

オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(5)
—連邦財政, 医療制度改革, 移民法改正—

坂 井 誠

Economic and Political Analysis of the Policies
under the Obama Administration (5) — Federal
Budget, Health Care Reform and Immigration Reform

Makoto Sakai

Abstract

This report analyses both the important economic and political issues during President Barack Obama's second term in office. His agenda has included not only economic stimulus measures but also the budget, health care and immigrant issues. President Obama is supposed to become a "lame duck" after the midterm elections in 2014. There is only one year remaining for him to advance his economic and political philosophy, and to realize issues which have been debated between President Obama and Republican leaders. The federal budget, health care reform and immigration reform seem to be key issues for both the president and members of the Congress to perform well at the midterm elections. Immigration reform, particularly, may be the most important, for more than 11 million immigrants in the United States are said to be undocumented and a proposal for a new comprehensive law is regarded as necessary. Some experts believe that it will be difficult for a Republican to become president until the party puts the issue behind them or make the necessary compromise.

Keywords : Obama, federal budget, health care reform, immigration, midterm election in 2014

キーワード : オバマ, 連邦財政, 医療制度改革, 移民, 2014年中間選挙

I. はじめに

再選を果たしたオバマ政権2期目の課題としては、国内的には財政再建、景気浮揚を軸とした経済対策、医療制度改革の維持、移民法改正などがあり、対外的にはアフガニスタンを中心とした対テロ勢力への対応、核不拡散の問題、さらに新しくは対シリア対策など、軍事的な課題が挙げられよう。そうしたなかで、超金融緩和の継続に表われているように国内景気ならびに雇用が力強さを欠くとともに、かねてからの課題であった財政再建、移民問題への対処が決着していない。しかも、2010年に実現した医療制度改革に関して引き続き反対派の勢力が強い状況にあつて、オバマ政権の力点は当然ながら国内問題に置かれることになる。

2009年にオバマが大統領に就任して以来、強く望んできた超党派的な協力態勢はいずれの政策課題においても実現しない状況において、オバマ政権2期目の中心的な課題として本稿では、国内問題のうちとりわけ民主・共和両党の論争が激しく、着地点を見出しがたい(1)財政再建問題、(2)医療制度改革、(3)移民問題を中心に論じたい。いずれもアメリカ経済社会の将来を左右する、重大な政策課題である。

II. オバマ再選以降の動向

2012年11月の大統領選の勝利演説で、オバマは雇用創出を中心とした経済の再生と、両党のリーダーとの協力を強調した¹⁾。両党リーダーとの協調関係に言及したのは、いわゆる「財政の崖」、連邦債務上限引き上げ問題²⁾など財政に関わる難題が、必然的に控えていたからである。

こうした課題について見ていくと、第一に「財政の崖」は、2012年末のいわゆるブッシュ減税の期限切れと、13年からの自動的な歳出削減³⁾によって、財政面から大きな景気抑制圧力が発生する問題である。「財政の崖」問題は2012年末間際に、ブッシュ減税を超富裕層に対して縮小しつつ(当初のオバマ案よりも該当者層を圧縮)、財政支出の自動的削減を2カ月間先送りする形で回避された。つまり、(1)年収45万ドル以下の世帯における所得税減税の維持(それを超える世帯は増税へ)、(2)年収45万ドル超の世帯のキャピタルゲイン・配当税率の引き上げ、(3)自動的な歳出削減の発動の2カ月間先送り、といった事柄が、合意の核になっていた⁴⁾。その2カ月後、オバマな

らびに民主党（富裕層増税を主張）と共和党（支出削減を主張）との折り合いはつかず、3月1日より政府支出を幅広く削る強制削減、つまり支出を9年間で1.2兆ドル圧縮する措置が開始され、2013年度には軍事部門を中心に850億ドル削減される⁵⁾。

第二には、政府機関閉鎖に関わる問題が存在し、その背景には(1)2013年度予算、(2)連邦債務上限引き上げという2つの問題があった。まず、2013年3月27日に期限切れとなる13年度の暫定予算は、3月20日を過ぎて年度終了の9月まで暫定予算を延長することが決定され（上院3月20日、下院21日）、政府機関の閉鎖は回避された⁶⁾。しかし、正式な予算が成立しない状況で、当然ながら翌14年度（2013年10月～14年9月）の予算決議案も、調整が難航した。ほぼ同じ時期に、共和党が多数派を占める下院は新たな増税のない大幅な財政赤字削減案を、民主党が多数派の上院は増税と歳出削減の組み合わせによる赤字削減案を、それぞれ可決した⁷⁾。

次に、連邦債務上限引き上げの問題は、状況が幾度も変化している。当初、債務上限は2012年末に再び議論が必要になると言われたが⁸⁾、その後、財務省のやりくりによって2月中旬まではしのげる形となって、さらに13年1月中旬に共和党が3カ月間、上限への到達を先延ばしする方針を決めたことから、2月の上限到達は回避された。ただし、共和党は延期された期間内に歳出削減を盛り込んだ予算案を可決するよう、オバマと民主党に求めた⁹⁾。こうした動きからすると、4月あたりが山場になるはずであるが、景況の改善などを反映して思わぬ財政状況の好転が明らかになってきた。つまり、13年春の段階では債務上限問題がひっ迫するのは夏か¹⁰⁾、10月あたりか¹¹⁾といった状況になってきた。

このような曲折は、財政収支見通しの変化によるものであり、代表的な例を挙げると、5月中旬にCBO（Congressional Budget Office、議会予算局）が2013年度の対GDP比財政赤字を、2月予測の5.3%から4.0%へと大きく下方修正した。その要因としては、(1)経済状況の改善、(2)1月初めの税収の拡大、(3)3月からの財政支出の自動的削減、(4)2013年の増税を嫌った高所得層の12年における所得の実現、(5)いわゆるファニーメイ、フレディマック（2008年に連邦の管理へ）からの多額の配当など、多様な事柄があった¹²⁾。連邦債務上限引き上げの問題は今後もくすぶり続けるが、ここで示した動きは、少なくとも政府が共和党との激しい衝突をしばらく避けられる点では、

政府による諸政策の構想に多少の余裕を与える格好となった。

第三に、オバマは2月中旬になって一般教書を報告した。教書は一部で通商問題などにも触れているものの、次のように国内政策が中心に据えられている。(1)かねてからの目標である4兆ドル規模の赤字削減については、富裕層向けの増税を達成したことによって道半ばの状況にある。(2)雇用創出として製造業の再生を重視する。他の分野では最先端科学分野、エネルギーなどに力を注ぐ。(3)連邦最低賃金の引き上げ(7.25ドルから9.0ドルへ)、幼児教育等の改善、才能ある移民の受け入れなどに取り組む。(4)通商面ではTPP(環太平洋連携協定)の交渉だけでなく、TTIP(環大西洋貿易投資パートナーシップ)の実現に向けて着手する¹³⁾。景気の回復が力強さを欠き、かつ財政再建が喫緊の課題となるなかで、政策が内向きとなるのは当然であろう。なお、2014年度の予算教書については、通常(2月第1月曜日が締切り)より約2カ月遅れて4月10日に公表されることになった。財政協議の行き詰まり、つまり(1)税制や歳出を巡って2012年末に政府と民主・共和両党によって議論が行われたこと(先の「財政の崖」)、(2)2013年3月1日からの自動的な歳出削減の問題(前記(1)と関連した議論の未決着)があったことによる。

Ⅲ. 財政再建問題(1)ー予算教書

本シリーズの前号(第4号)で触れたような下院共和党が主張するほど、甚だしい財政縮小計画ではないものの(図表1参照)、2014年度の予算教書は2012年末の民主・共和両党の財政論争に沿った、財政再建を大いに意識したものとなっている。<図表2>に示したように、予算教書においては10年間で約1.8兆ドル規模の財政赤字削減策が、最も強調された。これは12年末のいわゆる「財政の崖」論争の時点で主張された大統領案と同様である。その内容を見ていくと(いずれも10年間規模)、(1)軍事、非軍事ほぼ同額の削減による約2,000億ドルの裁量的支出の縮小、(2)医療制度改革に基づくメディケアに関する約4,000億ドルの医療コスト削減、(3)農業補助金、連邦政府職員年金改革等による約2,000億ドルの義務的支出の削減、(4)税制の抜け穴封じ、富裕層への税制上の優遇を減らすことによる約5,800億ドルの増収措置、(5)より適切なインフレ(CPI)調整の手法を用いることに伴う2,300億ドルの赤字削減、(6)上記の諸施策などに伴う約2,000億ドルの利払い費の縮

小などによって, 財政再建が講じられる。他方で, 道路や交通システムの修復など, 雇用ならびに経済成長を生み出すインフラ投資は約500億ドル拡張される¹⁴⁾。

<図表 1> 政府と下院共和党の財政再建案の比較

| | 予算教書 | 下院共和党 |
|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 追加の財政赤字削減 (10年間) | 1. 8兆ドル | 4. 6兆ドル |
| 赤字の対 GDP 比 (2023年度) | 1. 7% | 財政黒字 |
| 増税 (増収措置) 税制 | 約5, 800億ドル 高所得層や特定業界に増税 | 増税なく, 税軽減 簡素化めざすが, 収収は中立 |
| 医療保険 景気刺激 軍事費 | 改革して効率化 公共事業や教育に投資 将来にわたって縮小 | オバマケアを撤廃 規制緩和で成長加速 将来にわたって増大 |

(注) 出所をもとに作成。

出所: 2013年4月11日付日経新聞 (朝刊)・朝日新聞 (朝刊)

<図表 2> 2014年度財政計画の効果 (オバマ予算教書, 2013年4月)

(単位: 10億ドル)

| | 2013 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 2014-18 | 2014-23 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|
| ベースライン赤字 | 919 | 627 | 536 | 547 | 556 | 571 | 2, 837 | 6, 678 |
| (対 GDP 比, %) | 5. 7 | 3. 7 | 3. 0 | 2. 9 | 2. 8 | 2. 7 | 3. 0 | 3. 1 |
| 赤字削減策 (12年末妥協案と同様) | | | | | | | | |
| 1 裁量的プログラムの削減 | — | — | — | — | -5 | -12 | -16 | -202 |
| 2 医療コストの削減 | — | -6 | -16 | -21 | -29 | -35 | -107 | -401 |
| 3 義務的支出の削減 | * | -1 | -12 | -16 | -19 | -21 | -69 | -201 |
| 4 増収措置 | — | -30 | -42 | -46 | -52 | -57 | -228 | -583 |
| 5 インフレ調整手法の変更 | — | — | -3 | -8 | -14 | -19 | -44 | -230 |
| 6 利払い費の縮小 | * | 1 | 1 | * | -3 | -10 | -12 | -202 |
| 7 インフラ投資 | — | 6 | 18 | 12 | 6 | 4 | 45 | 50 |
| 8 その他 | — | * | * | * | 1 | 1 | 3 | 9 |
| 合計 | * | -31 | -53 | -79 | -117 | -148 | -428 | -1, 760 |
| (参考) 財政赤字 | 973 | 744 | 576 | 528 | 487 | 475 | 2, 811 | 5, 271 |
| (対 GDP 比, %) | 6. 0 | 4. 4 | 3. 2 | 2. 8 | 2. 4 | 2. 3 | 3. 0 | 2. 5 |

(注)・出所をもとに作成。「*」は500万ドル未満 (プラス・マイナス)。

・財政再建案およそ1. 8兆ドル以外の追加的な措置に関するデータは省略し、参考に財政赤字見通しを示した。

出所: OMB (注14), TableS-2.

このようなオバマ予算の特徴を簡潔にまとめれば, 彼がかねがね主張してきた「中間層の強化」¹⁵⁾ を図るために, (1)長期的なエンタイトルメント支出のカットと増税を行うことによって, 財政支出の自動的削減を撤回するこ

と、(2)増税(たばこ、企業、高所得層)から得られた原資をもとに景気刺激と社会的プログラム拡大というリベラルな政策、つまり低所得層にも配慮した政策を展開することを、意図していると思われる。そして、こうした政策方針は、連邦債務上限引き上げ問題が再浮上する2013年夏あるいは秋には、再び政府をまじえた2大政党の論争を激化させるおそれが強い。確かに、CPI調整の変更による年金支出などの縮小といったバイナー下院議長を含む共和党議員が賛同した施策もあるが、基本的に政府・民主党と共和党の財政交渉は、2012年末の「財政の崖」論争の時から変化はない。税制を含む財政論議が停滞するなかで、14年には中間選挙があるため、両党とも短期的な交渉や駆け引きを重視しがちであり、財政論議が早期に最終的な決着にいたるのは困難である¹⁶⁾(図表1参照)。

オバマの財政計画は10年後の連邦財政赤字を対GDP比で1%台まで引き下げるもので、すでに支出カットや増税で達成される見込みの2.5兆ドルと今回の赤字削減策1.8兆ドルによって、オバマ予算の赤字削減幅は4.3兆ドル規模と見積もられている¹⁷⁾。また、CBPP(Center on Budget and Policy Priorities、予算と政策の優先度に関するセンター)によれば、すでに導入済みの財政赤字削減策と今回のオバマの予算計画とを合わせると、それを上回る4.6兆ドル(10年間)の効果があるという¹⁸⁾(図表3参照)。いずれにしても、10年間で4兆ドルを超える赤字削減策を、オバマはすでに示していることになる。

<図表3> 導入済の財政赤字削減策と2014年度オバマ財政計画の効果
(2014年から23年の10年間の合計、単位は兆ドル)

| | 政策削減 | 利払い削減 | 合計 |
|------------------------|------|-------|-----|
| 導入済のもの | | | |
| 裁量的プログラム(2010年ベースライン比) | 1.6 | 0.3 | 1.9 |
| ATA(「財政の崖」法案、2013年1月) | 0.7 | 0.1 | 0.8 |
| 小計1 | 2.3 | 0.5 | 2.8 |
| オバマ財政計画における赤字削減 | | | |
| 小計2 | 3.9 | 0.7 | 4.5 |
| 追加的な措置 | 0.1 | -* | 0.1 |
| 総計 | 3.9 | 0.6 | 4.6 |

(注)「*」は500億ドル以下。

出所:CBPP(注18),Table 1.

こう見ると、オバマも相当な財政再建路線を打ち出しており、彼は予算教書を共和党との新たな交渉の出発点としたい意向である。予算教書は1.8兆

ドルの赤字抑制によって、9年間で1.2兆ドルの自動的な支出削減を撤回したいというものである。しかし、共和党は(1)自動的な財政支出の削減、(2)増税に対して、依然厳しい態度を見せている。第一に、自動的削減について民主党は義務的支出、裁量的支出の両方とも撤回したいと考えている。他方、下院共和党は先のようにCPI調整変更の提案を評価する反面、義務的支出は計画に沿った自動的削減を維持し、かつ裁量的支出は自動的削減計画より大幅に減らしたい意向である。大統領の予算における支出の伸びが長期的に大きすぎる点にも、共和党は不満である¹⁹⁾。

第二に、大統領の財政計画の歳入はどこからくるのか。それは(1)高所得層向けの所得税増税(低所得層と小企業には減税)、(2)いわゆるバフェット・ルール(年間100万ドル以上の超富裕層の実効税率を最低30%へ引き上げる構想)の導入、(3)相続税の増税(2017年より)、(4)たばこ税の増税、(5)非課税退職口座の上限改正、(6)CPI計算方法の改正といったところからである。これらは全体に民主党のラインに沿った提案であり、富裕層に対する負担増が大きい構想に対して、当然ながら共和党は冷淡である²⁰⁾。

一方、政府の動きに対して、民主党内のリベラル派やリベラルなグループも失望感を示している。政府が、(1)共和党との駆け引きの結果、長期的に計画的な財政赤字削減が重要だと広く国民に主張するようになった点、(2)公的年金の削減(CPI調整の変更)にまで乗り出した点などがその理由である²¹⁾。確かに、オバマ政権が年金に関わる制度改革を示したのは初めてのことである。

IV. 財政再建問題(2)―2013年『大統領経済報告』(経済白書)

ところで、2013年の『大統領経済報告』は第3章に「財政政策」という章を設けており、それだけ財政再建問題がアメリカ経済社会の大問題であることを示している。債務の対GDP比を安定させるという政府の目標を達成するには、収支の赤字を対GDP比で3%以下におさえる必要がある²²⁾。2014年度予算教書を見てもわかるように、ここ2-3年でそうした状況に近づく見通しであるうえ、オバマ政権の基本的な考え方は、11年9月に示された連邦所得税改革案が参考になる。そこでは、(1)税率の引き下げ、(2)非効率で不公正な税の欠陥を改めること、(3)税の公平性を高めるバフェット・ルールの導入、(4)米国内の雇用創出や成長の拡大といった原則が、すでに含まれてい

た²³⁾。

これを見ても明らかなように、オバマがとりわけ重視するのは公平性であり、担税能力に応じた負担の公平性と言える。ここで注目されるのは、いわゆる「租税支出」である。租税支出は一般に税制を通じた政府支出とみなされており、1974年議会予算法に基づいて「総所得から税控除や基礎控除や所得控除を認めたり、特別控除や優遇税率や課税猶予を与える連邦税法の規定に起因する収入欠損」²⁴⁾と定義される。租税支出は当然に税収を減らすのが、一定の控除と非課税措置が中心であり、低所得納税者に比べて高所得納税者に大きな利益をもたらす。とりわけ資産譲渡益と株式の配当などに対する優遇税率は、一般の所得に比べて低税率となるため課税の利益を発生させ、富裕層ほどその受益が大きくなる。こうした状況は、いわゆる租税負担の垂直的公平（支払い能力の大きい者はそれより小さい者に比べて、大きな貢献をすべき状況）を阻害していることになる。それを是正するためのひとつの主張が、バフェット・ルールを採用である²⁵⁾。

2013年『大統領経済報告』に示された分析によれば、1960年から2010年代にかけてきわめて豊かな階層（所得の上位0.1%のグループ、同じく1%のグループ）の実効限界税率が激減する一方で、中間所得層の実効限界税率はその約50年間、比較的安定していたという。このことは、高所得層と中間層の税率の差が大幅に縮小したことを意味する。そして、たとえば最高分位0.1%に対する連邦個人所得・雇用税の課税所得となった所得の割合は2012年には約24%と、1960年の半分ほどになったという²⁶⁾。

租税負担の公平性を担保することは、税制の効率化と簡素化を推進することでもある。『大統領経済報告』は以下のように、適切に指摘している。「多くの特殊な規定を持つ複雑な税制の現状に鑑みて、特殊な諸規定を取り除くとともに税率を引き下げれば、税制はより簡素でかつ効率的になるだろう。不公平で非効率な税の抜け穴を取り除き税制を簡素化して税率を引き下げることが、大統領が税制改革に際して求めた原則でもある」²⁷⁾。

なお、税制の非効率さの是正と簡素化に関しては、民主党のボークス（2014年引退予定）上院財政委員長と共和党のキャンプ下院歳入委員長との間で、超党派的な協力の動きも見られる。両者は次のような点で一致している。第一に、現在の税制は非効率であり、税の抜け穴や過剰な控除を封じることが必要である。それらによって、経済がゆがめられているからである。

また、法人税の引き下げが必要であり、オバマもこの点では同じ考えである。現在、法人からの税収が減少しているのは所得を低税率の国々へシフトさせている影響があり、これも税の抜け穴であって不適切である。第二に、現在の税制が複雑すぎるのも問題である²⁸⁾。

ただ、こうした税制改革がうまくいくかどうかはよくわからないうえ、改革によって税収が拡大するかどうかも定かではない。ちなみに、ポーカスは税収の拡大を肯定し、キャンプは否定している。また、すでに記したようにオバマは税制改革に執心しているが、民主党内には歳入措置の拡大を伴わない税制改革に熱心な者はほとんどいない。税制改革を含めた財政論争は、債務上限引き上げ問題が再び話題となる2013年秋あたりから再燃するというこのようである²⁹⁾。

V. 医療制度改革問題（オバマケア³⁰⁾）

2010年3月に成立したケア適正化法（Affordable Care Act）に基づく医療制度改革、いわゆるオバマケアが今後どうなっていくかは、アメリカの国民と社会にとって重大事である。オバマ政権下の医療制度改革は本シリーズの第2号で論じたように、およそ10年かけて完結し、とりわけ2014年に肝要な制度変更が多く予定されている³¹⁾。オバマケアに対しては依然として国民の賛否が二分されており、今後の議会勢力の変化によっては修正が加えられたり、撤回されたりするおそれがある。

さて、2013年『大統領経済報告』は第5章に「コストの削減とヘルスケアの質の向上」という章を置き、現政権は毎年、医療問題に触れるばかりでなく、制度改革関連について記した2010年、11年に続いて、今回ひとつの章を割いている。本シリーズ第2号で強調したように、オバマケアはカバレッジつまり保険加入の拡大あるいは原則国民皆保険化を中心に据えたものと捉えることができる³²⁾。そうしたなかで、あえて医療のコスト削減と質の問題についてどう考えるかを中心に論じたのが、今回の『大統領経済報告』の記述と言える。同報告は医療支出拡大の要因と長期的な見通しについて述べるとともに、医療の質やコストの面からもケア適正化法を早期に実施する必要性を強調している。

コストに関して第一に、医療支出の増加は(1)人口要因、つまり人口構成の変化（高齢化）と人口規模の拡大によるものと、(2)1人当たりの支出額の増

加、具体的には新技術の開発に伴う医療サービス利用の増加やインフレ率を上回る単位費用の増加が指摘されている³³⁾。そして、同報告は長期にわたって医療支出が増大している背景として、医療部門の賃金が労働節約型の技術進歩を伴っていないという一般論を述べたうえで、近年の研究結果をもとに製造業などでは労働節約型の技術進歩が進んだ結果、賃金が上昇したことに注目している。このことは医療、教育などの労働集約型の産業においても、高スキルの労働者を獲得するために賃金の引き上げが発生し、その費用は消費者に転嫁されて、費用が相対的に上昇することを意味している。こうした動きは、「コスト病」(cost disease)と呼ばれている³⁴⁾。また同報告は、医療の所得に対する弾力性が一般の消費よりも大きい点で「超正常財」であるとし、所得の増加に伴って、消費者は何よりも医療支出を拡大することも記している³⁵⁾。

さらにこの報告が、医療支出が非効率になる原因について述べている点も興味深く、そこでは次の4点が挙げられている。以下、簡潔に紹介すると、(1)医療提供システムの分断、つまり医療連携が行われないことから、患者に必要なケアが提供されない。(2)前項目とも関係するが、医療連携の不足は重複医療(患者による複数医療機関の受診)や過剰医療をもたらす。このほか、(3)医療提供者が、広く認められている最善の医療行為を導入しないこと、(4)診療報酬における不正行為も指摘されている³⁶⁾。

次に、同じ章の「ケア適正化法の早期実施」と銘打った節では、医療保険に加入する利益が強調されており、保険加入者数が2014年までに1,400万人、22年までに2,700万人増加するというCBO(2012年)による分析が紹介されている。新規の保険加入者が(1)メディケイド、(2)児童医療保険プログラム(Children's Health Insurance Program、メディケイドを受給できない低所得世帯児童向けの保険)、(3)使用者提供保険、(4)適正医療保険取引所(Affordable Insurance Exchanges)、(5)中小企業医療保険選択プログラム(SHOP: Small Business Health Insurance Options Program)を通じて、保険加入が拡大する³⁷⁾。つまり、オバマケアの政策効果として、多様なルートで保険加入者の拡大する点が強調点と言える。また、オバマケアは消費者保護はもちろん、医療の質を改善しつつメディケア支出を削減することが可能であり、メディケア信託基金の存続期間を8年間延ばすことが期待されるという³⁸⁾。

なお、本章の後半部分は前半とはやや異質で、かつ楽観的な記述が見ら

れ、近年、保険加入者1人あたりの支出の増加率が小さくなっていることを述べて、その理由として(1)近年の景気後退、(2)医療市場の構造的変化を挙げている。オバマケアとの関連で、2番目の指摘は興味深い。第一に、病院や医療提供グループが費用の節減と質の向上のために、企業努力を進めており、その代表がジェネリック医薬品(後発医薬品)の使用や患者の医療費用分担を引き上げるタイプの保険設計である。後者は保険料の低い、高い免責額(デッドウェイト)の医療保険への切り替えが典型である。第二に、医療機関がケア適正法にすばやく対応した可能性が記されている。同法の関連事項には、医療連携の促進、プライマリケア(予防医療)の改善、医療情報技術の導入などの規定も含まれている。第三には、間近に迫ったメディケア診療報酬改革を見越して、早くから対応が行われた可能性であり、医療連携の向上を促すメディケア診療報酬モデルへの早期の移行である³⁹⁾。

これまで長期的に連邦財政の最大の足かせになるのは、医療コストとりわけメディケアの経費であると言われてきた⁴⁰⁾。メディケア信託基金によれば、2011年現在、対GDP比のメディケア支出は3.7%であり、受給者1人あたりの長期名目支出額は年平均で約4.3%のペースで増加するという。これに対して政府は、本報告において近年その増加率が低めに推移しており、構造的要因も寄与していることから、低い伸びが持続する可能性を述べている⁴¹⁾。

ただし、政府の見方はさすがに楽観的だと思われる。たとえば、メディケア信託基金だけでなく、保健福祉省(HHS)のCMS(Centers for Medicare and Medicaid Services、メディケア・メディケイド・サービス・センター)も、メディケアなどの医療コストの相応に高い伸びを見込んでいる。CMSによれば、全体の医療支出の伸び率は2012年、13年、14年がそれぞれ4.2%、3.8%、7.4%(2014年度は制度改革のため、2.1%ポイント高くなっている)となった後、2015年から21年にかけては年率6.2%の伸びになるという。そして、2021年の対GDP比の医療支出は2010年(実績)の17.9%から、21年には19.6%へ上昇する見通しになっている。一方、メディケア支出に関しても、医師への厳しい支払い制限が実現すれば比較的低い伸びに抑えられるものの、それが年率1%伸びれば、メディケア支出は2013年には5.0%、2014年から21年までは年平均で6.7%増加する見込みである⁴²⁾。

ところで、オバマケアに関する最近の動きを見てみると、共和党は医療制

度改革がうまく実行できないことを期待し、2014年中間選挙における攻撃材料とする方針を明確にしてきた。州のエクステンジへの登録は、2013年10月から開始される。これは、14年から始まる重要な改革の目玉のひとつである。ただ、改革法の賛否を問う論争は3年間も続いてきたが、2万ページにもわたる法の詳細はまだよくわからないところがあるという。そこで、改革の批判派は国民が混乱し、中間選挙で共和党が勝利することを望んでいる。こうしたなか、財務省は2013年7月初めに、従業員に保険を提供するほとんどの雇用主に保険提供義務を1年間先送りすると声明した。これに対しては、当然ながら共和党は、法は機能しないと非難し、マッコネル上院院内総務はオバマケアを2014年選挙の一番の 이슈 だとした。さらに、共和党の保守派はとくに対若者を中心に、国民にエクステンジへ登録しないよう要請している。カイザー一家族財団 (Kaiser Family Foundation) の調査によれば、18歳から30歳の世代では、健康で保険への加入は必要ないと考える者の割合が4分の1に達するという⁴³⁾。

他方、7月7日付のエコノミスト誌 (*The Economist*) は、こうした状況を冷静に論評しており、概略、以下のような内容である。注目の2014年に予定されていた企業規定の延期は、賢明な現実的政策かもしれない。7月2日に政府は、企業に従業員向け保険を準備するか、罰金を支払うかという要請を15年へ先送りする意向を示した。オバマケアの要請を避けるために、フルタイム雇用をパートで代用するという噂さえあった。また、12年に連邦最高裁は個人の保険加入義務は維持したが、メディケイドを拡大するか否かは、各州の裁量に委ねた。この点も運営上の課題となる⁴⁴⁾。

さらに、8月24日付の同誌は、オバマケアがフルタイム雇用50人超の企業に保険を準備する義務を課している点に関連して、以下のような雇用上の問題点を適切にまとめている。(1)正規社員を中心に雇用削減の不安があること (CBOの調査によれば、雇用が0.5%縮小するとのこと)、(2)就業者の労働時間が短縮される可能性があること、(3)高齢層が早期に労働市場から退出する可能性があること、(4)保険費用が増える分、賃金が抑制されるおそれのあることである。これに対して、民主党からは税額控除の結果、小企業では保険費用が下がり、雇用が増大するといった反論も見られる⁴⁵⁾。ただ、これらの批判を巧みに否定することは難しい。

2013年夏時点では、各州に委ねられた重大な事柄が、進展していないケー

スも多い。低所得層など（企業が保険を準備していない場合）は、(1)各州がメディケイドを拡大するか、(2)個人が連邦からの補助金を利用してエクステンジより保険を購入するかどうかだが、多くの州ではメディケイドの拡大、エクステンジ制度の構築が両方とも速やかには進んでいない。2012年、連邦最高裁の判断は先述のように、メディケイドの拡大に関しては各州の自由とした。少なくとも現時点（13年7月）では、21州が脱退するだろうと言われ、エクステンジを創設しない州も出てくる見込みである⁴⁶⁾。

最後に、<図表4>にオバマケアの当初のタイムテーブルを示したが、以上見てきたように修正を余儀なくされた点や、予想外の動きも見され、その順調な進展はなかなか困難である。まずは雇用主に対する保険提供義務の規定が延期されたが、たとえオバマケアが撤回されないとしても、今後も何らかの修正が加えられる可能性は高そうである。

VI. 移民問題

1980年代後半以降のメキシコ・ヒスパニックを中心とした不法移民の増大を背景に、包括的移民法の制定は一段と重大な政策課題となり、前ブッシュ政権ばかりでなく、オバマ政権も積極的に取り組んできた。しかし、ここ数年の政治的な努力にもかかわらず、未成立のままである。移民問題に関する民主・共和両党の対立が深く、民意も大きく割れているためである⁴⁷⁾。

いわゆる不法移民は、現在1,100万人以上いると推定されている。オバマ政権下の試みとして有名なのは、2010年末に模索されたいわゆる「ドリーム法」である。これは、正式な法案名の頭文字をとって通称となったものであり、対象は16歳までに米国に入り、高卒か同等の学歴を有する不法移民で、幼少時に親とともに入国したなど、本人に不法滞在の責任を問えない場合に適用される。最低2年間、大学に通うか軍隊に入隊し、かつ犯罪歴がないなど素行が善良であれば、永住権を申請することができる。この法案は当時、民主党が下院で多数派を維持してきたため、そこでは可決されたが（2011年から共和党が多数派へ）、2010年内に上院で採決することができず、廃案となった⁴⁸⁾。その後オバマは、その成立が不可能であることを知りつつ、11年5月には米墨国境のエルパソでの演説で、ヒスパニックに配慮して、「ドリーム法」の制定をめざしていることを繰り返した⁴⁹⁾。このようなオバマの意向は、2012年6月に国土安全保障省長官による「子ども時代の入国に対する

<図表 4>医療制度改革の工程表

| | 無保険者 | 保険会社 | 雇用主 | メディケア受給者 (処方薬便益) | 納税者 |
|-------|--|--|---|---|--|
| 2010年 | ・既往症による無保険ならば、ハイリスク・プールを通じて即座に保険加入が可能に。 | ・発病時の加入取消、既往症による子供の加入否認、生涯適用範囲の上限設定を禁止へ。 | ・小規模企業は従業員向け保険購入の税額控除を獲得へ。 | ・ドーナツホールに達した際、250ドルの割戻しを獲得。(2010年現在、処方薬費用が2,700ドルから6,154ドルまでが該当。) | |
| 2011年 | | ・少なくとも保険料の80%を、医療サービスに費やすことを要請。 | | ・ドーナツホールに陥っている間、ブランド薬を50%割引。 | |
| 2013年 | | | | | ・メディケア税(支払給与税)を引き上げ。高額不労所得者(個人20万ドル超、世帯計25万ドル超)へ課税を拡大。 |
| 2014年 | ・ほとんどの国民が保険に加入か、罰金の支払いへ。 ・連邦貧困所得水準の4倍(現在、年間で約8.8万ドル)以下ならば、世帯は保険購入向けの補助金を獲得へ。 ・個人と小企業は州のエクステンションを通じて保険購入が可能に。 | ・保険販売の拒絶を禁止し、健康上の地位を基礎とした価格設定能力を制限。 | ・従業員が50人超の企業に、保険提供か、罰金支払いを義務化。 <u>※この規定が1年間延期されることとなった。</u> | | |
| 2018年 | | | | | ・高額の雇用主提供保険(家族27,500ドル超、個人10,200ドル超)に、40%の物品税を課税。 |
| 2020年 | | | | ・処方薬便益に関する適用ギャップ(ドーナツホール)解消。 | |

出所：坂井(注31)、53頁(一部加筆)。

措置の延期」(Deferred Action for Childhood Arrivals) という制度の導入に反映され、16歳未満の時に米国に入国した30歳未満の認められていない移民に対して、就労の資格を与え、国外追放を免除するとされた⁵⁰⁾。

最近このような動きが見られるなかにあつて、包括的な移民法案の成立は引き続ききわめて難しい。ただし、超党派的な努力が見られることは注目に値する。2013年6月下旬に上院ではいわゆる「8名のギャング」(民主・共和両党とも4名)による超党派の包括的移民法案が可決された(68対32)。しかし、下院で類似した法案が通過する見込みはない。下院共和党の決定的な反対は、不法移民へ市民権獲得の道を開くことである。上院移民法案の主な内容は、次のとおりである。(1)国境警備の強化:米墨国境の警備を強化するために、総延長700マイルのフェンスを設置する(現在350マイル)。現在の国境警備員約1.8万人を2万人へ増やす。(2)不法移民の市民権獲得の道:2011年末以前に入国し滞在している不法移民は、罰金500ドルならびに手数料、未払いの税金を支払えば、「暫定的移民」の地位が得られる。「暫定的移民」の地位取得の10年後に、永住権(グリーンカード)の申請が可能になり、その3年後に市民権を申請できる。(3)不法移民の就業阻止:不法移民の就業を阻止するために、新規雇用者が合法的な地位を有していることをE-Verify(連邦電子労働証明書)により確認するよう、5年以内にすべての雇用主に義務づける⁵¹⁾。

過去の論争から驚くほど大きな変化はないが、今回の論議は端的には(1)不法移民にも将来的に市民権まで認めるか、(2)これまで効果のなかった国境警備の強化で済ませるか、という論争である。下院共和党の基本的な考え方は、国境警備強化論であり、不法移民への市民権付与の否定論である。これに対して、オバマ・民主党は市民権の付与を譲らない立場である。上院での採決においては、共和党議員も14名が賛成に回った。また、民意も上院案を歓迎しているという。共和党内にも移民問題に触れずに、大統領を奪還することは無理だとの見方もある。ただし、2014年の下院選挙ではゲリマンダー(党利のための選挙区改変)によって、下院共和党は白人の多い地域で戦うケースが多く、移民法改正の支持というリスクはとりにくい⁵²⁾。

このような現実をナショナル・ジャーナル誌(*National Journal*)は、冷静に分析している。2007年に移民法案が頓挫して以来、「国境管理第一」(共和党)対「包括改革」(民主党)という論争が手詰まりになっている。いわゆ

る国境監視率のベンチマークは90%だが、実際には60%程度であり、国境管理重視派の共和党は監視などにテクノロジーの活用を要請しており、最近では先のE-Verifyの活用を主張している。このシステムなどIT関連の強化は、入国後の移民の追跡に便利である。E-Verify（自発的に採用している企業は3%）は、「国境管理第一」派も「包括改革」派も、不法移民の求職を制止するのに効果があるとしている⁵³⁾。だからこそ、先の上院案にE-Verifyの導入が組み込まれたと理解できる。

ところで、2013年『大統領経済報告』は第4章の「職、労働者とスキル」の中に、「移民」という節を設けており、その章の結論部分では、オバマの主張が簡潔かつ明快に示されている。高スキル移民はもちろん歓迎するが、先述のとおり対不法移民を含めてオバマは移民に対して好意的である。「移民は、労働力を増やし、わが国の労働力をより若く、ダイナミックにすることで、米国経済を押し上げることができる。現在、1100万人以上在住している未登録移民に市民権への道を提供することは、このグループが教育に投資し、実りある雇用を見つけ、税を支払うことで、米国経済をさらに拡大させるだろう⁵⁴⁾。一方で、同報告は国境警備の負担が大幅に拡大したことも言及している。(1)国境警備は過去7年間で2倍の規模となって、2012年度には2万1,370万人の執行規模になり、(2)2つの主要な移民関係機関に対する支出は、12年度に179億ドルを超えたと記している⁵⁵⁾。

その反面、同報告は国立調査会議（National Research Council, 1997年刊行）による研究を多用しつつ、移民による経済的利益を強調している。それによれば、「移民による黒字」（immigrant surplus）は1996年ドル（96年のドル価値換算）で約140億ドル（対GDP比0.2%）、2012年ドル（同上参照）では314億ドルにあたるという。そして、(1)移民が競合する労働者の賃金に与える影響はきわめて小さく、統計的に有意でないこと、(2)移民の財政に与える影響は、長期的にプラスであることが記されている。さらに、近年のCBOの研究によると、不法移民に市民権を得る道を開くことが、歳出以上に歳入を増加させて、財政収支にプラスに働くことも紹介されている⁵⁶⁾。こうした内容からも、オバマ政権の移民に対する寛容な姿勢に変化のないことが見てとれる。

さらに、同報告が発行された後の2013年7月におけるCBOの調査資料によれば、先の上院の改革案に基づくと、2014年から23年までに現行制度比で

アメリカ住民が960万人増加し（ネット）、連邦財政収支には長期的に相当大きな赤字削減の効果がある。具体的には2014年から23年の間に1,580億ドル、2024年から33年では6,850億ドルの赤字削減効果が見込まれている⁵⁷⁾。その内容を見ると、＜図表5＞に示したように社会保障年金（公的年金）、メディケアにおける赤字削減効果が大きい⁵⁸⁾。

＜図表5＞直接的な歳出と歳入の変化から発生する財政収支への効果
（単位：10億ドル）

| | 2014-23年 | 2024-33年 |
|-------------------|----------|----------|
| 社会保障年金基金の変化 | -210 | -575 |
| メディケア・パート A 基金の変化 | -50 | -140 |
| その他の変化 | 102 | 30 |
| 合計 | -158 | -685 |

（注）マイナスが赤字縮小の効果。

出所：CBO（注58）

Ⅶ. おわりに

2014年の中間選挙で上下院とも民主党が大勝もしない限り、オバマ大統領のいわゆるレームダック化は避けられない。つまり、14年11月初めまでに重要な政策方針を提示し、多数に賛同されなければ、その後はオバマの意図とは違った方向へ政策が進んでいく可能性があるとも言える。

振り返って見ると、医療、教育、エネルギーはオバマが就任当初あるいはそれ以前からつねに強調してきた事柄であり⁵⁹⁾、対テロ戦争も前ブッシュ政権を引き継ぐ形で進めてきた。目新しい事柄としては、同性婚の合法化や銃規制の強化の問題などが上がってきたが、2013年初に銃規制強化案に関して民主党が多数派を占める上院でもあっさりとは否決されるなど、社会的な問題は一般にさほど強烈な論争を生むにはいたっていない。

そうすると、オバマに残されたおよそ1年間を展望すれば、その間に医療制度改革にはさほど新しい大幅な修正は入らないとして（議会構成は2014年まで同じ）、(1)中間層の強化と財政再建策の両立、(2)包括的移民改革法に向けた努力が、オバマの中心的な政策課題となるだろう。前者はオバマの税制改革の内容に関わることであり、後者は共和党も今や放置してはおけない重大な政治課題となっている。言い換えると、ヒスパニックを中心とした不法移民対策は、共和党にとっても議会勢力を維持あるいは拡大させ、かつ大統領

領を奪還するためには無視できない。その点で、移民問題が最も重要な課題になってきたと言えるかもしれない。

2008年大統領選挙キャンペーンで、ロムニー共和党候補は共和党議員による不法移民に対する国外退去など厳しい公言を例に挙げて、若い有権者で共和党を嫌う人たちが徐々に増加している点を指摘し、若年層を取り込むにあたって、次のような価値観を示したという。すべての問題で一致する必要はないが、少なくとも他の見方も許容する存在となることが重要である。党としては保守の原則を誇るべきであり、問題のうち2割同意できないからと言って他の問題で一致できないわけではない⁶⁰⁾。

このような考え方こそ、現在の分裂したアメリカ政治に必要であって、共和党穏健派ロムニーの本来の姿であるとともに、オバマが期待し続けた超党派の合意の核心に近いものでもあろう。一頃よりもいわゆるティーパーティーの目立ち方は弱まってきたとはいえ、下院共和党では引き続きベイナ―下院議長やライアン下院予算委員長など、保守色の強い人物が中心的な役割を果たすなかで、中間選挙までの今後1年間の政策決定あるいはその模索はオバマよりもむしろ、下院共和党の姿勢が鍵を握っているように思える。

(2013年8月記)

注

- 1) 伊藤宏「対立越え経済再生」朝日新聞(朝刊)2012年11月8日。
- 2) 坂井誠「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(4)—オバマの政策構想と2012年大統領選挙」、『恵泉女学園大学紀要』第25号(2013)、61-62頁を参照されたい。
- 3) 坂井誠「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(3)—金融規制改革と財政論争」、『恵泉女学園大学紀要』第24号(2012)、41-43頁を参照されたい。
- 4) 久留信一「米財政の崖 転落回避」東京新聞(朝刊)2013年1月3日。
- 5) 中井大助他「米財政 綱渡り続く」朝日新聞(朝刊)2013年3月3日。Paul M. Krawczak, "Budget Has Small Surprises, But No Devils in the Details", *CQ Weekly*, April 15, 2013, p. 666.
- 6) 竹内洋一「米政府閉鎖を回避」東京新聞(朝刊)2013年3月22日。
- 7) 共同「上院で予算決議案可決」東京新聞(朝刊)2013年3月24日。
- 8) 坂井, 前掲論文(2013)、62頁。

- 9) 山川一基「赤字1兆5千億ドル削減カギ」朝日新聞(朝刊)2013年1月22日。
- 10) Steven T. Dennis, “Budget Negotiation: Opening the Door”, *CQ Weekly*, April 15, 2013, p. 665.
- 11) 大統領経済諮問委員会, 萩原伸次郎監訳『米国経済白書2013』(毎日新聞社, 2013), 20-21頁。
- 12) “Priority report”, *The Economist*, May 18, 2013, p. 35. CBO, *Updated Projections: Fiscal Years 2013 to 2023*, May 2013, Table1.
- 13) 秋山士郎「オバマ大統領が国内課題解決に向けた野心的な姿勢を維持～2013年大統領一般教書演説の焦点～」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7130, 2013年2月18日, 1-2頁。
- 14) OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014*, 2013, Table S-2. 外務省『2014年度予算教書(概要)』, 5-6頁。
- 15) 注14のOMB報告の“The Budget Message Of The President”でも, 「中間層の強化」という言葉が複数回出てくる。
- 16) Dennis, op. cit., pp. 664-665.
- 17) 矢沢俊樹「米赤字, 10年で178兆円削減」日本経済新聞(朝刊)2013年4月11日。Krawzak, op. cit., p. 668.
- 18) Sharron Parrott et al., *President Obama's Deficit-Reduction Package and Other Proposals in the 2014 Budget*, Center on Budget and Policy Priorities, April 11, 2013, p.1, p.3 (Table 1).
- 19) Krawzak, op. cit., pp. 667-668.
- 20) Ibid., p. 675.
- 21) Ibid., p. 668.
- 22) 大統領経済諮問委員会, 前掲書, 96頁。
- 23) 同書, 97頁。
- 24) 同書, 99頁。
- 25) 同書, 100-102頁。
- 26) 同書, 102頁。
- 27) 同書, 103-104頁。
- 28) “Fixing the tax sieve”, *The Economist*, July 13, 2013, pp. 31-32.
- 29) Ibid.
- 30) 「オバマケア」という言葉は, オバマ政権下の医療制度改革の蔑称とも言われる

が、すでに広く定着しており、本稿では字数短縮の意図もあって、この言葉を適宜用いている。

- 31) 詳しくは、坂井誠「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(2)—医療制度改革」、『恵泉女学園大学紀要』第23号(2011)を参照されたい。
- 32) 同論文, 55-60頁。
- 33) 大統領経済諮問委員会, 前掲書, 151-152頁。
- 34) 同書, 152-153頁。
- 35) 同書, 154頁。
- 36) 同書, 158頁。
- 37) 同書, 161頁。
- 38) 同書, 163頁。
- 39) 同書, 169-171頁。
- 40) たとえば、坂井誠『現代アメリカの経済政策と格差—経済的自由主義政策批判』(日本評論社, 2007), 第8章「連邦財政の現状と長期展望」を参照されたい。
- 41) 大統領経済諮問委員会, 前掲書, 171-172頁。
- 42) CMS, *National Health Expenditure Projections 2011-2021*, 2012, pp. 1-2, Table1.
- 43) Emily Ethridge, "GOP Seeks to Capitalize On Health Care Missteps", *CQ weekly*, July 22, pp. 1254-1255.
- 44) "Will it get there? ", *The Economist*, July 6, 2013, p. 37.
- 45) "Will Obamacare destroy jobs? ", *The Economist*, August 24, 2013, pp. 29-30.
- 46) "Mississippi spurning", *The Economist*, July 13, 2013, p. 34.
- 47) たとえば、坂井, 前掲書, 第2章「現代アメリカの移民政策」を参照されたい。
- 48) 堀内隆「米, 移民法案に暗雲」朝日新聞(朝刊)2010年12月12日。
- 49) 堀山明子「不法移民に在留資格」毎日新聞(夕刊)2011年5月11日。
- 50) 大統領経済諮問委員会, 前掲書, 144頁。
- 51) 佐藤紘彰「上院, 移民法案を可決」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7240, 2013年7月3日, 1-2頁。
- 52) "The highest hurdle", *The Economist*, July 6, 2013, pp. 36-37.
- 53) Fawn Johnson, "Check That Box", *National Journal*, May 11, 2013, p. 32.
- 54) 大統領経済諮問委員会, 前掲書, 150頁。
- 55) 同書, 144頁。
- 56) 同書, 146-148頁。

オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(5)―連邦財政, 医療制度改革, 移民法改正

- 57) Douglas W. Elmendorf, Director, CBO, *S. 744 Border Security, Economic Opportunity, And Immigration Modernization Act*, July 3, 2013, p.1, p.6, Table1, 2.
- 58) Douglas W. Elmendorf, Director, CBO, *Letter To Honorable Jeff Sessions Regarding S. 744*, July 25, 2013, p.2.
- 59) 坂井, 前掲論文 (2013), 65頁。
- 60) 佐藤紘彰 「共和党の党内不一致(6)～共和党の自党批判～」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7181, 2013年4月17日, 3頁。