な性格である。米国では、20 世紀初頭まで州政府が社会保障の主な担い手であった。19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけて、一部の州で、労災補償、老齢年金、寡婦年金等の制度が創設された。そのような州主導の状況に変化をもたらす画期となったのが、1929 年大恐慌とその後のニューディール政策である。ローズヴェルト政権の下で 1935 年に成立した社会保障法によって、老齢年金や失業給付など、連邦レベルでの社会保障制度の整備が進んだ。そしてニューディールの流れを汲むかたちで、1960 年代にはジョンソン政権の「偉大な社会」計画の下で、高齢者向け公的医療保険（メディケア）などが創設された。

しかし、これら連邦レベルでの社会保障制度が登場した後も、州政府が社会保障の提供において果たす役割は極めて大きいものであり続けている。特に、低所得者向けの給付を行う福祉プログラムの多くは、たとえ連邦法によって創設されたプログラムであっても、連邦政府の関与のもと州によって実施されているものが少なくない。低所得者医療扶助（メディケイド）、低所得家庭一時扶助（TANF）、低所得者向け食料配給（フードスタンプ）などが典

型的な例である。その結果、受給要件や給付水準に関して、州ごとに相当の差異が存在する。

第二の特徴が人種問題の影響である。連邦政府による社会保障制度の整備が進んだ 1930 年代、南部地域ではなお人種差別が公然と残っており、連邦政府によって一律に実施される福祉給付が南部の人種隔離体制を脅かすものとして警戒された。そこで 1935 年社会保障法では、南部の民主党保守派への配慮として、黒人比率が高かった農業労働者や家内労働者が除外された。

第三に、誰が公的な支援に「値する」のかという観点が社会保障政策の議論において強調される傾向にある。その背景として、勤労を重視するピューリタニズムの伝統も指摘される。すなわち、救済すべきは高齢者、障害者、寡婦などであり、労働可能な状態のものはたとえ貧困状態にあっても救済に値しないという発想である。実際に、負担と給付の対価性がある拠出型プログラム（老齢・遺族・障害年金（OASDI）／失業給付／メディケア）に対しては広範な世論の支持がある一方で、就労義務等の受給要件を課さず一律に給付するユニバーサルな社会保障給付に対しては、特に保守派の間で懐疑的な傾向が強い。

とりわけ、税を財源とし、主として低所得者を対象とした非拠出型プログラム（メディケイド／TANF／SSI／SNAP など）は削減のターゲットとなりやすい。たとえば、1996 年に民主党クリントン政権と共和党議会によって実施された福祉改革では、それまでの要扶養児童家族援助制度（AFDC）が廃止され、新たに就労義務と給付期間制限を導入した TANF が創設された。ここには、上述のように人種問題も影を落としている。クリントン政権期の福祉改革の際には、「ウェルフェア・クイーン」（働かず福祉に依存して暮らす黒人シングルマザー）というステレオタイプの存在が大きな影響を与えたと考えられている。

第四に、税制等を通じた間接的な給付手法の比重が高いことも大きな特徴である。北欧の福祉国家が、市民としての権利として政府が国民に普遍的・直接的に給付を行う公的社会支出の規模が大きいのは対照的に、米国では民間主体や税制を通じて私的な社会給付を促す政策手法が多用される傾向にある。医療保険料控除、勤労所得税額控除、児童税額控除などがその代表的な例である。

政府が財政支出を通して直接的に給付を行うプログラムは、「政府肥大化・社会主義的・就労意欲阻害・経済停滞」といった攻撃を受けやすいため、セーフティネットの強化に積極的な民主党も、批判回避のため間接的手法を多用してきた。このような間接的な給付手法は一般市民にとってしばしばその全体像が見えにくいため、米国の社会保障はしばしば「隠れた (hidden)」「分断された (divided)」「水面下の (submerged)」といった形容がなされてきた。そして、セーフティネットの提供において連邦政府が果たす役割が見えにくいことで、政策受益者の政治的組織化が進まなかった点も、社会保障をめぐる米国の政策過程を理解する上で重要である。

### 3. バイデン政権の公約と米国救済計画法の成功

バイデンが 2020 年大統領選挙から政権発足直後にかけて提示した社会的セーフティネット

ト強化策は、幅広い分野に及ぶ野心的なものであった。特に、これまで他の先進諸国と比較して極めて貧弱であった子育て支援（有給の家族・病気休暇制度の恒久化、児童税額控除の拡大、中間層世帯の保育費用負担軽減、プレスクール無償化）、在宅介護ケア、医療費負担軽減（メディケア処方薬価格の低下）、高等教育負担軽減などに重点が当てられた。それらのプログラムのために必要となる財源としては、トランプ政権による2017年減税の見直し、大企業に対する最低税率の設定、株式バイバックに対する追課税、グローバルミニマム課税、富裕層を対象とした増税などによって賄うとし、年収40万ドル未満は一切増税を行わないと主張した。

家族・病気休暇制度について補足すると、連邦レベルではこれまでも1993年家族・医療休暇法（FMLA）によって年12週の休暇取得権が規定されてきた。しかしそこで保障されるのはあくまで無給の休暇であり、子育て世帯にとって経済的に重い負担となってきた。そして2020年に始まったコロナ禍は、家族・病気休暇制度の重要性を再認識させる契機となり、民主党が長年求めてきた所得保障制度を導入する絶好の機会と考えられた。実際に、2020年3月に成立した家族第一コロナウイルス対策法では、連邦レベルでは初めて有給家族・病気休暇が導入された。しかしこれはあくまで2020年末までの時限的措置であったため、バイデン政権ではその恒久化が目指された。

バイデンは、大統領就任間もない2021年3月中旬、約1.9兆ドル規模の米国救済計画法を成立させた。これは、景気刺激、失業者対策、貧困対策、子育て世帯支援、中小企業支援など極めて包括的な立法であった。特に画期的であったのが、児童税額控除の拡大・普遍化である。従来制度では、児童税額控除の恩恵を最大限に受けるためには一定以上の所得が必要であり、低所得・貧困子育て世帯の経済状況改善にはつながりにくいものであった。それに対して、米国救済計画法の時限的措置では、子育て世帯を対象に、無条件かつ一律の給付（6歳未満には1人あたり月300ドル、6歳以上には月250ドル）が行われた。この施策の結果、2021年には子どもの貧困率は過去最低の5.2%まで低下しており、極めて画期的な成果を上げたといえる。

#### 4. インフレ不安の高まりと時限的措置の恒久化失敗

しかし、米国救済計画法の成立という幸先の良いスタートを切ったバイデン政権のセーフティネット強化構想は、それ以降、繰り返し縮小を余儀なくされていく。

連邦議会上院では通常、フィリバスター（議事妨害）を乗り越えて法案を可決するためには100議席中60票が必要とされる。しかし、民主党と共和党の勢力が拮抗し、党派対立が激しい現在のの上院で、共和党議員10名以上の賛同を得て大規模な社会セーフティネット法案を可決できる可能性は極めて低いと考えられた。近年、単純過半数での可決が可能な財政調整法案（reconciliation）の仕組みを様々な政策目標実現のために「転用」するケースが一般化しており、バイデン政権の社会セーフティネット構想も、共和党からの賛成を得ることが比較的容易であったインフラ法案とは切り離して、財政調整法案によって党派的に可決・

成立することが目指された。

それでも、民主党が上院で 50 議席しか有していない状況では、仮に単純過半数であっても民主党議員を一人も欠くことができないという厳しい制約が課されていた。2021 年 4 月、バイデン政権は児童税額控除拡大、有給家族・病気休暇制度、プレスクール無償化などを盛り込んだ野心的な米国家族計画を提示し、議会内の交渉を経て同年 7 月に総額 3.5 兆ドル規模の「ビルド・バック・ベター（より良い再建）」法案として発表した。民主党穏健派のジョー・マンチンとカーステン・シネマ両上院議員は、これに対して規模の大きさやインフレへの影響を理由に難色を示し続けた。

マンチンの要求に応じてビルド・バック・ベター法案の財政規模を 1.5 兆ドルに抑えるため、2021 年 10 月までに、有給家族休暇は除外され、児童税額控除の拡大も 4 年から 1 年に短縮された。下院ではペロシ議長の下で有給家族休暇が再び追加された法案が通過したが、上院ではマンチンらの反対により、有給家族休暇と児童税額控除拡大の両方が除外された。マンチンの反対理由は、インフレへの影響に加えて、児童税額控除を通じた現金給付がドラッグ購入等に充てられる可能性を懸念するというものであった。さらに同年 12 月にはビルド・バック・ベター法案全体に対してもマンチンは支持を取り下げ、法案の命運は絶たれた。

インフレ傾向はコロナ禍によるサプライチェーン機能不全により 2021 年頃から鮮明となっていたが、2022 年に入るとロシアによるウクライナ侵攻などの影響も加わり、約 40 年ぶりの高水準に達した。その結果、インフレ対策が有権者意識やメディア報道の中心を占めるようになったことで、バイデン政権は社会セーフティネットの強化についてトーンダウンし、財政赤字削減やインフレ抑制を強調せざるを得なくなった。

ビルド・バック・ベター法案を部分的に引き継ぎ、2022 年 8 月に可決されたインフレ抑制法（IRA）は、気候変動対策やクリーンエネルギー投資といった分野においては画期的なものであったといえる。しかし、社会的セーフティネット強化に関わる部分については、メディケアに処方箋薬価交渉を認めることによる医療費負担の抑制やオバマケア（ACA）の助成金延長などの限定的な内容にとどまった。

2022 年 11 月に実施された中間選挙は、事前予測との比較では民主党が善戦したと言えるものの、下院多数党の地位を失ったという点では、連邦議会立法を通じたバイデン政権の社会保障公約の実現にとどめを刺すものとなった。2023 年初頭から 6 月にかけて展開された債務上限引き上げ問題では、下院多数党となった共和党が、債務上限引き上げの条件として、低所得者向け医療扶助制度（メディケイド）と低所得者向け食料配給（フードスタンプ）の支給要件厳格化を要求した。これに民主党は強く反発し、前者については見送られたものの、後者に関しては共和党側の要求を受け入れざるを得なかった。

2023 年 12 月現在、コロナ禍への対応として時限的に導入されたセーフティネット拡充策の多くは失効し、恒久化への道筋はほぼ消え去ってしまった。児童税額控除と景気刺激第三弾が実施された 2021 年に史上最低水準にまで低下した貧困率は、米国救済計画の児童税

額控除拡大が失効したことで、コロナ禍前の水準にまで再上昇している。国勢調査局の発表によると、貧困率（2011年以降利用されている補完的貧困指数）は前年の7.8%から2022年には12.4%へと急上昇した。子どもの貧困率も12.4%に達し、2021年の5.2%から倍以上に増加している<sup>i</sup>。

これを受けて、バイデン大統領は、子どもの貧困の増加は偶然ではなく、議会共和党が富裕層と大企業のために大規模減税を進める一方で、子育て世帯への援助を阻止するという意図的な政策選択をした結果であると共和党を激しく批判した。その上で、子どもの貧困から救う直接的な役割を担っていた月額給付金の復活を目指すとも宣言した。しかし、連邦政府による支出拡大に批判的な共和党からの支持を得る見通しはないのが現状である。

また、メディケイドの加入資格を失った州民の除外が2023年4月に可能となって以降、すでに640万人以上がメディケイドの適用を失っているほか、少なくとも1500万人が、2024年春の手続き終了までにメディケイドからの給付を打ち切られると予想されている<sup>ii</sup>。今年春には、コロナ禍におけるフードスタンプ（低所得者向け食料配給）の期限付き一時強化も終了し、受給者に対する就労要件も今年秋から開始された。さらに、240億ドルの保育安定化補助金も、今年9月30日に失効した。センチュリー財団の報告では、7万以上のプログラムが閉鎖され、約320万人の子供たちが居場所を失う可能性が指摘されている<sup>iii</sup>。

さらに、パンデミックを理由とする連邦学生ローンの支払一時猶予も今年10月に終了した。バイデンは就任以来6回、支払いの一時停止を延長してきたが、共和党多数議会はその延期を禁じている。低・中所得者層に対して最大2万ドルの学生ローンを免除するというバイデン政権の目玉政策も、今年6月に保守派多数の最高裁判所によって阻止された。

## 5. バイデン政権の公約実現を阻害した高いハードル

バイデン政権発足後2年間について振り返ると、上下両院で民主党が辛うじて多数党という決して恵まれてはいない条件下において、米国救済計画法、超党派インフラ法、インフレ抑制法、CHIPS法といった複数の重要立法を実現した点で、実はかなりの成果を上げてきたと評価することもできる。しかし、こと社会的セーフティネット強化に関しては、政権発足時に期待されていたような（F.D.ローズヴェルト政権やL.B.ジョンソン政権に比肩するような）結果を生み出すことができなかった。

その要因としては、以下の点が指摘できる。まず、コロナ禍は、1929年世界恐慌やその後の第二次世界大戦ほど、政府の役割に関する有権者の意識変化や政党制の再編をもたらさなかった。1929年世界恐慌の際には、19世紀末から20世紀初頭にかけて優勢を維持していた共和党の経済運営能力に対する有権者の信頼が失墜しただけでなく、マクロ経済の安定や社会的セーフティネットの提供において政府が果たすべき役割に関するパラダイム転換が起こった。それに伴い、1932年選挙では有権者と政党制の大規模な組み換えが行われ、その後長期に渡る民主党優位の時代をもたらした。それに対して、コロナ禍では2020年前半こそ先行きの見えない不安感を米国社会に与えたものの、ワクチンの開発・普及や景

気回復が比較的迅速に進んだこともあり、有権者意識や政治空間に根本的な変化を与えるには至らなかったといえよう。

それと関連して、連邦議会における二大政党の分極化状況の固定化と勢力拮抗も、バイデン政権の公約挫折を理解する上で重要な要因である。ローズヴェルト政権の下で社会保障法が制定された1935年は下院・上院ともに民主党が7割超の議席を占めており、ジョンソン政権下でメディケアとメディケイドが実現した1965年でも民主党が6割超の議席を有していた。それに対して、バイデン政権が頼らざるを得なかったのは、辛うじて多数党の地位を有しているだけの脆弱な民主党議会であった。

この点に関して付言すると、イデオロギー的な分極化が進む近年の米国では、望ましい社会保障政策についてのみならず、その根元の貧困の原因に対する認識のレベルにおいても、イデオロギーによる差異が顕著になってきたことが注目される。一般的に、リベラル派は貧困の原因を人種差別や不公平な経済構造、教育機会の欠如といった構造的な要因に求めるのに対して、保守派は人生選択の誤りや労働倫理の欠如等、個人的な要因に帰するという対照的な世界観を有していることが意識調査でも示されている<sup>iv</sup>。

実は共和党の中でも、ルビオ上院議員をはじめとして、家庭における子育てを重視するという観点から、有給家族休暇や児童税額控除に対する好意的な声も少なからず存在する。しかし、それらの議員であっても、就労要件を課すことを極めて重視しているという点で、やはりリベラル派の立場との間には明確な差異がある。

根強いインフレ傾向と貧困率の上昇は、2024年選挙に向けたバイデン政権の実績アピールを、より困難なものにしている。バイデンは今年に入り、「バイデノミクス」と称して政権の経済運営の実績アピールを強めている。しかしながら、インフレのペースは鈍化してはいるものの、幅広い有権者の理解・支持を得るには至っていない。各社世論調査では、有権者が景気回復の成果を実感しておらず、むしろバイデン政権の経済運営能力に対して非常に厳しい評価を下していることが示されている。11月上旬に実施されたある世論調査では、バイデン就任以降に経済状況の改善があったと答えた有権者はわずか14%にとどまり、70%近くが、バイデンの経済政策が米国経済に悪影響を与えたか、何も効果がなかったと回答している<sup>v</sup>。

仮に2024年選挙でバイデンが再選に成功したとしても、地滑り的な勝利を収める可能性はおそらく低いであろうし、連邦議会における二大政党の拮抗状況も大きくは変わらないであろう。そうなると、コロナ禍から平常への回帰がほぼ完了した現在において、社会的セーフティネットの野心的な拡張が議会立法で実現する可能性は極めて低いように思われる。

そして、連邦レベルでの立法活動が停滞する中では、州レベルでの政策形成の重要性が増すことになる。児童税額控除の拡大を例にとると、連邦レベルにおける米国救済計画法のプログラムが失効した後、11州が類似の児童税額控除拡大を独自に導入している。上述のように米国の社会保障の特徴の一つはその分権的・パッチワーク的性格であるが、連邦レベルでの政策停滞の中で、州レベルでの政策発展に注目する必要性は今後より一層高まっている

くであろう。

- 
- <sup>i</sup> United States Census Bureau. Poverty in the United States: 2022  
(<https://www.census.gov/library/publications/2023/demo/p60-280.html>)
- <sup>ii</sup> Tami Luhby. “These 5 states will be the first to kick residents off Medicaid starting in April.” CNN, June 20, 2023. (<https://edition.cnn.com/2023/04/01/politics/medicaid-termination-states/index.html>)
- <sup>iii</sup> Julie Kashen et al. “Child Care Cliff: 3.2 Million Children Likely to Lose Spots with End of Federal Funds.” The Century Foundation, June 21, 2023  
(<https://tcf.org/content/report/child-care-cliff/>)
- <sup>iv</sup> Emily Ekins. “Poll: What Americans Think Cause Wealth and Poverty.” Cato Institute, September 27, 2019. (<https://www.cato.org/blog/poll-what-americans-think-cause-wealth-poverty>)
- <sup>v</sup> Lauren Fedor et al. “Only 14% of US voters say Joe Biden has made them better off.” Financial Times, November 13, 2023. (<https://www.ft.com/content/c17c35a3-e030-4e3b-9f49-c6bdf7d3da7f>)