

## アメリカ福祉国家の再編（二）

——リスクの「私化」と一九九〇年代の分岐点——

水谷（坂部）真理

### 【目次】

はじめに

第一章 分析枠組み（以上、二二〇号）

第二章 クリントン政権の医療保険改革 ——リスクの「社会化」と民主党の分裂——

はじめに

第一節 一九九〇年代の改革の分岐点 ——リスクの私化／社会化——

第二節 クリントンによる医療保険改革の提起 ——有権者内の多数派形成——

第三節 議会内の多数派形成

（一）予算をめぐる民主党内の分裂／協力

（二）クリントン政権の医療保険改革案 ——政策デザインと多数派構築戦略——

（三）医療保険改革をめぐる民主党の分裂 ——議員の利得計算と文脈の変化——

小括（以上、本号）

### 第三章 ブッシュ政権の「所有者の社会」構想 ― リスクの「私化」と議会民主党 ―

#### はじめに

前章では、一九九〇年代のアメリカ福祉国家にはリスクの私化／社会化という二つの改革の方向性が存在していたことを述べた。本章は、このうち後者の方向性を代表する一九九三―一九四年の医療保険改革を例として、当時のクリントン民主党政権がこの改革の導入に失敗した過程と要因を検討する。本章は、前章で設定した枠組みに基づき、この過程を有権者内と議会内での多数派形成をめぐる二段階のゲームの所産として説明する。

先述のように、アメリカの政治制度と政党組織は高度に分権的であるために、大統領がある改革を導入するためには、選挙での有権者内の多数派形成のみならず、その後の議会内の多数派形成にも成功する必要がある。アメリカの議員は、議会での投票行動に関して高い自律性をもつために、大統領と同じ党の所属議員であっても、大統領の政策方針を支持するとは限らないためである。本章は、この改革を支持する多数派形成の過程を、大統領や議員など多元的な主体が国民の選好構築をめぐる第一の「外部ゲーム」と、議会内の連合形成をめぐる第二の「内部ゲーム」に区分し、この二つの過程の相互作用を検討する。その上で、本章は、九二年大統領選挙において医療保険改革を公約し、国民の高い支持を受けたクリントン政権が、その後の世論形成に失敗し、さらには議会内の多数派形成、特に民主党内の統合に失敗したことを示す。

まず第一節では、アメリカの福祉レジームの特徴を概観した後、この特殊な構造が、九〇年代までに二つの改革

の方向性を帰結したことを示す。第二節では、「リスクの社会化」という方向性を追求したクリントン政権が、国民の中でのいかなる多数派形成を構想し、当初それがどの程度成功していたのかを検討する。その上で第三節では、この改革への国民の支持をめぐる大統領と反対派の競争が、世論にどのような変化をもたらし、さらにこの変化が民主党内の協力／分裂の動態にいかなる影響を与えたのかを検討していく。

## 第一節 一九九〇年代の改革の分岐点 ―リスクの私化／社会化―

アメリカの福祉レジームの特徴は、企業福祉など民間の主体によって供給される社会給付の割合の大きさにある。近年、この民間給付の発展過程に関する研究が注目されてきた。<sup>①</sup>これらの研究によれば、アメリカにおける民間給付の発展は、その公的な福祉国家の残滓性を補充すべく自生的に生じたものではなく、むしろ、政府の諸政策によってときに積極的、戦略的に支援された所産である。例えば、政府は、企業が雇用者のために負担する保険料に減免税などの優遇措置（「税支出（tax expenditure）」を与え、様々な企業福祉制度の整備を促進してきた。すなわち、政府は、国民に対して社会福祉に関わる財・サービスを直接供給するのみならず、税制や規制を通じて民間の主体に誘因を与え、その供給を代替させてきたのである。

ハッカーの試算によれば、アメリカにおける公的な社会支出はGDPの一七・一％程度であり、先進十一カ国中、最下位である。<sup>②</sup>しかしながら、これに「税支出」と「民間給付」を合算すれば、アメリカの社会支出全体の規模はGDPの二四・五％まで上昇し、十一カ国の平均程度となる。このアメリカにおける民間給付は、公的給付と民間給付を合計した社会支出全体の三四％に達し、他の十カ国の平均値（九％）を大きく上回る。また、このアメリカ

の社会支出全体に占める民間給付のシェアは、イギリスやカナダなど他の自由主義レジーム諸国の平均値（十三・四％）と比較しても突出して多い。したがって、アメリカ福祉国家の特徴は、その社会「支出の水準ではなく、その源泉にあ<sup>③</sup>」り、国民生活の多様なリスクの管理という福祉国家の機能の多くが企業など民間主体によって代替されてきたのである。

この企業に依存した社会福祉の典型例が、医療保険制度である。公的な医療保険制度が未整備であった一九四〇年代に、国税庁は企業が労働者のために負担する医療保険料に税控除を認めたが、この結果、企業福祉の一環としての「雇用主提供医療保険」が大企業を中心に急速に拡大した<sup>④</sup>。諸個人が獲得しうる企業福祉の水準は、各人の労働市場における地位を反映するために、財の再分配効果は相対的に小さい。しかしながら、高度成長期における企業福祉の拡大と民間保険市場の急成長により、医療保険は、特に大企業労働者にとっては企業内の労使交渉の中で追求すべき課題となり、この結果、公的な国民皆保険制度を要求する広範な政治的連合の形成が阻害されてきたのである<sup>⑤</sup>。一九六五年に公的な医療保険制度としてメディケア、メディケイドが導入されたが、この対象は、企業福祉によって包摂されない高齢者・貧困者などの残余的な国民層に限定された。したがって、アメリカでは国民の三分の二以上が民間保険に加入し、その大部分は雇用主が提供する医療保険の加入者であった（表一参照）。

しかしながら、この雇用に依存した医療保険の供給構造は、その後の経済環境の変容によって大きく動揺することになった。これは、七〇年代後半の低成長期への移行と医療費の高騰、さらに八〇年代に顕著になった製造業を中心とする国際競争の激化の結果、企業が労働コストを削減する必要に迫られたためである。この環境変化に対する企業の応答は、従来彼らが担ってきた社会的機能を外部化し、雇用者自身に負担を転嫁するといふものであった。すなわち、企業は、保険料の雇用者の自己負担分の引き上げや医療給付額の引き下げ、扶養家族の保険対象からの

除外、医療保険制度自体の廃止、正規雇用者の縮小など多様な手段によって保険料負担を圧縮してきた。これは、医療リスクの管理責任を民間部門の中で、雇用主から雇用者とその家族へと移転する動きであった。この結果、八〇年代には無保険者の数が上昇し始め、九二年の段階では人口の一五％に相当する三八〇〇万人に達したのである（表一参照<sup>(6)</sup>）。

このように企業福祉に多くを依存するアメリカの福祉レジームにおいては、七〇年代後半以降の経済環境の変化は、国家部分のみならず企業福祉にも縮減圧力を課していた。前者の例は、レーガン政権による福祉や社会保障の給付引き下げであり、後者の例は、この雇用主提供医療保険の他に、企業年金の確定給付から確定拠出への移行など年金分野にも見られる。この結果、八〇年代以降、国民の生活上のリスク管理の責任は、「国家から個人へ」と移転されるのみならず、「企業から個人へ」という経路においても移転されてきたのである。

先述のハッカーは、この状況を「リスクの私化」と定義している<sup>(7)</sup>。これは、従来の国民の老齢・疾病リスクを社会全体で、あるいは大企業労使中心に共同管理する体制から、国民自身が私的に管理する

表１：医療保険の加入率の推移（単位：％）

	保険加入者		無保険者
	民間保険	メディケイド	
1987	75.5	8.4	12.9
1988	74.7	8.5	13.4
1989	74.6	8.6	13.6
1990	73.2	9.7	13.9
1991	72.1	10.7	14.1
1992	70.7	11.5	15
1993	70.2	12.2	15.3
1994	70.3	12.1	15.2
1995	70.3	12.1	15.4

出典：U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1997, p. 120を基に作成。

体制への漸進的な移行を指す。ここで、「私化 privatization」は民営化とも訳しうるが、元来民間給付への依存度が高いアメリカの福祉レジームでは、八〇年代には公から民への責任配分のみならず、企業から労働者とその家族へという民間部門内での責任配分の移行も問題となっていた点が重要である。

この企業福祉の縮減という状況に対する共和党政権の対応は、この「リスクの私化」という方向性を後押しするものであった。例えば、無保険者の増大への対応を求める世論に押される形で、当時のブッシュ政権は、九二年初頭に医療保険制度の改革案を提示した。しかしながら、この案の主な内容は、貧困者にはパウチャー、中間層には保険料負担に対する税控除を与えることによって、国民が企業福祉を失った場合に、彼らが民間保険に直接加入することを支援するというものであった。<sup>8)</sup> 換言すれば、この改革の目標は、民間保険市場における諸個人の購買力を高めることによって、医療リスクを国民自身が管理する体制を支援するという点にあった。

しかしながら、この企業福祉の縮減という状況に対して、九〇年代初頭にはリスクの「私化」に対抗するもう一つの改革の方向性も模索されていた。これは、企業が外部化した国民のリスクの管理責任を国家が吸収し、連邦政府が国民に医療保険を普遍的に保障する体制を構築するという方向性であった。すなわち、特定の企業の「雇用者」としてではなく、「市民的地位」に基づいて受給資格を与える国民皆保険制度の導入である。<sup>9)</sup> このように従来福祉国家機能の多くを代替してきた企業福祉の動揺は、アメリカにおいては国家の役割を再拡大する契機も生み出した。七〇年代末以降の経済環境の変化は、同国では未完の課題であった「国民皆保険」という選択肢を再浮上させ、その福祉レジームを「リスクの私化／社会化」のいずれの方向に再編するかという岐路に立たせたのである。

ブッシュ政権に対抗し、国民皆保険制の導入を主な民主党候補が公約に掲げたことにより、この医療保険をめぐる改革の二つの方向性は、九二年大統領選挙における対立の一つの焦点となった。九一年末に選挙戦が始まると、

民主党候補者達は一斉にこの無保険者の問題を捉え、ブッシュ政権の失政の象徴として攻撃した。「小さな政府」の原則に立ち、特に財政赤字削減を優先していたブッシュ大統領の医療保険改革案は、財政規模が不十分であったために、共和党内からも同案が無保険者を減少させる効果は低いと批判されていた。<sup>100</sup>これに対して、民主党予備選挙に勝利したクリントンは、同問題の根本的な解決策として国民皆保険制の実現を提唱した。彼は、医療リスクの管理責任を国民から国家へと「社会化」することによって、当時医療保険の喪失の不安に直面していた中間層票の獲得を志向したのである。次節ではこのクリントンの改革が、九〇年初頭の段階においてどの程度国民に支持を広げる余地が存在したのかについて検討する。

## 第二節 クリントンによる医療保険改革の提起 ―有権者内の多数派形成―

九二年大統領選挙は、ブッシュ、クリントン両陣営が中間層の獲得を争う選挙となった。選挙期間中、両陣営は、フォーカス・グループなどの手法を用いて継続的に有権者の選好を調査していたが、その過程では、彼らは共通に中間層における経済的不安の増大を見出していた。九一年は景気後退期であったが、当時のメディアや有識者は、特にこれを国際競争の激化による国内産業の衰退の兆候として論じていた。例えば、当時は日独の自動車産業による国内市場の侵食の結果、GMやフォードなどの主要企業が巨額の赤字に陥っており、ブルーカラー・ホワイトカラー両層を含む大量解雇と工場閉鎖を相次いで発表していた。<sup>101</sup>このようなアメリカ経済の基幹をなす製造業における雇用は、五〇・六〇年代に中間層の拡大を支えた要因であったために、この縮小は、同国における経済的な上昇機会の消失と中間層の解体の象徴として報じられていた。<sup>102</sup>また、先述のように企業福祉の縮小や失業による無保険

者の増大も社会問題化しており、様々な経済的不安によって「圧迫され、打ちのめされた中間層 squeezed and buffeted middle class」の問題は、メディアや政治家の演説において盛んに論じられるテーマとなっていた。

クリントンは、この医療保険問題を、新保守主義を脱正当化し、共和党政権と中間層を分断する戦略の中心と位置付けていた。すなわち彼は、無保険者の増大を、「小さな政府」の追求によって国民の生活リスクの増大に対応し得ない共和党政権の限界の象徴として批判し、企業福祉に代替する国民皆保険制度の導入を公約することによって、中間層からの支持調達を志向したのである。

別稿で述べたように、九二年大統領選挙でのクリントン陣営の主要な課題は、すでに国民の支持を失いつつあった「大きな政府」にかわる新たな民主党の政策原理を確立することにあった。<sup>43</sup>このような「増税と支出 tax and spend」路線からの脱却の試みは、彼の行政改革、財政赤字削減、福祉のワークフェア改革などの公約に見出しうる。しかしながら、同時に彼らは、共和党の「小さな政府」原理にも対抗し、経済のグローバル化や脱工業化が帰結した新しいリスクからの国民の保護を政府の「新しい役割」として正当化した。九二年の民主党綱領は、共和党政権が「我が国の経済を機能させ、国民の最も基本的な価値、ニーズ、希望を支持する道具としての政府を無力化してきた（強調は引用者）」と批判している。クリントンは、このような政府の「新しい役割」の例として、国内の産業インフラや教育・職業訓練などへの「投資」による企業・労働者の国際競争力の強化と雇用の拡大、さらに「失業しても喪失しない普遍的な医療保険制度」の導入などを挙げた。彼は、「忘れ去られた中間層の側に政府を取り戻す<sup>45</sup>」というスローガンの下に、新しい経済環境の下で中間層まで拡大した生活不安をこれらの「投資」政策の支持に結び付けることを追求したのである。

この政府の新しい「役割」を象徴する国民皆保険制度の導入が中間層の支持を得る可能性は、まず彼らの経済状



況の認識に依存していた。すなわち、スターが指摘するように、従来、無保険者は、中小企業労働者や非正規雇用者など労働市場の周縁部に集中してきたため、企業福祉の特権的な保護の枠内にあった中間層の多くにとっては、いわば「他者」の問題であった。<sup>98</sup> さらに、有利な条件で高水準の民間保険に加入してきた大企業労働者にとっては、公的な国民皆保険制度の導入によって、従来、民間保険市場から実質的に排除されてきた高リスク集団（疾病・障害者、高齢者、低所得者など）と同一のリスクプールに包摂されることは保険料の上昇などの不利益を帰結した。したがって、国民皆保険制を支持する広範な連帯は形成されず、国民は特権的な企業福祉と残滓的な公的保険の受益者に分断されてきたのである。しかしながら、八〇年代以降の企業福祉の縮小と雇用構造の変容によって、失業や保険喪失のリスクが労働市場の周縁部に限定されず、中間層まで及ぶにつれて、このリスクを「社会化」し、国民皆保険制度を導入することが中間層の利益にもなりうる状況が生まれつつあった。すなわち中間層が、このようなリスクの普遍性を認識し、自己と無保険者の境界の不鮮明化を認識する限りにおいて、前者が後者と連帯する余地が生じていたのである。

大統領選挙中の九二年三月にブッシュ陣営が実施した世論調査は、国民が経済の先行きに関して強く悲観的であり、その根底には、国民がメディアを通じて「外国への雇用の流出を聞き、…外国製品の流入を見ている」ために「国家が経済的衰退期にあると考え」ていることがあると指摘していた。<sup>99</sup> さらに、同陣営の調査は、この国民の悲観的な経済認識が政府の役割に対する潜在的な需要を生み出しつつあることも明らかにしていた。例えば、同年四月の調査は、国民が依然として政府に対して根強い不信任感を有しているものの、同時に「確かに政府に救済の手を求めている」と指摘する。<sup>100</sup> なぜなら、この「政府に対する不信の底流には、国民が、本当は政府には国家の最重要課題を解決する役割があると考えており、それにもかかわらず、政府がその役割を達成していないと感じているこ

とがある」ためである。さらに、この調査は、特に医療保険や教育・職業訓練などの分野に関して「政府の役割」への国民の支持が強いことも指摘していた。<sup>20)</sup>すなわち、このブッシュ陣営の調査は、国民の景況感の悪化に伴って、彼らの中に連邦政府による医療・失業リスクからの保護に対する需要が生まれつつあり、これがクリントンの「投資」政策や「医療保険改革」への支持の追い風になっていることを指摘していたのである。

実際に、この医療保険問題は、九二年大統領選挙でクリントンがブッシュ大統領に対して一貫して優位を維持した争点であった。選挙中の世論調査では、同問題を重視する層の中では約六割がクリントンへの支持を表明しており、最終的な投票に際しても医療保険問題を重視した層の中では五六%の者がクリントンに投票した(表二)。彼の大統領就任直後の世論調査でも、彼がこの改革に成功すると予想するものは六八%に達し、同改革は「彼が大統領として最も成功するであろう政策分野」の第一位に挙げられていた。<sup>21)</sup>さらに、「政府は医療や保険の供給に責任をもつべきか」という問いに対しても、「大いに／ある程度責任をもつべき」と回答した者は計八七%に達しており、この時期には医療保険の供給に関する政府の役割に関して肯定的な見解が国民の中に拡大していたのである。

同様に重要な点は、クリントンが、この国民皆保険制の導入をアメリカ企業の国際競争力の強化という文脈においても正当化していたということである。政権

表 2：92年大統領選挙において投票者が最も重視した争点と投票行動の関係

	ブッシュ	クリントン	ペロー	単位 (%)    N=1501
経済問題 (22.2%) ※1	26.2 ※2	56.3	17.5	
政府の歳出規模 (19.1%)	39.9	34.6	25.2	
失業問題 (18.7%)	26.1	57.9	16.1	
医療保険問題 (5.1%)	28.6	55.8	15.6	

出典：1992年の NES のデータを基に作成

※ 1 投票者がこの選挙で最も重視した争点を単一回答形式で問うたもの。

※ 2 各争点を重視した投票者のうち、各候補者に何%の者が投票したかを示す。

発足後、クリントン大統領は、同改革に対する支持を拡大すべく、様々な経営者団体に対しても積極的な働きかけを行っていた。政府は、国民向けのパンフレットの中で、この改革が大部分の国民の利益になると同時に、企業の利益にも合致することを強調していた。<sup>232</sup> すなわち、第一に、改革による保険料の抑制は、企業の労働コストの削減と製品の価格競争力の回復に繋がり、第二に、雇用に依存しない医療保険制度の整備は、労働者の転職・起業を促進して労働市場を柔軟化し、第三に、連邦・州政府の財政を圧迫してきた医療費の抑制は、政府による企業の研究開発支援や教育などへの支出の余地を拡大するためである。さらに、政府は、この改革が特に大企業の利益になる点を強調していた。<sup>233</sup> 従来、医療機関では、無保険者が自己の医療費を負担しきれない場合、その一部を他の保険加入者への医療費に上乗せして請求し、後者から回収するという慣行が広く行われてきた。この結果、特に大企業労働者を中心とする保険加入者は、実際よりも割高な医療費を負担してきた。したがって、国民皆保険制の導入によって無保険者を解消することは、この保険加入者への「コスト転嫁」を終焉させ、後者の負担を低減すると期待されたのである。

前章で述べたように、生産レジーム論では、経済環境の変化に際して国内の主要な経済主体は、各レジームの比較制度優位の維持を追求すると想定される。<sup>234</sup> ここでアメリカ経済の比較制度優位は価格競争力に存するために、競争セクターの大企業などは、労働コスト削減、減税、福祉国家の縮減を支持すると論じられていた。しかしながら、この医療保険改革が示すように、政府が国民皆保険制の導入によって大企業の保険料負担など非賃金労働コストを抑制することは、大企業の利益にも合致しうる側面を有していた。したがって、政府の役割の拡大／縮小のいずれが同国の生産レジームに適合的であるかに関しては多様な解釈の余地があり、実際に当初はアメリカ商工会議所や多くの大企業も、このクリントンの国民皆保険案を原則的に支持していたのである。<sup>235</sup>

それでは、九二年大統領選挙から法案審議の初期まで国民の多数の支持を得ていた医療保険改革は、議会内の多数派形成に関してはどのような過程を辿ったのであろうか。次節では、九三・九四年のクリントンの諸改革をめぐる政治過程に基づき、この議会内の多数派形成の動態を検討する。

### 第三節 議会内の多数派形成

#### (一) 予算をめぐる民主党内の分裂／協力

一九九三年には、民主党が大統領と上下両院の多数派を獲得し、「統一政府」の状態を回復していた(上院…五七議席、下院…二五八議席)。この九三年の議会の特徴は、歴史的に高水準の政党の結束率にある。<sup>28)</sup> 同年の民主党議員の大統領支持率は上院では八七%、下院では七七%であり、前年のブッシュ政権期より上昇していた(上院…七三%、下院…七一%)<sup>29)</sup>。これに対して、少数党である共和党側も高い結束率を示した。クリントン政権の発足後、共和党指導部は、所属議員に対して新大統領への非妥協・対立路線を一致して採ることを指示したとされる。<sup>30)</sup> 実際に、この年の予算案の採決では、戦後初めて少数党からのクロス・ボートが一票も生じず、多数党の賛成のみで予算が成立するという事態が生じたのである。

このように九三年の議会は、党派的分裂の鮮明化と各党内の結束を特徴とするが、クリントン大統領は、民主党内の支持を必ずしも最初から容易に確保しえたわけではない。むしろ、法案審議の段階では、党内からそれぞれ独自の目標を追求する諸派の抵抗が噴出し、しばしば重要法案を廃案寸前まで追い込んでいたのである。しかしながら、大統領と議会内の党指導部は、多くの場合緊密に連携し、最終的な採決までには法案通過に必要な多数派の形

成に成功してきた。すなわち彼らは、この九三年までは、党所属議員による自己利益の追求から生じる集合行為問題を克服し、党内の協力確保という課題に概ね成功してきたのである。以下では、次項で扱う九三年秋以降の医療保険改革をめぐる政治過程と比較するために、まず九三年四・八月に行われた予算審議を例として民主党内の対立／協力の動態を検討しておく。

クリントンと民主党議会が国民に民主党の政策転換を示す最初の試金石は、九四財政年度予算であった。大統領は、四月に予算案の諸原則を示し、その中では五年間で四四七五億ドルという過去最大規模の財政赤字の削減を打ち出した。民主党大統領がこのように急進的な財政赤字削減を追求する背景には、「大きな政府」の下での無規律な財政散布からの脱却を国民に鮮明に示す狙いがあった。また大統領は、予算の新機軸として産業インフラ整備、研究開発支援、教育・職業訓練など様々な「投資」政策への支出を要求した。これは、政府の新たな役割を、国内産業と労働者の国際競争力の強化に求めるニューデモクラツツの理念の反映である。しかしながら、これらの財源は他のプログラムの歳出削減のみでは捻出しえないために、大統領は大規模な増税の提唱にも踏み切った。この増税は、大統領選挙中の彼の公約に反して、富裕層に止まらず「エネルギー税」など中間層を含む広範な国民にも及ぶものであった。

この増税は、予算審議の過程で、両党間のみならず民主党内諸派の対立の焦点になった。先述のように共和党が大統領への対立路線で強固に結束する状況下では、大統領が議会内基盤を形成する余地は厳しく民主党内に限られ、ゆえに特に議席差が少ない上院では主要な党内各派は、それぞれがその離反によって大統領の予算成立を阻止する拒否権プレーヤーとして行為しえた。彼らは、自己の政策目標や再選を追求すべく、様々な角度から大統領の予算案に反対していた。これらの要求はしばしば相矛盾したために、どの集団への譲歩も他の集団の離反を招き、議

会内の多数派形成を脅かす危険性を有していた。

まず多くの民主党議員は、財政赤字削減の必要性には原則的に賛成しつつも、その前提となる大規模増税には懸念を表明していた。財政赤字削減によって期待しうる利益は、将来発生しうるインフレの回避など国民にとって可視性が低いのに対し、未だ地域経済が不況を脱却し得ない状況下で増税を行うコストは非常に可視的であった。大統領による増税案の発表後、民主党議員は、地元選挙区で業界団体や有権者の激しい抗議に曝されることになり、これは各議員に党の方針に反して大統領の予算案に反対票を投じる誘因を与えた。特に地元選挙区に石油産業を擁する党内保守派の多くは、エネルギー税の撤回や縮小を要求し、財政赤字削減を一層の歳出削減によって達成することを主張した。<sup>83</sup>これに對して、親企業的な中道派は、増税の撤回による歳入不足が、投資活性化策の一環としての企業減税の縮小に繋がることに抵抗した。またリベラル派は、保守派への妥協によって社会支出の削減幅が拡大することに強く反対した。特に、三八人の下院議員で構成される黒人議員連盟 (Congressional Black Caucus) は、もし貧困層への社会支出が一層削減された場合には、共和党と連携して予算を不成立に追い込むとまで宣言していた。彼らは、自らの投票行動が原則に基づくものであり、それが「党全体の勝利より重要」であると主張した。<sup>84</sup>このように党内諸派は、相互に對立する政策目標と支持基盤を擁しており、彼らが狭隘な自己の目標のみを追求することは、大統領の政策体系の基盤となる予算を不成立に追い込む危険性を有していたのである。

しかしながら、このように一方で相對立する党内諸派は、他方では大統領への非協力を貫く上でのコストも認識していた。前章で述べたように、議員の再選可能性は、「議員個人の評判」と「党全体の評判」の関数として定義しうる。ここで個々の議員が自らの支持層に對する「自己の評判」の上昇のみを追求し、大統領の予算を不成立に陥らせれば、十二年ぶりに政権を獲得した民主党の統治能力に對する国民の信頼を大きく損ない、「党全体の評判」

を低下させる虞があった。<sup>84</sup> また、この予算案は、クリントンが九二年大統領選で支持調達の梃子とした「リベラリズム／新保守主義双方からの脱却」という言説を財政的に具体化するものであった。多くの民主党議員は、ニューディール期以来の党の政策原理である「リベラリズム」が今や国民の中で否定的含意をもつに到り、自己の再選の障害になりつつあることを認識していた。<sup>85</sup> したがって、大統領の「ニューデモクラツ」路線に基づく立法を安定的に産出することは、新たな民主党のアイデンティティを確立し、「民主党全体の評判」と所属議員全体の再選可能性を上昇させるために必要とされたのである。

大統領と議会内の民主党指導部は、相対立する党内諸派から早急に多数派を形成すべく様々な戦略を展開した。まず彼らは、反対派や浮動層の議員に対して電話や対面による激しい説得工作（persuasion）を続けた。<sup>86</sup> 下院院内幹事団の一人は、「我々はアメリカ国民に統治能力を示さなければならない」と訴え、党指導部と一般議員の両方に議会でのグリッドロックを打開するという自覚的努力が存在したと述べていた。<sup>87</sup> またこの説得の過程では、反対派議員への特殊利益の配分と取引（logrolling）が行われ、例えば石油への依存度が高い農業や化学工業などにはエネルギー税の減免措置が約束された。<sup>88</sup> さらに大統領・党指導部のみならず、一般議員からも党内結束を追求する動きが生まれた。<sup>89</sup> すなわち、民主党の新人議員らは結束して、各委員会や小委員会の委員長に対し、予算通過に反対すれば彼らの委員長職への再選を支持しないという圧力をかけたのである。第一章第二節で述べたように、七〇年代以降の改革の結果、委員長ポストの獲得には議員総会における同僚議員からの支持調達が重要になっていた。したがって、このような新人議員の行動は、議会内での地位上昇を目標とする議員への圧力として作用し、実際に少数ながら幾人かの委員長職にある民主党議員が予算案への賛成に転じる要因になったと言われた。このような議員への特殊利益や懲罰の付与は、彼らが党に協力する上での利得計算を変化させ、最終段階での反対派の切り崩しに



効果を發揮したとされる。<sup>40)</sup>

予算案は、下院で二一九票対二三票という僅差で可決され（五月二七日）、上院では賛成と反対が同数になったため副大統領の投票でかろうじて可決された（六月二五日）。しかしながら、上院では党内保守派の強硬な反対によってエネルギー税が撤回され、この保守派への妥協と引き換えに、中道・リベラル派の要求に反して企業減税の縮小と社会支出の削減幅の拡大が決定された。したがって、上下両院の差異を調整する両院協議会の採決を経た後、再び両院で予算案の採決が行われる際には、党内各派の反対が拡大することが予想され、この両院での脆弱な多数派が解体される危険性が高まっていた。

この間、共和党は、少数党として予算案の修正にほぼ影響力を行使し得ない状況下で、戦略の焦点を議会外に移していた。<sup>41)</sup> 彼らは、大型増税なしに財政赤字削減を達成する現実的な対案を有していたわけではないが、増税反対という大原則で一致し、大統領の増税案を「大きな政府への回帰」と定義するキャンペーンを各地で積極的に展開していた。<sup>42)</sup> 彼らは、特に翌年の中間選挙の鍵となる南部州や大票田カリフォルニアに焦点を定め、地元テレビやラジオを通じて、大統領の「史上最大の増税」が雇用を縮小し、その負担は「中間層や中小企業」に集中すると批判した。後述するように、彼らが予算案に対するネガティブキャンペーンを展開する中で大統領の支持率は急落していくのであるが、このような議会外での言説戦略は、民主党議員が増税案に賛成するコストを一層吊り上げたと考えられる。これに對抗して、大統領や財務長官、民主党指導部の側も、党内反対派議員の選挙区を狙って集中的に遊説やTV出演を行い、有権者に「地元選出の議員に予算案に賛成するよう手紙を書くように」と訴えた。<sup>43)</sup> この大統領・共和党双方による有権者の動員競争の結果、民主党議員は、連日、地元有権者からの賛否両論の手紙や電話攻勢に曝されることになった。



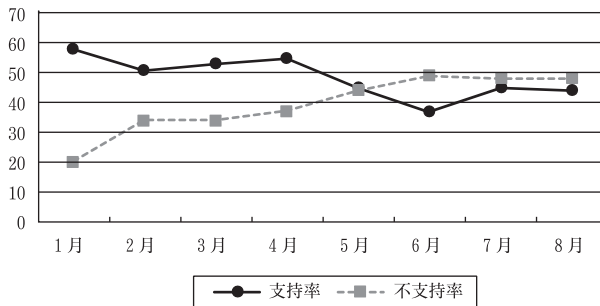
このように個々の民主党議員は、議会内外からの圧力の中で、予算案に賛成／反対する利得を比較考量していた。しかしながら、最終段階で反対派の一部は、予算の不成立によって民主党全体への国民の信頼喪失を招くコストをより重視し、党への協力を選択した。例えば両院協議会後の下院では、採決直前の票読みでも賛否が拮抗しており、僅かな浮動票に大統領と党指導部の説得工作が集中した。特に説得の焦点となった議員が新人のマルゴリーズ・メツピンスキーであった。彼女はすでに地元選挙区で大統領の増税案への反対を公約しており、その撤回は自身の「評判」の著しい低下を帰結しえた。しかしながら、彼女は自己の一票が予算通過に不可欠となった最終段階で党への協力を優先し、賛成票を投じたのである。<sup>46</sup> また黒人議員連盟も、予算案自体には反対しつつも「他に選択肢はない」という理由で全員が賛成票を投じ、同様に上院でも予算案を批判してきたケリーが「大統領を敗北させる投票はできない」という理由で同案を支持した。この最終段階での票の繋ぎ止めによって大統領は予算通過に必要な最低限の票を確保したのである（下院…二一八票対二一六票、上院…五一票対五〇票）。

以上のように、上下両院で共和党が対決路線の下に結束する中で、大統領は、九三年には予算など重要法案の成立に成功した。その背景には、大統領と党指導部による民主党内の協力確保の成功があった。彼らは、党内の票を確保すべく、説得・取引など多様な「内部戦略」を追求し、また議会外では国民の支持の動員によって議員に間接的に圧力をかける「外部戦略」を展開した。この過程で行われた特殊利益と懲罰の付与や、民主党の統治能力に対する評判低下への懸念が、一部の反対派議員の利得計算を変化させ、最終段階で党への協力を選択させたと考えられる。

しかしながら、民主党は、この予算審議において議会内多数派の形成（「内部ゲーム」）には成功したものの、この立法業績を国民に肯定的なものとして認識させるという「外部ゲーム」に関しては必ずしも成功したわけではな

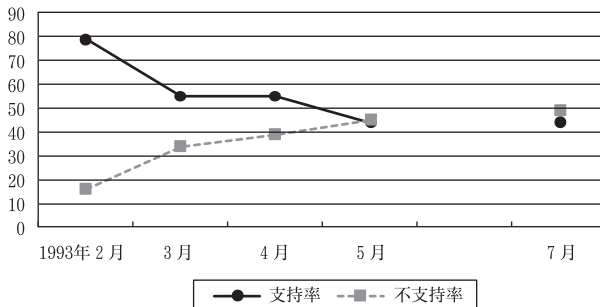
かった。八月六日、上院での予算通過を受けて、大統領は「旧来の財政政策からの転換」を高らかに宣言したが、国民の反応は冷やかであった。予算審議の過程で、共和党や業界団体によるネガティブキャンペーンが激化する中で、大統領の支持率は五月に急落し、以後低迷を続けていた（図一）。また、最終的に成立した予算への国民の支持率も四四％まで低落しており（図二）、政権はこの予算をもって国民の支持を活性化するには到らなかったのである。

図1 クリントン大統領の支持率の推移（93年）（単位：％）



出典：The Gallup Poll-Public Opinion-1993, p. 150.

図2：政府の経済政策に対する支持率の推移（単位：％）



出典：The Gallup Poll-Public Opinion-1993, p. 121.

このように議会外での世論形成をめぐる競争で大統領側が劣勢に立たされる中で、民主党は、大統領の支持率の低落傾向を覆すべく、彼の増税案を積極的に正当化／正統化する言説戦略を一致して展開するには到らなかった。むしろ、反対派議員は、不人気な大統領と自己の政策的立場を差異化するために、大統領の予算案を公に批判しており、民主党は共和党ほど党全体で国民に一貫したメッセージを発信するという「言辞的協調」には成功しなかった。後述するように、このような大統領に対する国民の認識の悪化に対しては、予算成立に協力した民主党議員の中でも懸念が増大しており、この世論の変化が、この後の医療保険改革をめぐる議会内の多数派形成が展開される文脈を変化させていくのである。次に、この医療保険改革をめぐる政治過程を検討していく。

## （二）クリントン政権の医療保険改革案 — 政策デザインと多数派構築戦略 —

本項では、まずクリントンの医療保険改革の内容を概観し、そこに内在する党内対立の契機について整理しておく。クリントンは、選挙期間中の九二年八・九月に医療保険改革の骨子を固めた<sup>88</sup>。彼の改革案は、基本的に「管理された競争 managed competition」と呼ばれる方式に依拠していた。この方式は、当時の議会内でも民主党保守派や一部の共和党穏健派議員が支持していたために、議会内多数派の形成に有利な出発点になると考えられた。

「管理された競争」方式とは、既存の民間保険市場を基礎としつつ、その中に政府の規制を限定的に加えることによって、①無保険者の救済と②保険料の抑制という二つの目標を達成しようとするものであった。これは、国民を個人または企業単位で複数の「医療保険連合 health care alliances」に組織化し、彼らの購買力をプールすることによって、民間保険会社に対する交渉力を増大させるという案である。この結果、保険会社間の競争が促進され、保険料の引き下げとサービスの向上が期待しうる。また、国民を地域ごとに大規模な「連合」に組織化することに

よって、従来民間保険市場から実質的に排除されてきた中小企業労使や非正規雇用者、高齢者・障害者などの高リスク集団も保険会社に対する大きな交渉力を獲得することが期待された。さらに「連合」の中では、全加入者は一律の保険料を徴収されるために、地域内の多様な産業、企業、個人の間に広範なリスクプールを再構築し、彼らの間での再分配効果を回復することが期待された。このように改革案は、政府が個々の消費者と保険会社との交渉力の非対称性を矯正することによって①無保険者を救済すると同時に、市場原理の作用によって②保険料を抑制することを意図していた。

また、改革案は、保険の供給を従来通り民間企業に委ねることによって消費者に多角的な選択肢を保障し、政府が画一的な条件で最低限の保障を行うという旧来型の福祉国家政策との差異も強調していた。クリントンは、改革の目的として「選択、サービスの質、効率、節約」を掲げ、「画一的、低品質、非効率、浪費的」という旧来の政府プログラムとの対比を強調したのである。<sup>61)</sup>

「管理された競争」方式の支持者は以上のような改革の基本構造に合意しつつも、その他の点については対立点も存在していた。例えば、有識者や議会内の支持者の多くは、国民の「連合」への加入を任意制にすべきと主張していた。しかしながら、クリントン大統領は、「国民皆保険」の達成を改革の最重要課題とし、基本的に国民に「連合」への加入を義務付けたのである。

政権発足後、クリントンは医療保険の政策デザインに関して、他にもいくつかの重要な選択を迫られた。これらの選択は単に政策合理性の観点から要請されるのみならず、彼の多数派形成戦略にも密接に関わっていた。次に大統領が直面した問題は、医療保険の保障内容を高度な医療をも含む包括的なものにすべきか、それとも最低限に止めるべきかというものであった。この問題に対して大統領は、処方薬や在宅長期療養など高度医療をもカバーする

包括的な保険を提供することを選択した。これは、すでに大部分の中間層が民間保険に加入している状況においては、それに遜色ない高度なサービスを提供しなければ改革に同層の支持を得られないと判断したためである。<sup>63</sup>大統領は、この新たな医療保険制度を貧困者に限らず、中間層を含む広範な国民を受益者とし、共和党による福祉国家の縮減圧力に対してより強固な抵抗力を持つプログラムにすべく構想していた。したがって、彼は、改革案が「現在、フォーチュン五〇〇に入る大企業の大半がその雇用者に提供しているものと同程度に包括的な給付<sup>63</sup>」を提供することを公約したのである。

しかしながら、「高度な医療保障」を「全国民」に保障するという政府の公約は、次に深刻な財源問題を浮上させた。前項で述べたように、すでに政府は、エネルギー税の提起によって党内外の激しい批判に晒されていた。したがって、政府はこの改革に関しては「広範な国民への新規の課税」を行わないことを予め宣言していた。<sup>64</sup>ゆえに、政府案は、医療保険改革の新たな財源を主に雇用主に求め、彼らに雇用者の保険料の八割を負担することを義務付けたのである。この「雇用主の保険料負担義務 employer mandate」条項は、改革の最大の争点となった。なぜなら、この条項は、従来医療保険に未加入であった多くの中小企業主に新たな負担を課すことを意味したためである。実際に、中小企業の団体は、政府案の強硬な反対者になったが、クリントンがあえて同条項を選択した背景には、彼らと敵対しても、中間層や（すでに保険に加入し、ゆえに無保険者の医療費をしばしば「転嫁」されてきた）大企業労使の支持を獲得することによって多数派を形成するという政権の戦略があったと考えられる。

しかしながら、この中小企業主との対立は、有権者レベルの多数派形成のみならず、議会内の多数派形成にも大きな障害となった。なぜなら、大統領の「ニューデモクラツ」路線を支持する民主党議員の多くは南部から選出され、特に中小企業主を重要な支持基盤としていたために、議会内では彼らが政府案への強硬な反対者となったた

めである。

南部選出の民主党議員らは、政府案に対抗して「雇用主の保険料負担義務」を含まない対案「クーパー・グランディ案」を提起し、その下での議会内多数派の形成を追求することになった。しかしながら、先述のように改革の財源として「増税」を選択しえない状況においては、「雇用主の負担義務」と「国民皆保険」の実現は不可分であったために、「クーパー案」は、「皆保険」を目標とせず、「連合」への加入を任意制に止めたのである。これに対して、大統領は、「皆保険」を達成しない法案に対しては、全て拒否権を行使すると宣言した。この結果、「皆保険」と「雇用主の負担義務」は大統領と民主党内を非和解的に分断する楔となり、議会内の多数派形成の最大の障害となったのである。<sup>63)</sup>

このように改革の政策デザインに関する諸選択は、大統領による支持基盤の選択を反映したものであった。この政府案の公開当初、同案への支持率は五九％に達して概ね肯定的に受け止められていた。<sup>64)</sup> この政府案が議会で「そのまま可決されるべき」と回答した者は二三％に止まったものの、改革が「不成立に終わるより何らかの改革を成立させるべき」と回答した者は計六九％に達し、大統領任期中の改革成立に対する期待も高まっていた。さらに、この時期には、医療保険に関わる最大の利益集団であるアメリカ医師会 (The American Medical Association) やアメリカ商工会議所、多くの大企業なども、政府の「皆保険制」や「雇用主の保険料負担義務」などの諸原則に賛成していた。<sup>65)</sup> したがって、クリントンは、この国民内で「皆保険」への合意が生まれつつある状況を「我々が掴まなければならない奇跡的瞬間」と呼び、早期の法案成立に向けた議会の協力を呼びかけたのである。

（三）医療保険改革をめぐる民主党の分裂 ―議員の利得計算と文脈の変化―

大統領の医療保険改革の大綱は、九三年九月二日の演説の中で示された。この政府案の公開により、長く低迷していた大統領の支持率は約10%も急上昇し、同改革の支持調達能力の高さを改めて示した。<sup>80</sup>

予算と同様、この改革の審議過程でも、民主党の諸派は対立的な目標を掲げ、大統領から自己に有利な法案修正を引き出すべく圧力をかけていた。まずリベラル派は、政府案を支持する最低条件として「皆保険」の達成を要求していた。この条項は、大統領自身の最大の目標であり、世論調査でも国民的支持が最も高い部分であったため、大統領は同条項を議会と国民両レベルを貫く多数派の結集軸として堅持する姿勢を示した。しかしながら、先述のように「皆保険」の財源を支える「雇用主の保険料負担義務」に関しては南部選出のニューデモクラツ系議員が強硬に反対し、対案として両条項を含まない「クーパー案」の成立を追求していた。先述のように、両院での民主党と共和党の議席差は小さく、大統領は法案成立のためには最低限、党内の支持を固める必要があった。したがって、反対派議員は、自己の法案成立を追求して大統領による多数派形成を阻害し、この国民的支持の高い改革を不成立に追い込むか、それとも大統領の法案成立に協力して各選挙区での自己の評判を低下させるリスクを負うかという選択を迫られた。

この改革の大原則をめぐる民主党内の分裂は、各委員会での審議を数ヶ月に亘って停滞させ、翌年六月を過ぎても本会議への法案提出には到らなかった。しかしながら、この間に議会外では、大統領の改革案を支えてきた様々な条件が変化していた。

第一の変化は、景気の回復である。九二年選挙中から九三年までアメリカ経済は一貫して約3%のプラス成長を続けており、九三年第四半期のGDP成長率は五・三%に達していた。また失業率は、九一・九二年時の七%台



から九三年には四％台まで低下し、国民の失業不安も沈静化しつつあったのである。

この失業不安は、特に中間層が「国民皆保険」を支持する前提であった。先述のように、政府案では、全国民が各地の「医療保険連合」に義務的に加入し、この「連合」が全加入者を代表して民間保険会社と契約を結ぶことになっていた。また、「連合」内の全加入者には同一の保険料が賦課されることになっていた。これは、従来、有利な条件で個別に民間保険に加入しえた大企業労働者・健常者・若年層が保険会社と契約する自由を制限され、新たに地域の障害者・高齢者・低所得層と同一のリスクプールに包摂されることを意味したために、前者の保険料の上昇を帰結する虞があった。したがって、九一・九二年のように多くの中間層が自己の失業リスクを強く認識し、潜在的な無保険者として自己を同一化する限り、「皆保険」は彼らの利益になりうるが、景気回復によって彼らの失業不安が後退すれば、「皆保険」が帰結しうる不利益への懸念の方が前面化する可能性があったのである<sup>60)</sup>。

この状況を受けて、議会内外の改革への反対者は、政府案が帰結しうる不利益を強調することによって、大統領を支えてきた第二の条件である改革への国民の支持を掘り崩す戦略を追求した。この敵対的な言説戦略の担い手は多様であったが、彼らは改革を「大きな政府」と定義する点で一貫していた。政権成立以降、クリントン大統領が同性愛者の軍への入隊を擁護し、予算審議でも大型増税を提唱したことは、共和党側に新政権を攻撃する材料を与えていた。彼らは、政権の多様な諸政策を一貫して「旧来型リベラル」と批判し、大統領の「新たな種類の民主黨員」という自己定義への信頼性を掘り崩す戦略を追求していた。彼らは、この医療保険改革に関しても、政府案が国民と保険会社・医療機関の間に新たに官僚機構を介在させ、国民の選択の自由を抑圧すると批判したのである<sup>61)</sup>。

例えば、共和党議員らは、政府案が新設すると予想された複雑な官僚組織を「チャート図」に示し、TVや各地の集会で国民の不安を喚起した。また中小保険会社の団体は、架空の中間層夫婦が政府案を批判するというテレビ

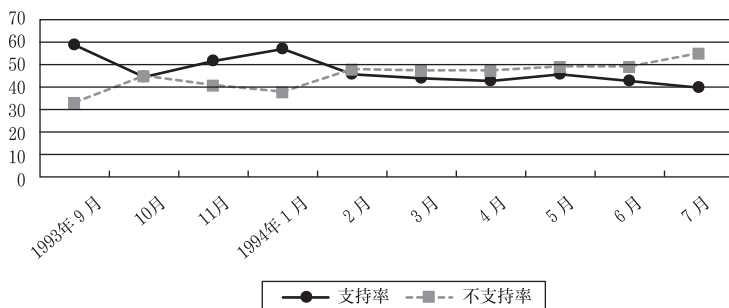


CMを一年間流し続け、その中では改革が「何千もの官僚組織」を新設して、医療の「配給制」や「何億ドルもの増税」を帰結すると主張した。<sup>63</sup>これらは、先述のように大統領が改革への市場原理の導入によって克服しようとした諸問題であるが、批判者は、政府案が依拠する市場原理と政府の規制という二要素のうち後者のみを捉え、同案と「大きな政府」との同一化を追求したのである。<sup>63</sup>

この間の政府案に対する国民の認識の変化は、世論調査で跡付けられる。政府案の支持率は、九三年九月の公開時から徐々に低下し、九四年二月を境に不支持率が支持率を一貫して上回る状況が続いていた（図三参照）。

また九三年のNESの調査では、政府案が「中間層に非常に／ある程度良い影響がある」と回答した者は合計六一％であったのに対し、政府案公開の翌月にあたる十月の世論調査では、改革によって「中間層」が損失を被ると回答する者の割合が五〇％に上昇していた。<sup>65</sup>さらに「自分が医療保険を喪失する」とことと「連邦政府が医療保険制度に対して過剰なコントロールを及ぼす」ことのどちらがより深刻な問題か、という質問に対しても五三％の者が後者と回答していた。<sup>66</sup>この改革の否定的側面への懸念が増大した結果、九二年から九三年秋にかけて高まっていた改革への期待感も大きく後退し、「今年中に包括的な改革を成立させるべきか」それとも「今後

図3 政府の医療保険改革案に対する支持率の推移（単位：％）



出典：The Gallup Poll-Public Opinion-1994, pp. 66, 120-121.

数年かけて漸進的な改革を行うべきか」という問いに対しても、後者と回答した者が六八％に達したのである。<sup>67)</sup>

この世論動向は、民主党議員が大統領の改革に協力する上での利得計算を変化させた。このように政府案への不支持率が上昇しつつある状況下では、改革は、その成立によって「民主党の評判」と「民主党議員の再選可能性」を上昇させる「集合財」としての機能を徐々に喪失し始めていた。政府案を成立させても「党の評判」の上昇が期待し得ないとすれば、反対派議員が自らの支持層に対する「自己の評判」を犠牲にしてまで党に協力する誘因は低下する。さらにニューデモクラッツ系議員の中では、特に予算審議以降、共和党らの言説戦略によって国民の中に大統領が「旧来型リベラル」であるという認識が拡大しつつあることに危機感が高まっていた。<sup>68)</sup>例えばニューデモクラッツ系議員から構成される党内集団、民主党指導者会議 (Democratic Leadership Council: 以下DLCと略) の議長フロムは、五月以降「その正否はともかく、大統領が異なる種類の民主党員であるという認識は衰退し始めている。：多くの場合、彼は敵対者の言語によって旧来型の『増税し、支出する民主党員』として定義され始めている」と大統領に再三警告していた。この大統領とリベラルとの同一化の進行という文脈の中で、彼らは、すでに共和党らによって「大きな政府」的との批判に晒されてきた政府案を支持することに一層否定的になっていった。したがって、九三年末、DLCは大統領の協力要請を拒否し、あくまでも（政府案より民間保険市場への政府の規制が少ない）「クーパー案」の成立を追求する姿勢を鮮明化したのである。<sup>69)</sup>

九四年以降、クーパーらDLCに所属する有力議員は、大統領の改革案への支持基盤を切り崩すべく、議会外でも有力な利益集団や有権者層に対して「クーパー案」への支持を訴えた。二月にクーパーは、大企業経営者の団体である「ビジネス・ラウンドテーブル」で政府案の「過剰な官僚制」が経済に悪影響を及ぼすと主張し、同団体の公式の支持を獲得した。<sup>70)</sup>同様に、クーパーは、九二年大統領選挙に無党派候補として出馬したペローの政治団体で

も政府案と自己の対案との対比を「旧来型の官僚制を喜ばせる規制的パラダイム」対「新しい消費者を喜ばせるパラダイム」と定義し、後者への支持を呼びかけたのである。<sup>m)</sup>このように、九四年以降、DLCらは政府案が国民の支持を喪失しつつある中で、自己の対案の下での多数派形成を追求した。しかしながら、この過程で「ニューデモクラツ」路線の母体であるDLCまでが政府案を「大きな政府」的と公然と批判したことは、共和党らの言説戦略の効果を強化し、すでに動揺しつつあった大統領の「新たな種類の民主党員」としての自己定義への信頼性を一層失墜させたと考えられる。

七月に入っても民主党内の分裂は解消されず、議会内多数派の形成は頓挫したままであった。同月に大統領の世論調査スタッフは、同年の中間選挙で再選を目指す議員に対して、不人気な大統領の政策的立場と同一視されることとが彼らの再選可能性を低下させうると示唆する文書を配布しており、議員が大統領に協力する誘因を一層低下させていた。八月末に実施された最終的な票読みでも、共和党と民主党内の反対派の強硬姿勢により、賛成票が両院で過半数に届かないことが判明した。<sup>n)</sup>この結果、八月二六日、民主党上院院内総務は、今会期中の法案成立の断念を決定したのである。

#### 小括

以上、クリントンの医療保険改革が失敗に終わった過程を検討してきた。まず同改革に代表される九〇年代初頭のアメリカ福祉国家の再編過程は、生産・福祉レジーム論の想定に還元し得ない側面を有していた。両論は、各国の生産・福祉諸制度が主要な経済主体や中間層の利害配置を規定し、特にアメリカでは両層が福祉国家の縮減を愛好すると想定する。しかしながら、第二節で検討したように、実際にはいかなる制度がある主体の利害に適合的か

に關しては多様な定義の余地が存在した。クリントン大統領は「国民皆保険」の公約によって大企業経営者や中間層を含む多数派の統合を構想し、実際に九二年から九三年の法案審議の初期までは両層に支持を広げていた。したがって、アメリカ福祉国家の再編方向は必ずしも「リスクの私化」に還元されるものではなく、この時期には「リスクの社会化」へ移行する余地も存在していたのである。

しかしながら、クリントンの医療保険改革が不成立に終わった背景には、議会内での多数派形成の失敗がある。

また、この議会内の政治過程は、その基底にある有権者の選好の変化に影響されたものであった。第二節で述べたように、九〇年代初頭の有権者の中には、政府に対する「救済要求」と「不信感」という両義的な感情が存在していた。クリントンの戦略の眼目が、連邦政府の役割を正当化／正統化し、多様な「投資」政策によって国民の諸リスクからの「救済要求」を統合することにあつたとすれば、共和党側の戦略の眼目は、これらの大統領の諸政策を「大きな政府」と定義し、国民の中の「連邦政府に対する不信感」を喚起する点にあつた。共和党側が異例の結束力によって議会外でコミュニケーション戦略を展開し、国民の中の「政府への不信感」を活性化しつつある状況下で、民主党側は大統領の下に一致して増税や民間保険市場に対する政府の規制の必要性を正当化／正統化することができなかった。むしろ、法案審議の過程で民主党内からも、大統領を「旧来型リベラル」と批判する多くの離反者が出たことは、共和党らの言説戦略を裏書きし、その効果を強化したと考えられる。この世論形成をめぐる「外部ゲーム」での大統領側の劣勢は、さらに党内浮動層と反対派が党に協力する上での利得計算を変化させた。大統領の医療保険改革への国民の支持が衰退しつつある状況下では、議員が自らの支持層に対する「自己の評判」を犠牲にしてまで法案成立に協力する誘因は低下しており、むしろ彼らは、不人気な政府案への反対を貫くことによって、大統領と自己の政策立場を差異化する戦略を追求した。このような民主党政議員による離反 (dissociation) 戦略

の追求は、改革への国民の認識のさらなる悪化と党内反対派の態度硬化を一層加速させたと考えられる。

表一で示したように、実際には九三・九四年の景気回復によって無保険者が減少したわけではない。しかしながら、この医療保険改革の失敗と中間選挙での民主党の大敗を受けて、政治レベルでは国民皆保険制を追求する動きは顕著に衰退することになった。中間選挙後、大統領は皆保険の導入を断念すると宣言し、今後は「より漸進的な改革」を模索すると表明した。また、九七年には共和党穏健派と民主党中道派議員が主導して公的な医療保険制度を拡大する立法が成立したが、この対象は子供に限られていた。そして、二〇〇一年の共和党政権の成立後は、福祉国家の再編に関しては「リスクの社会化」の方向性は積極的には追求されなくなり、代わってその「私化」を追求する動きがより前面化するようになるのである。次章では、ブッシュ政権期の諸改革を例とし、このリスク私化の追求とそれに対する民主党議員の結束／抵抗の動態を検討する。

## 注

- (1) Christopher Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1997. Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, 2002, (以下「Hacker, 2002」略) pp. 8, 11.
- (2) *Ibid.*, pp. 13, 15-16, 18-19. 一九九五年のデータに基づく著者の計算に依拠する。
- (3) *Ibid.*, p. 7.
- (4) Jon R. Gabel, "Job-Based Health Insurance, 1977-1998: The Accidental System Under Scrutiny", *Health Affairs*, Vol. 18, No. 6, 1999, p. 63. Alain C. Enthoven and Victor R. Fuchs, "Employment-based Health Insurance: Past, Present, and Future", *Health*

- Affairs*, Vol. 25, No. 6, 2006, pp. 1538-1541.
- (5) Hacker, 2002, pp. 231-234.
- (6) U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1997, p. 120. に依拠する数値。但し、The White House Domestic Policy Council, *Health Security, the President's Report to the American People*, 1993, pp. 2-3. (以下、*The White House Domestic Policy Council*, 1993と略) では無保険者数は三七〇〇万人とされる。
- (7) Jacob S. Hacker, "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004, pp. 249, 252-256.
- (8) *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, p. 13-E. 九二年二月のブッシュ大統領の演説を参照。しかしながら、ブッシュは、大統領選挙中にあたるこの二月の時点で実際に改革の成立を志向していたわけではなく、むしろ彼の目的は、民主党議員の賛成が得られる可能性が低い改革案をあえて議会に提示し、彼らに法案を否決させることによって、改革が進まないことに対する国民の批判を民主党側に転嫁するつもりであったとされる。
- (9) *The White House Domestic Council*, 1993, p. 2.
- (10) *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, p. 406.
- (11) "Abroad at home; Politics of Resentment", *The New York Times*, 1991/10/25. "Big Losses for G. M. and Ford", *The New York Times*, 1991/2/15. 失業率は九一年末以降七％台で高止まりし、九二年五月には八四年以来最高値となる七・五％まで上昇した。
- (12) "Slow Burn: The Middle Class Feels Betrayed, but Maybe not Enough to Rebel", *The New York Times*, 1992/1/12.
- (13) クリントンによる民主党の政策転換の試みとその支持調達上の効果に関しては、拙稿「アメリカにおける『政党システム』の再編(四)」、九二年大統領選挙—ニューデモクラッティ戦略と『紛争の転位』—、『法政論集』第二一〇号、二〇〇五年参照。
- (14) *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, p. 59-A.

- (15) クリントン陣営の選挙参謀であったヘガラが九二年一月七日にクリントンに対して送った文書を参照 (Peter Goldman, Thomas M. DeFrank, Mark Miller, Andrew Murr, Tom Mathews, *Quest for the Presidency 1992*, Texas A and M University Press, 1994 (以下「Goldman, DeFrank, Miller, Murr, Mathews, 1994」略), p. 627.
- (16) Paul Starr, "The Middle Class and National Health Reform", *The American Prospect*, 2002/11/30.
- (17) Goldman, DeFrank, Miller, Murr, Mathews, 1994, p. 653.
- (18) *Ibid.*, 1994, p. 669.
- (19) *Ibid.* 同様に「六月のギャラップ世論調査も、「政府が国家の問題解決のためにより多くの役割を果たすべき」と回答する者が全体の過半数まで上昇している」を指摘している (The Gallup Poll - Public Opinion - 1992, p. 104)°
- (20) The Gallup Poll - Public Opinion-, 1992, pp. 151, 159.
- (21) The Gallup Poll -Public Opinion-, 1993, pp. 19, 238.
- (22) The White House Domestic Council, 1993, pp. 3-4, 7-9.
- (23) *Ibid.*, p. 23.
- (24) Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001, pp.45-47, 56-60. (遠山弘徳訳『資本主義の多様性』(ナカニシヤ出版、二〇〇七年)「五一―五四」六四―六九頁)
- (25) Paul Starr, "What Happened to Health Care Reform?", *The American Prospect*, 2002/11/30.
- (26) 政党結束率 (party voting) の歴史的推移に関しては「第一章第二節の表」を参照°
- (27) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, p. 3-C.
- (28) *Ibid.*, p. 14-C.

- (29) *Ibid.*, p. 89.
- (30) *Ibid.*, p. 51-C.
- (31) 例えば石油産業や製造業の業界団体は、地盤が脆弱な民主党新人議員を標的として、彼らの地元選挙区で、増税に対する国民の不満を喚起するテレビCM（「電気をつけるたびに税金を払う用意はあるか？」など）を集中的に流した（「A Strategy on the Budget: Go After the Greenhorns', *The New York Times*, 1993/7/23.」）。
- (32) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, pp. 111, 115.
- (33) *Ibid.*, p. 118.
- (34) 十二年ぶりに「統一政府」状態を回復した民主党が、クリントン新政権発足当初、党全体の「統治能力」に関する国民の信頼回復を優先課題として追求していたという点に関しては *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, pp. 3-C, 5-C, 参照。また、長年保守派とリベラル派の間で内部対立を続けてきた民主党の政権担当能力に対して懐疑的な新聞の論調に関しては「Can the Democrats Govern?', *The New York Times*, 1993/5/27.」を参照。
- (35) 八〇年代末から活発化する民主党内の脱リベラルの試みに関しては、Kenneth S. Baer, *Reinventing Democrats*, the University Press of Kansas, 2000を参照。
- (36) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, pp. 111, 50-C. “The Clinton Budget: Arm-Twisting; When the President Rings, Mavericks Run for Cover”, *The New York Times*, 1993/5/29.
- (37) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, pp. 14-C - 16-C.
- (38) *Ibid.*, pp. 109-110.
- (39) *Ibid.*, p. 114.
- (40) *Ibid.*, pp. 37-C, 50-C - 51-C.



- (41) 上院と下院で可決された増税案の差異について *Ibid.*, pp. 120-121 を参照。
- (42) “Senate Democrats See Re-election Perils in ‘94”, *The New York Times*, 1993/7/27. “The Budget Struggle: Excerpts From Republican Response to President’s Address”, *The New York Times*, 1993/8/4. “G.O.P. Blitz Against Budget Puts Democrats on Defensive”, *The New York Times*, 1993/7/31.
- (43) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, p. 109.
- (44) “The Budget Struggle: Strategy; Short One Vote in the Senate, Clinton Allies Prowl the Hill”, *The New York Times*, 1993/8/4.
- “The Budget Struggle; House Passes Budget Plan, Backing Clinton By 218-216 After Hectic Maneuvering”, *The New York Times*, 1993/8/6.
- (45) *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, p. 123.
- (46) “Democrats Expect Tight Budget Vote”, *The New York Times*, 1993/7/26.
- (47) “The Budget Struggle: Rejoicing Is Muted For The President In Budget Victory”, *The New York Times*, 1993/8/8.
- (48) 例えば、最後まで上院で反対を貫いたローテンバーグやボレンらは、政府案が「中間層に不公平」であると批判し、自己の立場を正統化した。また大統領のニューデモクラッツ路線を支持してきたマッカーディも、大統領が「史上最大の増税」を提唱して、「大統領選挙中の精神から外れ」、「伝統的なリベラルのように統治している」と批判した。このように共和党のみならず民主党からも大統領を「リベラル」と批判する動きが出ていたことは、共和党らの言説戦略の効果を強化し、大統領の支持率の低下に影響を与えたと考えられる。(“The Budget Struggle: The Senate; Budget Opposition Brings Senator to Center Stage”, *The New York Times*, 1993/8/4. “Senate Democrats See Re-election Perils in ‘94”, *The New York Times*, 1993/7/27. “Leaving Conservative Democrat Criticizes Clinton”, *The New York Times*, 1993/5/18.
- (49) Paul Starr, “What Happened to Health Care Reform?”, *The American Prospect*, 2002/11/30.

- (50) *The White House Domestic Council*, 1993, p. 27.
- (51) 同様に、大統領は、改革が「政府が運営する医療ケアシステムという理念を拒否」するものであると強調している (*ibid.*, pp. 26, 90.)
- (52) Paul Starr, “What Happened to Health Care Reform?”, *The American Prospect*, 2002/11/30.
- (53) *The White House Domestic Council*, 1993, p. 21.
- (54) *Ibid.*, p. 92.
- (55) 改革をめぐるもう一つの対立点は、「保険料の上限設定 premium cap」条項であった。先述のように、政府は、保険料の抑制を市場競争によって達成することを志向したが、過疎地域などで競争が十分機能しない場合に備えて、一年間の保険料の上昇率に上限を課した。この「保険料上限設定」は、特に高騰する医療費を吸収する体力のない中小の保険会社にとって大きな負担を意味したため、同層も政府案への代表的な反対者になった。
- (56) *The Gallup Poll -Public Opinion*, 1993, pp. 164-166.
- (57) Paul Starr, “What Happened to Health Care Reform?”, *The American Prospect*, 2002/11/30.
- (58) *The Gallup Poll -Public Opinion*, 1993, pp. 164.
- (59) 政府案を支持する理由として、最も多い七四％の回答者が「皆保険制の実現」を挙げていた (*ibid.*, p. 166.)。
- (60) “Coverage for All isn't Catching On”, *The National Journal*, 1994/7/9.
- (61) この共和党らの言説戦略による中間層の「利害」認識や「経済状況」の認識の変革に関しては、拙稿「アメリカにおける『政党システム』の再編(五)」、医療保険改革—新政策原理の定着の失敗」、『法政論集』第二十一号、二〇〇六年参照。
- (62) “The Clinton's Health Care Nemesis”, *The New York Times*, 1994/4/6. “When Harry Met Louise”, *The Washington Post*, 1994/8/15. この時期、政府のスタッフや民主党議員も各地のタウンミーティングなどで政府案への支持を訴えたが、彼らは、

- 参加者から政府案が「増税」や「医療の選択肢の減少」を帰結するのではないかという質問を執拗に浴びせられ、共和党による「誤った情報操作」の効果を目的にしていた(“Wanting Health Care Help, Voter Tell of Apprehension”, *The New York Times*, 1994/4/3.)
- (63) Theda Skocpol, *Boomerang: Health Care Reform and the Turn Against Government*, W. W. Norton and Company, 1996, pp. 134-143.
- (64) 一九九三年の National Election Studies のデータに基づく。
- (65) “Winners and Losers”, *The National Journal*, 1993/12/11.
- (66) “Health Reform Losing the Middle Class”, *The National Journal*, 1994/8/20.
- (67) *The Gallup Poll - Public Opinion*, 1994, p. 128.
- (68) 同様に民主党アラバマ州支部の議長も「予算審議の過程で「この州で人々が聞いている唯一のメッセージは、彼(クリントン大統領：引用者注)が支出を削減せずに増税を追求し、同性愛者を軍に入隊させようとしているということだけだ」と政府を批判しつつあった(“Political Memo: New Democrats Say Clinton Has Veered Left and Left Them”, *The New York Times*, 1993/5/23, “Centrists Are Wary of Clinton Tilting”, *The New York Times*, 1993/12/3.)
- (69) “Fault Line Between Center Democrats and Clinton”, *The New York Times*, 1993/12/5.
- (70) “Powerful Business Group Backs Rival to President’s Health Plan”, *The New York Times*, 1994/2/3. “Clinton’s Campaigning to Scuttle Endorsement of Rival Plan”, *The New York Times*, 1994/2/2.
- (71) “Perot Attacks Clinton’s Health Plan and Flirts with an Alternative”, *The New York Times*, 1994/2/5. “Perot’s Group Hears Clinton’s Rival on Health Care”, *The New York Times*, 1994/2/6.
- (72) “Pollster Advises Democrats: Don’t Be Too Close to Clinton”, *The New York Times*, 1994/8/5.

- (2) “The Health Care Debate: The House; House Democrats Far Short of Votes for Health Care Plan”, *The New York Times*, 1994/8/25.