

戦後アメリカにおける普遍的所得保障

—「負の所得税」不成立の経緯—

本田 浩邦*

はじめに

社会保障の分野においては、低所得者や子育て世帯などに対する所得保障 (Income Guarantee) が無条件・無差別に行われる場合にそれを普遍的もしくは普遍主義的 (universal) といい、特定の資格要件をつける場合を、条件的、選別的、カテゴリカル (conditional, targeted, or categorical) とよんでいる。条件的・選別的な制度は失業手当、医療補助、障がい者手当、生活保護など、われわれになじみの深いものであるが、普遍的な所得保障制度は、世界的にもアメリカにおいても一部の地域的な例外を除いて実現したものはない¹⁾。

アメリカでは、1964年から1971年までの短い期間に、社会保障制度の普遍主義的な改革の試みが行われた。1969年、ニクソン政権による「家族支援計画」(FAP) ——以下、「ニクソン・

プラン」とよぶ——は、家計の申告所得が一定水準を下回った場合に、その差額をマイナスの税金、つまり社会的給付として補足するという「負の所得税」を組み込んだものであった。それはOASDI (老齢障がい遺族年金) と異なり、特定の労働能力の欠如を求める厳格な給付条件がなく、また、AFDC (児童扶養世帯補助) と異なり、子育て世帯に限定せず、就労・未就労の区別もなく、就労しつつなおかつ低所得といういわゆるワーキングプアへの給付にも道を開こうとするものであった。つまり、この法案は、貧困対策のための社会的給付からカテゴリカルな性格を取り去り、労働と保障を切り離す端緒を切り開こうとしたものであり、当初の支給金額は低かったものの、質的な面では実現していれば社会保障制度改革の歴史において画期的な意義を持ちえたものであった²⁾。

*本田 浩邦 (Hirokuni HONDA) : 獨協大学経済学部教授。一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。「社会保障制度——年金・医療・貧困対策プログラム」中本悟・宮崎礼二編『アメリカ経済研究入門』2013年3月刊行予定所収、「分配論の古典的起源——普遍的社会保障の根拠に関連して」星野昭吉編『グローバル社会における政治・法・経済・地域・環境』亜細亜大学購買部ブックセンター、2011年所収、など。
hhonda@dokkyo.ac.jp

¹⁾ 普遍的な所得保障には無条件の給付を一定所得以下の世帯を対象に行う「負の所得税」型のものから、資力調査なしにすべての国民を対象にしたベーシックインカム型のもので多様なヴァリエーションが想定される。また、給付水準が個人の基本的なニーズを満たすに足りる程度の場合にはそれを「完全な所得保障」、それ以下の場合には「部分的所得保障」とよぶ場合もある。

²⁾ この分野に関する先行研究について、以下の文献を参照した。Daniel P. Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, Random House, 1973; Vincent J. Burke and Vee Burke, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, Columbia University Press, 1974; Kenneth M. Bowler, *The Nixon Guaranteed Income Proposal: Substance and Process in Policy Change*, Ballinger Publishing Company, 1974; Robert Harris, "The Guaranteed Income Movement of the 1960s and 1970s", in Karl Winderquist, Michael A. Lewis, and Steven Pressman ed. *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, Ahgate, 2005; Robert Levin et al., "A Retrospective on the Negative Income Tax Experiments: Looking Back at the Most innovative Field Studies in Social Policy", in

ニクソン・プランは、結局、下院は通過したものの上院で採択されず成立をみなかった。現在からみてもきわめてラディカルなこうした構想の実現を目指した1960年代の経験は、現在では大多数の集団的記憶から消え、専門家においてさえあまり知られていない。ニクソンのプランは、1960年代後半の社会保障制度改革をめぐる相対立する政治、経済、学問分野の利害関係者のきわめて偶然的な思惑の一致から生まれたものであり、今日ただちに同じような制度改革案が政策論議の俎上に載ることはないであろう。しかし、1960年代と70年代初頭にかけての改革論議のいきさつは、戦後アメリカの社会保障制度をつうじた所得再分配のシステムが本質的に抱える問題の所在と解決の糸口を考える上で今日なお示唆的であるように思われる。そこで本稿では、1960年代の普遍的所得保障の議論の経緯を分析し、その意義を明らかにしたい。Iにおいては、1960年代の所得保障の理論的主張の背景と内容を考察し、IIでは、ジョンソン政権からニクソン政権にかけての所得保障の政策過程を辿る。

I 「サイバネーション革命」と所得保障—— 1960年代の所得保障要求の端緒

(1) 完全雇用政策とニューディール型社会保障制度に対する批判としての所得保障論

アメリカでは、1930年代までに、主にイギリスのフェビアン派の「社会的配当論」(Social Dividend) やダグラス少佐 (Clifford Douglas) の「社会配当論」(Social Credit) の影響

Karl Winderquist et al. ed. *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*: Brian Steensland, *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton University Press, 2008; Karl Winderquist and Allan Sheahen, "The United States: The Basic Income Guarantee—Past Experience, Current Proposals", in Matthew C. Murray and Carole Pateman ed. *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, Palgrave Macmillan, 2012.

によって所得保障の考え方が微弱ながら広がりつつあった。1930年代の大不況の最中にあらわれたヒューイ・ロングの「富の共有運動」(Share Our Wealth) も無条件的な所得保障を押し立てた運動であった。その後も、さまざまな思想家の社会構想や経済政策のヴィジョンに所得保障の考え方が取り入れられた。しかしそれらの主張は、理論的なまとまりを欠き、運動の基盤もほとんどなく、ケインズ主義の台頭の影でアカデミックな論壇や政策的議論の場に地歩を占めることはなかった。

アメリカにおける普遍的所得保障の主張が本格的な勢力を持ち始めたのは、第二次大戦後であった。大戦中と戦後の急速な技術革新と未曾有の経済成長によっても、アメリカの貧困は根絶されず、仕事につきながらもなお貧困にあえぐ人びとが多く存在するという事実に対する社会的関心が高まるなかで、さまざまなかたちをとった所得保障の議論があらわれ始めた。

1950年代に、コンピュータによる自動制御法が産業界に普及し始め、鉄鋼、化学などにおける連続行程の導入によって、生産性の大幅な向上、在庫の削減、製品品質の向上、メンテナンスの簡素化によって、単位あたりの生産コストは低下した。それにもかかわらず、1960年代初頭においてなお人口の2割、約4,000万人が貧困人口であるという現実には、一部の社会学者にとって、生産性の上昇を国民の生活水準の向上に結びつけるためには、単なる経済成長の延長やよりいっそうの技術革新以上のものが必要であることを意味するものにとらえられた。むしろ、所得保障の提唱者らにとっては、かつてない水準に達した産出、利潤、生産、消費の成長がこうした貧困を構造的に温存しているものであるように思われた。なぜなら、生産能力が基本的な需要に対して潜在的に過剰であるもとは、完全雇用もしくは最大限雇用によって有効な稼得賃金をすべての国民に保障すること

は浪費の制度化や迂回生産の延長なしには原理的に不可能であり、必要でもないからである。

こうした考え方を明瞭に打ち出したのは、ジョン・K・ガルブレイス (John Kenneth Galbraith) の1958年の著作『ゆたかな社会』(*Affluent Society*) であった。ガルブレイスは、生産を第一義的に考える従来の経済学的通説に対し需要の優位を説き、労働と生活保障とを分離すべきであるとし、さしあたり雇用保険を押し広げることによって所得保障を実現する構想を提唱した³⁾。

他方、1960年代には、完全雇用政策と選別的社会保障という制度的組み合わせが看過しえない問題を抱えたものであることも徐々に認識されはじめた。ニューディール以来の社会保障制度による所得再分配政策は、貧困を克服する機能において十分でないどころか、社会保障の低水準が賃金報酬の低水準と連動し、貧困を固定化するものであると批判された。経済が潜在的な余剰能力を抱えるもとの、十分な雇用を保障するだけの労働需要を創出することは難しくなり、失業は構造的なものとなる。就労促進的で選別的な社会保障がそうした雇用創出機能を劣化させた労働市場を補完することがもはや困難であることは明らかであると思われた⁴⁾。

こうしたなか、南部の貧困、都市部における人種暴動の頻発、公民権運動の高まりはアメリカ社会に深い亀裂を生んだ。ヴェトナム支出が社会保障のための予算を圧迫し、経済全体にインフレ傾向を強めるにおよんで、社会保障制度

のあり方に対する社会的批判が噴出し、改革要求が高まった。普遍的でより寛容な社会的給付による最低所得保障は、こうした既存のカテゴリカル(選別的)な社会保障制度そのもののあり方を再検討する文脈からも、求められるようになった。

(2) ロバート・セオボルドらの所得保障の経済学

普遍的所得保障の運動は、1950年代まではいわば思想的には分散的で、運動としての実態はほとんどなかったといってよい。1960年代に、それはさまざまな分野の研究者のあいだで主張されはじめ、ケネディ政権の時代に政策担当者に浸透していった。

1960年代前半におけるそのもっとも積極的な主張で知られた人物は、ロバート・セオボルド (Robert Theobald, 1929-1999) である。セオボルドは、1963年に著書『経済保障のプラン』(*The Economic Security Plan*) において、年間大人1,000ドル、子ども800ドルの無条件的な所得保障を憲法上の権利として与えることと、さらに中流層の所得喪失に対する独自の保障として、保障所得の3倍程度の給付を行うという提案を行った⁵⁾。1963年当時の貧困ラインは65歳未満の単身者で1,539ドル、2人世帯で2,050ドルであったから、この金額はほぼそれに合うものであった。

さらにセオボルドは、1965年に体系的にそのプランを説明するさまざまな分野の研究者を糾合して『保障所得』(*The Guaranteed Income: Next Step in Economic Revolution?*) という編著を著した。この編著において、セオボルドはケインズというよりも、むしろケインジアン の政策を次のように批判している。

「ケインズの主要な理論的貢献は、有効需要

³⁾ John Kenneth Galbraith, *Affluent Society*, Houghton Mifflin, (1st edition 1958, 2nd edition 1969). (『ゆたかな社会』鈴木哲太郎訳、岩波書店、初版1960年、第2版1970年)

⁴⁾ 完全雇用政策と社会保障の補完関係に関するこのような理解については以下の文献を参照。Brian Burkitt and Frances Hutchinson, "Major Douglas' Proposals for a National Dividend: A Logical Successor to the Wage", *International Journal of Social Economics*, Vol. 21, No. 1, pp. 19-28, 1994; Ailsa McKay, *The Future of Social Security Policy: Women, Work and A Citizens Basic Income*, Routledge, 2005.

⁵⁾ Robert Theobald, *Free Man and Free Markets*, Doubleday and Company Inc., 1963.

が潜在的供給に必ずしも追いつかないため、失業が長期的に持続するということを証明したことにあった。現代の経済学者たちは、この洞察を理解し、潜在的供給能力の増加と歩調を合わせた十分な有効需要の急速な引き上げによって、失業を最小限度に抑える政策の立案にとりかかった。しかし、これがケインズ派分析の解釈から導きだされる唯一の政策提案というわけではない。なぜならば、社会的努力を総結集して完全雇用の目標に向かうことをもはや社会が望まず、むしろ豊かさの潜在の可能性をフルに活用し、労働苦を排除する新しい社会秩序を求めたいという判断を首尾よく下すことも同様に可能であるからである」⁶⁾

このような高い生産性の潜在力を開放するという視点からの所得保障は、ガルブレイスの議論がそうであったように、高い生産性から排除される過剰な、比較的教育とスキルを欠いた底辺の労働人口を主たるターゲットとして社会的給付を与えるという視点を伴った。セオボルドは次のように書いている。「就労によって生計費を稼ぐことのできないもの、あるいは稼ぐべきではないもの全部に対して、最低の所得保障を採用することによって、できるだけ簡単かつ安価に政府の暗黙の公約を果たすような単一のプランを提出することが望ましい」⁷⁾

セオボルドらの議論は、このように過剰理論

⁶⁾Robert Theobald ed. *The Guaranteed Income: Next Step in Economic Revolution?* Doubleday & Company, 1965. pp. 85-86 (ロバート・セオボルド編『保障所得——経済発展の新段階』浜崎敬治訳、法政大学出版局、1968年)

⁷⁾Theobald ed. *The Guaranteed Income*, pp. 87-88. 「単一のプラン」とあえて述べているところに、ロバート・セオボルドのリバタリアン的な特徴があらわれていると思われる。彼の提案には、既存の社会福祉制度をすべて完全に保障所得に置き換えようとするものであり、この点で既存の社会保障の拡充を合わせて追求しようとする「臨時委員会」の「三重革命論」(後述)の見解と異なった。彼は、臨時委員会を主導した立場であるが、保障所得以外の部分が保障所得の提案と矛盾し、既存の経済を保持するものとして、臨時委員会書簡に一部留保の記述を加えている。

と所得保障論とを組み合わせたものであるが、彼らが経済学の通説のどの部分に疑義をはさもうとしたかが伺い知れる部分はいくつかある。『保障所得』のなかで、セオボルドは、技術進歩による急速な生産性の上昇の事実と正統派の経済理論の想定する分配の実現とが整合的でないとして、限界生産力理論に基づく分配論に異を唱えている。これはいわゆる「様式化された事実」とよばれる賃金と利潤のシェアの安定的推移の事実が提起するパラドックスと関連している。つまり、科学技術によって目覚ましい物的生産性の上昇が生じているとすれば、所得統計上、資本シェアもしくは利潤シェアが賃金シェアに対して上昇してしかるべきであるが、両方のシェアがほぼ一定で長期的に推移している。つまり限界生産力理論は経験的事実と矛盾するとセオボルドはいうのである。

「20世紀をつうじて、生産増大は労働強化ないしは平均的労働者の知識の向上によるというよりも、むしろ設備（つまり資本）の高度化(sophistication)によるところが大きかった。だとすれば、経済理論によると、生産増加のほとんどは資本に帰着せざるを得ないということになるであろう。このことは、ルイス・ケルソー(Lewis Kelso) およびモーティマー・アドラー(Mortimer Adler) が提案するように資本所有を押し広げることによって資源にたいする権利を分配すべきだということを意味しない。むしろわれわれは、サイバネティックス時代の新しい現実にもとづいて理論を修正する必要がある」⁸⁾

セオボルドが言いたいことは、戦後のサイバネーションに象徴される急速な技術革新による生産性の増大によって労働が生産から駆逐されるが、統計に表れた価格体系にもとづく現実の表記はそれを表していない。むしろ価格や賃金

⁸⁾Theobald ed. *The Guaranteed Income*, pp. 95-96.

は、限界生産性によって規定されてはいないということである。

一般に、経済学のオーソドックスな考え方は、土地、資本、労働という生産要素は、それぞれの限界生産力に応じて報酬を受けるとする原理に従っている。資本の生産効率の上昇が高い利潤を生み、労働生産性の高い労働者は高い賃金を受け取る。利潤は再投資され、それが財とサービスおよび労働にたいする新たな需要を創出する。潜在的な需要は、一時的、地域的な不均衡があったとしても、生産の増大に対応し、それに追いつく。新しい技術は既存の労働を節約し、雇用を消滅させるが、同時に新投資の収益性を高め、新たな機械や設備への投資を刺激し、雇用を拡大する。市場は、財政・金融政策による支持をも得ながら完全雇用を達成する力をもつ。こうしたメカニズムが作用する限り、所得保障は必要であったとしても、それはせいぜい補完的で小さな役割をもつにすぎない。これが経済学の通説的な見方である。

しかし現実には、技術革新によって生み出される失業や低賃金労働のため、消費需要が抑制され、それが潜在的な産出量の拡大を抑制するように作用する。また、そのことが、価格で表現された生産と需要のバランスを歪めている。

同書で、経済学者のミーノ・ローヴェンシュタイン (Mino Lovenstein) は、セオボルドのこの議論を次のように補完している。

彼は、「経済分析が労働および賃金という概念を密接に関連づけることは実は不可能である」と述べ⁹⁾、労働と賃金の理論的関連を切り離したうえで、価格の規定要因に言及する。

「銘記すべき重要な点は、価値[価格一本田]は需要によって決定されるということ、とりもなおさず、価格はコストの結果ではなくて、む

しろコストの決定要因であるということである」¹⁰⁾

「財とサービス、および価格の関係は、しばしば考えられているほど密接なものではなく、一般に理解されている以上に、需要要因だけで決まる場合が多い」¹¹⁾

主流派経済学に戻れば、彼らにおいては、消費財の価格はそのコストに利潤を加えたものであり、コストには資本と労働にたいする報酬が含まれているため、購買力が不足するということは理論的には起こりえない。最低賃金や社会保障による所得再分配こそが、むしろ価格体系を歪めるものと考えられる。ローヴェンシュタインは、そうした主流派経済学の想定を批判し、需要を起点として、それが価格を決定し、さらに価格がコストを決定するという論理を示そうとしている。このように考えた場合には、需要を所得再分配によって底上げした場合にも、価格体系が歪むことはなく、むしろ不足する需要を補うものととらえることができる。

「社会保障制度は経済の安定をはかるために設けられたものではないが、失業保険、退職年金制度、遺族保険などは、購買力の減退をおぎなうのに役立つ、それを通常経済学者はビルトイン・スタビライザーとよんでいる。そこで、もしサイバネティクスによって打撃をこうむった人々に所得を保障する計画が提案されるならば、それは国民所得保障計画およびビルトイン・スタビライザー原理の拡大版として承認されるであろう」¹²⁾

所得保障の古くからの論者である制度学派のC・E・エアズ (Clarence Edwin Ayres) も同書で次のように論じている。

¹⁰⁾ Lovenstein, "Guaranteed Income and Traditional Economics", p. 110.

¹¹⁾ Lovenstein, "Guaranteed Income and Traditional Economics", p. 111.

¹²⁾ Lovenstein, "Guaranteed Income and Traditional Economics", p. 113.

⁹⁾ Mino Lovenstein, "Guaranteed Income and Traditional Economics", in Theobald ed. *The Guaranteed Income*, p. 104.

「再び経済が飛躍をとげるためには、二つのことが必要であるが、その二つながら保障所得があたえてくれるであろう。第一に、たえず増大する生産に見合うだけの需要量が創造され、未来永久に維持されねばならないであろう。すでに…その必要はこんにちでは一般の理解するところとなっている。残る問題は、社会がこの必要を満たすのに必要な措置を講じることにつきる。その措置として、保障所得に及ぶものはない」¹³⁾

セオボルドらのこうした議論を評価することは容易ではない。たしかに、もしも伝統的に経済学が想定してきたように、生産性の増大に比例して、需要が自然に拡大するということが真実であるとすれば、資本主義は実際よりも急速なペースで国民の生活水準の向上を伴っていたであろうから、その点で、彼らが直感的に需要の長期的な遅滞をとらえて、そのような非現実的な想定を批判したことは正当であったといえる。しかし逆に、セオボルドらの議論が正しければ、急激な生産性の増大に対応するような急激な失業や半失業の増大が見られなければならなかったはずである。しかし、そのようにい立てる根拠もないように思える。彼らは、再三、価格、コストおよび需要との関連に論及しているが、皮肉なことに、財とサービスの物的タームでの生産性増加が価格体系で直接的に表現され得ないという彼らが主流派経済学を批判する論拠を見いだした同じ地点に、彼ら自身が抱えた証明上の困難も横たわっていたように思われる¹⁴⁾。

¹³⁾ C.E. Ayres, "Guaranteed Income: An Institutionalist View", in Theobald ed. *The Guaranteed Income*, pp.173-174.

¹⁴⁾ 経済学の歴史には、か細いながらも、労働者に与えられる賃金財の数量を決定し、その後その数量を社会的生産物から差し引いたものとして利潤の大きさを導き出そうとしてきた流れがある。ながらく経済学研究において顧みられなかったこうした需要サイドの伝統は、所得保障が論じられた同じ1960年代にスラッファ、ガレリャーニ、ドップらによって理論的な復活が試みられたことは顧みられるべきである。

セオボルドらにとって説明が難しい事実は、技術革新の時代がほぼつねに高雇用の時代であり、技術革新の波及による労働需要の拡大は、しばしば、それによる失業を吸収してあまりあり、さらに他の新たな産業や商品セグメントを拡大するという、資本主義経済の動的な発展それ自体である。技術的失業の効果はとかく判断しがたいものであり、セオボルドらの主張はその後に追隨者を多く集めることはなかった。しかし、彼らが技術的失業を強調した背景には、すでに指摘したような構造的失業やワーキングプアの増大という現実があり、緊要でない製品の大量生産・大量消費の傾向がますます強まることに対するその時代の理論的、倫理的な警戒感があった。総じて価格で表現された需給バランスではなく、物的タームでとらえた過剰のなかの貧困をえぐり出そうとしたセオボルドらの試みは今日からみて高く評価されてよいであろう。

(3) 技術革新と雇用——「三重革命のための臨時委員会」(The Ad Hoc Committee on the Triple Revolution)

1960年代に普遍的所得保障の議論を現実の政策的議論へと結びつけるきっかけとなったのは、1964年3月22日に著名な知識人や社会運動家が分野を超えて結集してできた任意のグループ「三重革命のための臨時委員会」が発表したジョンソン大統領宛公開書簡「三重革命——アメリカの主要な危機の評価と行動提起」(The Ad Hoc Committee on the Triple Revolution memorandum: A Letter, March 22, 1964)であった¹⁵⁾。

¹⁵⁾ テキストはRobert MacBride, *The Automated State: Computer Systems as a New Force in Society*, Chilton Book Company, 1967に付録として収録されている。なお次の文献も参照した。Robert Perrucci and Marc Pilisuk, *The Triple Revolution: Social Problems in Depth*, Little, Brown and Company, 1968; John D. Pomfret, "Guaranteed Income Asked For All, Employed or Not; Assured Income Is Urged for All", *The New York Times*, March 23, 1964.

参加者は、ノーベル化学賞・平和賞受賞者ライナス・ポーリング (Linus Pauling)、アメリカ社会党の指導者ノーマン・トーマス (Norman Thomas)、マイケル・ハリントン (Michael Harrington)、スウェーデンの経済学者ギュンナー・ミュルダール (Gunnar Myrdal)、社会活動家トム・ヘイデン (Tom Hayden)、経済学者ロバート・ハイルブローナー (Robert Heilbroner)、社会評論家アーヴィング・ハウ (Irving Howe)、ロバート・セオボルドら34名であった。書簡作成に当たってもっとも主導的な役割を果たしたのは、内容からみてセオボルドであったことは明らかである。

臨時委員会の名称は、現代社会にはサイバネーション革命、兵器体系革命、そして人権革命——「三重革命」——が起こっており、自動制御装置技術が労働と資本の関係に本質的な変化をもたらしていることを表したものであった。その書簡の内容は、「三重革命」といっても、焦点はもっぱらサイバネーション革命におかれ、他の二つの「革命」はそれに付随する役割を与えられたにすぎなかった。

サイバネーション (Cybernation) とは、コンピュータ技術を応用した人工知能体系であるサイバネティクス (Cybernetics) と自動制御機能をもった機械化体系であるオートメーション (Automation) の合成語である。今日、経済資源がつねに生産への貢献度に基づいて分配されてきた経済システムはサイバネーションによって根本的に変革され、現在の科学技術が生み出す無限の生産能力によって人間労働は必要でなくなると臨時委員会は主張した。

「サイバネーションが提起する根本的な問題は、人々の消費者としての権利を守るためにこれまで用いられてきた全般的な機構を無効にするということである。今日まで経済的資源は生産にたいする寄与度に応じて分配され、機械と

人とは同じ条件で雇用されることを競い合ってきた。サイバネーションのシステムが発展することによって、機械システムによって生み出される潜在的な産出量は無制限となり、今後は人間の協力をほとんど必要としなくなるであろう。機械が人間から生産を奪うにつれ、機械が吸収する資源の割合は高まり、雇用を失った人間は最小限の、自分との関わりのない政府の政策——雇用保険、社会保障、生活保護給付などに依存するようになる。こうした諸政策はますますこの歴史的なパラドックスを覆い隠せなくなる。すなわち、すべての国民の必要をみただけの十分な生産能力があるもとの、人口の多くの割合が最小限の所得あるいはしばしば貧困ライン以下の生活を余儀なくされているというパラドックスである」

臨時委員会は、このように現代の過剰のなかの貧困という問題がサイバネーションによって増幅してあらわれていることを強調した。さらにそれは社会が学校、公園、道路、住宅など公共サービスの提供にも失敗しているという。臨時委員会によれば、潜在的な生産力がこうした社会的に必要な財とサービスの供給に結びつかない理由は、産業のシステムそのものにある。

「工業システムは、常に増大する量の財の生産を可能な限り効率的に行うことを目的に設計されており、これら財の購買力の分配は自動的に発生するものと想定された。有効需要の分配と消費者としての権利保障を、唯一雇用と所得をリンクさせる機構をつうじてのみ行いつづけているために、現在、サイバネーション生産システムのほぼ無制限の能力の開放が妨げられているのである」

「新たなコンセンサスの第一歩として必要なことは、伝統的な雇用と所得の結びつきを断ち切ることである。ゆたかな経済は、すべての市民に、労働とみなされるものへの従事の有無にかかわらず、快適さと経済的安定を保障できる。

したがってわれわれは社会が、その適切な法的、行政的諸制度をつうじて、すべての個人と家族に適切な所得を権利として与えるという無条件の誓約を行うべきことを主張する」。

ガルブレイスやセオボルドらが主張した労働と保障の分離という着想が全面的に展開され、さらにセオボルドの主張に沿って所得保障が権利としての位置を与えられている点が特徴的である。

臨時委員会の大統領宛書簡はメディアでも広く取り上げられ、大きな反響をよんだ。とりわけ、無条件的な所得保障の主張はさまざまな議論を巻き起こした。雑誌「ライフ」はその主張を「即席社会主義」(instant socialism) とよび、労働長官ウィラード・ワーツ (Willard Wirtz) はすぐさま批判の演説を行った¹⁶⁾。

書簡発表後の2週間後、臨時委員会はホワイトハウスからの返礼をうけとった。そのなかには大統領が委員会の提言を慎重に検討することと合わせて、議会に対して技術変化の経済におよぼす影響に関する研究を目的とした委員会を設置することを求めた旨が記されてあった。さらに、4ヶ月後の8月19日に、その言葉どおり、大統領は「技術・オートメーション・技術進歩に関する全国委員会」(The National Committee on Technology, Automation, and Economic Progress) の設置に署名した。

このように、臨時委員会の書簡は、政府の政策議論のレベルに所得保障の議論をのせる直接の契機となった。こうして社会学者など一部のひとびとの議論の枠内にとどまっていた理論として所得保障論は、現実の政策のための運動へと発展した¹⁷⁾。

¹⁶⁾ MacBride, *The Automated State*, pp. 49-54

¹⁷⁾ ちなみに、こうした「三重革命のための臨時委員会」の議論に対する当時のアメリカの共産主義者の反応は的はずれなものであった。労働と保障を切り離すという臨時委員会の主張に対しては、技術革新によって新市場と労働需要は拡大するため、労働の必要性は残るであるとか、未来に

II 「家族支援計画」(ニクソン・プラン) の政治過程

(1) ジョンソン政権からニクソン政権へ

ジョンソン大統領が設置した「全国委員会」は、1966年1月に報告書を提出した。しかしその内容は、技術革命による失業に対して楽観的であり、雇用される能力のないものに対しては所得補助政策を行うという既存の政策の枠組みを出ないものであった。委員の中には報告書が当たり障りのないものであるとして不満を述べるものもあった¹⁸⁾。

しかし相前後して、1965年、経済諮問委員会のオットー・エクスタイン (Otto Eckstein) が議長を務めるタスク・フォースで「負の所得税」(The Negative Income Tax: NIT) の導入が検討され、政府内部において、抜本的な所得保障の提案が本格的に議論されはじめていた¹⁹⁾。

さらに1968年には、ジェームス・トービン (James Tobin)、ポール・サミュエルソン (Paul Samuelson)、ジョン・ケネス・ガルブレイス、ハロルド・ワッツ (Harold W. Watts)、ロバート・ランプマン (Robert J. Lampman) といった著名な研究者を含む1200

における労働を軽視し、宇宙・海底開発などの可能性を否定するものであるなどと批判し、無条件給付に対しては、それが怠惰を助長するといった批判に終始し、セオボルドらや同委員会が問題にした複雑な理論的課題になんらの理解をも示さなかった。(Richard Loring, *Communist Commentary on 'The Triple Revolution'*, Pamphlet, Los Angeles, California, 1964; Hyman Lumer, *Poverty: Its Roots and its Future*, International Publishers, 1965. (『アメリカ貧乏物語』陸井三郎, 田中勇訳, 青木書店, 1966年)

¹⁸⁾ マクブライドは、そうした楽観論はニューエコノミーの経済政策が勢いを持ってすすめられ、失業率が5%から4.1%程度に低下していた当時の良好な経済情勢を反映したものとみている (MacBride, *The Automated State*, p. 57)。

¹⁹⁾ Robert Harris, "The Guaranteed Income Movement of the 1960s and 1970s", in Karl Winderquist et al. ed., *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, 2005, p. 88.

名の経済学者が名を連ね、所得保障制度の導入を議会に訴えるという、今日からは想像しがたい状況が生まれた²⁰⁾。1966年以降、ニューエコノミクスも景気の失速とともに勢いを弱め、ケインジアンも大挙してこの隊列に加わった。

ジョンソンが任命した委員会は、共和党ニクソン政権に引き継がれ、同委員会はニクソン就任1年目の1969年に「過剰のなかの貧困——アメリカのパラドックス」と題した報告書を提出した。その内容は、従来の社会保障制度を支える思想的前提を打ち破った画期的な方向性を示すものであった。

報告書によれば、既存の社会保障制度は、適切な賃金のよい雇用を万人が得ることができるという非現実的な前提に基づいており、したがって貧困者を十分に包摂し得ず、彼らをこのポスト工業経済において貧困のうちに取り残してきたとした。その上でさらに報告書は、貧困者とその労働能力や労働意思に応じてさまざまなタイプに選別する既存の社会保障制度を批判するという「三重革命のための臨時委員会」の主張とほぼ同様の結論を示した。

「わが国の経済的および社会的構造は事実上数百万の国民に貧困を保障している。…大半の貧困者が貧困であるのは、労働を通じて所得にアクセスすることができないためであることは明白な事実である。…貧困者に、働く能力のあるものとそうでないものという二つのカテゴリーがあるのではない。また、労働意欲のあるものとそうでないものという区別もない。多くの貧困者の場合、その労働意欲は強い。しかし労働の機会が容易に与えられないのである」²¹⁾

²⁰⁾ Paul Samuelson, "Negative Income Tax", *Newsweek*, June 10, 1968, p. 76; Milton Friedman, "Negative Income Tax-1", *Newsweek*, 16 September, 1968.

²¹⁾ President's Commission on Income Maintenance Program, *Poverty Amidst Plenty: The American Paradox*, GPO, 1969, pp. 23-24.

こうした見解に支えられて、1969年、ニクソン政権は、「負の所得税」と就労促進策を組み合わせた新しい福祉制度改革案「家族支援計画」(FAP: Family Assistance Plan)を発表した。ニクソンのプランが就労促進を盛り込んだのは、議会での承認を得るための妥協策であった。それにも関わらず、この新しい福祉制度のための改革案は、失業者とワーキングプアを同一に扱い、一定以下の所得に対して無条件に公的給付を行い、さらに州・地方政府が管理していた既存の制度を連邦管理下に置くという制度の普遍性の点で際だったものとなった。具体的には、4人家族の場合、年間1,600ドルを給付し、追加的所得を含めて合計所得が3,920ドルになるまで軽減税率を適用するものとされた。

こうした政策の二つの柱は、実際上は、シングル・マザーを主たる対象としていたAFDCの狭い規定を取り除き、両親世帯やワーキングプアにも給付を広げるとともに、差別的に利用されてきた裁量権を州・地方政府から引き離そうというものであった。これらの措置は、それ以前にもそれ以降にも政策論議の俎上に上らなかった斬新なものであったといえる。

しかし、この法案は政権内を二分した。普遍的な所得保障を支持する人たちは、長期的な非自発的失業やワーキングプアが存在といった経済の構造的欠陥を重視し、失業や低所得は貧困者自らの責任ではなく、潜在的な物的富を生み出す社会的力の増大に原因があるため、完全雇用政策は究極的にはその問題を克服するよりは、むしろ悪化させると彼らは考えた。彼らは、そうした問題に対処するものとしてニクソン・プランを支持した。

それに対して、政府および議会内での所得保障に対する批判者は、貧困の主たる原因は貧困者自身にあり、したがって貧困の罍からの脱却は究極的には労働市場の規律に彼らに従わせること以外にないと考えた。反対派にとっては、

貧困者の政府への依存は、低賃金労働者の労働倫理を失わせ、未就労と貧困の悪循環を拡大するものにほかならなかった。

ニクソン・プランを支持したのは、大統領側近としてはダニエル・モイニハン（Daniel P. Moynihan）上院議員であり、多くの民主党リベラル派の議員であった。また、労働長官であったジョージ・シュルツ（George Pratt Shultz, 1920-）はシカゴ大学で教鞭を執った主流派経済学者であったが、所得保障については強い支持を表明した。彼は、労働者に所得保障によって不本意な就労を拒否する権限が与えられなければ真の市場は成立しえないとまで主張した。

反対派の勢力の中心は、この問題の審議を主に行った上院金融委員会委員長のラッセル・ロング（Russell Long, 1918-2003）であった。彼は、ルイジアナ州選出民主党上院議員であり、ヒューイ・ロングの息子である。またアーサー・バーンズ（Arthur Frank Burns, 1904-1987）もニクソンの経済顧問として徹底的に負の所得税に反対し、就労条件を強化する修正を主張した。

（2）白人保守層の離反——1966年中間選挙と1968年民主党全国大会

民主党は、1964年の大統領選挙での圧勝を追い風に、「偉大な社会」政策を推し進めた。しかしその頃から、一部の白人中間層は、公民権運動の高まりや、全米各地で広がる人種暴動に直面して、公民権運動と社会保障要求が黒人を利するものであるとして、民主党の政策に反発を感じはじめた。その結果、1966年の中間選挙では、民主党は大敗を喫し、リベラル派の議員の多くを失った。とくに公民権運動支持派とみられた民主党議員が軒並み議席を失った。

トーマス・エドソールとメアリー・エドソール（Thomas Byrne Edsall and Mary D. Edsall）は、1964年の選挙と一転して、1966年

の中間選挙では人種問題が問われたとしている。議席を失ったなかに、イリノイ州上院議員選挙でのポール・H・ダグラスがおり、エドソール夫妻は彼の落選に注目している²²⁾。

「シカゴの選挙結果の変化からわかるのは、人種絡みの緊迫状態が著しく高まっている地域で白人有権者から『民主党主流のリベラル派』と見なされれば、候補者にとって甚だ不利になるということである。ちょうど、民主党のニューディール経済政策を熱烈に支持していた南部の白人貧困層が、64年の選挙で人種問題論争的になったためにゴールドウォーターに乗り換えたのと同じように、シカゴの白人労働者階級の多くが同じ状況の下で民主党支持の伝統を放棄したのである」²³⁾

政権基盤を弱めたジョンソン大統領が抜本的な改革に着手しえないまま、「偉大な社会」政策は失速した。ジョンソンには、抜本的な福祉制度改革に乗り出す意志も力ももはやなかった。さらに、1968年の大統領選挙では、独立系候補のジョージ・ウォーレス（George Wallace）が所得保障は南部の貧困黒人層に力を与えるものであるとして強く反対したのに対して、民主党は所得保障政策に拘泥することが黒人運動への接近とみられることを懸念して社会保障制度改革から距離を置き、もはやその問題を中心的な争点にしようとしなくなった。また、労働組

²²⁾ところがダグラス自身は、所得保障に対して批判的であり、伝統的な経済学にのっとり、1967年の著作で負の所得税を批判し、1971年の自叙伝においても「私は依然として働くものにとっては国民的な生産性こそが金銭的な解決策であると考えている」と述べている。（Paul H. Douglas, *In Our Time*, Harcourt, Brace and World, 1967, pp. 194-222; Paul H. Douglas, *In the Fullness of Time: The Memoirs of Paul H. Douglas*, Harcourt Brace Jovanovich, 1971, p. 68）

²³⁾Thomas Byrne Edsall and Mary D. Edsall, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, W. W. Norton and Company, 1991 pp.60-61.（トマス・バーン・エドソール、メアリー・D・エドソール『争うアメリカ——人権・権利・税金』飛田茂雄訳、みすず書房、1995年）

合は「負の所得税」をベースにした所得保障は低賃金を温存し、団体交渉をないがしろにするものとして反発した。

こうしたなか、ジョンソン不出馬、有力候補であったロバート・ケネディ (Robert Kennedy) の暗殺といった事態をうけ、1968年の民主党全国大会が開かれた。副大統領のヒューバート・ハンフリー (Hubert Humphrey) が代議員の支持を得て大統領候補指名を獲得したが、この過程で反戦活動家らが主流派に異を唱え大会は紛糾し、民主党の分裂はピークに達した。結局、本選挙ではわずか0.8%ポイントの差でニクソンに敗れる結果となった²⁴⁾。

(3) 「クロウフォード＝ピーヴン戦略」とニクソン・プランの挫折

普遍的所得保障は、一部の社会保障を推進する団体によっても主張された。1966年に創設された「全米福祉受給権協会」(The National Welfare Rights Organization: NWRO) は究極的な目標として普遍的所得保障を掲げつつも、さしあたり、黒人などマイノリティの福祉受給の拡大を要求していた。しかし彼らの主張は、一般的な生活保護需給促進の運動と異なり、受給権拡大の運動の目的がそれによって地方財政を破綻させ、地方の民主党連合を崩壊に追い込むということにあった。彼らはそうした理念に立脚した運動を全米の大都市で展開した。

この組織の運動は、「人種平等会議」(CORE) の元議長でシェラキューズ大学の化学者ジョージ・ワイリー (George Wiley, 1931-1973) の指導のもとで、コロンビア大学のリチャード・クロウフォード (Richard

Cloward, 1926-2001) とその妻であり同大学(当時)のフランシス・フォックス・ピーヴン (Frances Fox Piven, 1932-) の戦略 (The Cloward-Piven Strategy) を指針として展開された。とくにマイノリティのシングル・マザー層を中心とするこの運動は、1960年代半ばから勢力を拡大した。

リチャード・クロウフォードとフランシス・フォックス・ピーヴンは、1966年5月にThe Nation誌に発表した論文で、次のように彼らの政治的展望を表明した。

「大都市における一連の生活保護受給運動によって、連邦政府は現行の公的福祉制度に代わる新しい所得分配プログラムを作り、自らが永らえさせた惨めな貧困状態の改善に取り組まざるをえなくなるだろう。生活保護受給申請および満額受給の運動の広がり、福祉当局の官僚制度を破壊し、地方および州政府の財政的崩壊を生み出す。こうした破壊は、深刻な政治的緊張をもたらし、大都市の民主党連合、すなわちまだ民主党を支持している白人中間層、白人労働者層、マイノリティの貧困者の連合の既存の分裂を深刻化させるであろう。こうした連合の弱体化を避けるために、全国民主党は破綻した地方の福祉政策にかわる連邦レベルの解決策を用意せざるをえなくなる」²⁵⁾

こうした一種の政治的カオス状態を作り出すとする福祉受給権運動は、一時的に大きな盛り上がりを見せ、NWROはこの分野の有力な団体となったが、全般的な支持を集めるというよりもむしろ全米で批判を浴び、マサチューセッツやニューヨークなどリベラルな州においても補助金支給に厳しい制限を設けるなどの措置を採りはじめた。エドソール夫妻は、「NWROの攻撃的な運動は、福祉の不備よりもむしろ受給

²⁴⁾ 民主党全国大会の混乱ぶりを知るための最近の文献としてリチャード・パーカーの文献がある。Richard Parker, *John Kenneth Galbraith: His Life, His Politics, His Economics*, University of Chicago Press, 2005, ch. 19. (『ガルブレイス——闘う経済学者』上・中・下, 井上廣美訳, 日経BP社, 2005年)

²⁵⁾ Richard Cloward and Frances Fox Piven, "The Weight of the Poor: A Strategy to End Poverty", *The Nation*, May 2, 1966.

者の税金依存体質のほうに国民の注意を向けさせてしまったといえるかもしれない」と書いている²⁶⁾。結局、NWROは勢力を失い、ワイリーの死後、1975年に消滅した²⁷⁾。

エドソール夫妻は、ワイリーの伝記の次の一文を引用している。「NWROの戦術はますます強硬なものとなり、[指導部の]手に負えなくなった。怒り狂った受給者らは個人記録を破り捨て、福祉事務所をさんざんに荒らした。デモは暴動と化した」²⁸⁾

NWROはニクソン・プランに強く反対した。究極的に普遍的な所得保障を追求するはずの彼らが、労働と所得を切り離すニクソン・プランに反対した理由は、ニクソン・プランの提示する支給額が低く、就労条件を課している、また、給付打ち切りや金額変更の際の意義申し立ての場がないなどの理由であったが、より本質的には直ちに彼らの最大の支持勢力であるシングル・マザーの給付の拡大に結びつかないという理由からであったといわれている²⁹⁾。

1972年、NWROはワシントンで福祉制度改革を要求する集会を開催し、金融委員会委員長ラッセル・ロングやニクソンだけでなく、ニクソン・プランにリベラルな修正を加えようとする上院議員リビコフ（Abraham Ribicoff）をも批判的にし、現行の年間支給額（4人家族）2,400ドルから2,800ドルへと引き上げるとするリビコフ案を大幅に上回る6,500ドルを要求した。上院はこうしたNWROなど市民団体との意見のあまりの乖離にニクソン・プランから離

れる議員が続出し、結局、上院は、ロングが提出したAFDC受給者の4割削減と、その分の予算を民間企業への補助金に充て、雇用促進プログラムを拡充するという法案を採択する結果となった³⁰⁾。

クロウードとピーヴンは、1971年に*Regulating the Poor*という福祉給付の歴史を書き上げ、そこで次のように社会的扶助の歴史的性格を論じた。

「救済給付を理解する上で大事なことは、それが経済的・政治的秩序に対して果たす役割を明らかにすることである。なぜなら前者は後者に対して二次的・補完的の制度であるからである。歴史的事実は、救済給付が大量の失業による国内秩序の混乱をうけて開始ないし拡充され、政治的安定の回復とともに廃止ないし縮小されることを示している。われわれは、緩和的な救済制度が国内秩序の回復を、緊縮的なそれが労働規範の強化を狙ったものであると主張する」³¹⁾

ここで彼らは、社会保障が既存秩序の維持という本質をもつものであり、政策的緩和と緊縮が条件的であることを見事に指摘している。この理論的な積極面は彼らの社会運動の実践面の陰に隠れてしまっているが、その意義は大きい。しかしこのような冷静な分析が、NWROの戦略に見られるような過激な運動と結びついたのはなぜであろうか。

彼らの運動の原理は、彼らが思い描いている理想的な分配を実現する社会が、ニューディール型社会保障の延長にあるのではなく、その破綻の先にあるという考え方に基づいている。たしかに彼らが指摘するとおり、ニューディール起源のもののみならず、一般に社会保障制度は、階級矛盾や人種対立を既存の社会秩序の枠に閉

²⁶⁾ Edsall and Edsall, *Chain Reaction*, p. 69.

²⁷⁾ 皮肉なことに、1960年代半ばから公務員の賃金上昇と福祉給付の拡大、さらに景気の低迷と企業の市街への流出などによって悪化していたニューヨーク市財政は、この年に市債の引き受け手がなくなり事実上の破綻に陥った。ニューヨーク市は、連邦政府の支援や歳出削減、増税によって難を乗り切った。

²⁸⁾ Edsall and Edsall, *Chain Reaction*, p. 68.

²⁹⁾ Steensland, *The Failed Welfare Revolution*, p. 121, p. 153.

³⁰⁾ Steensland, *The Failed Welfare Revolution*, p. 172.

³¹⁾ Frances F. Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Random House, 1971, P. xiii.

じこめる機能を果たすといえる。しかしそのことは、社会保障制度そのものが解体すべき闘争目標であるということの意味するものではない。彼らは、さしあたりのターゲットをAFDCの給付水準の引き上げにおいたが、その意図は受給者の生活水準の改善と経済的自由の促進を保障するためであるというより、社会的給付条件の緩和が財政危機という経路をつうじてシステムそれ自体の崩壊をもたらすという見通しにたったものであった。しかし、システムの崩壊が彼らの望む分配の出現に帰着する保証はなにもなく、彼らの戦略はあまりにも無責任かつ荒唐無稽であったというべきである。実際に民主党は1968年に分裂し、1975年にニューヨーク市財政も破綻したことからすれば、彼らの政治目的は近似的に達成されたとさえいえる。しかし、彼らの見通しに反して社会保障改革の条件は悪化するのみであった。

しかし、クロウフォードとピーヴンがニクソン・プランの普遍主義的要素の意義を十分理解しえなかったことを、当時の社会状況や運動の文脈から切り離して議論することに現時点であまり意味はない。理解しておくべきは、社会保障が社会成員を既存秩序の枠内に閉じこめるという本質論をふまえ、より無差別な社会的給付が社会保障全体の性格を中立化する可能性をもつことを勘案すべきであるということである³²⁾。

むすびにかえて

1960年代末から70年代初頭にかけての、「負の所得税」を中心にしたニクソン政権の福祉制度改革は、複数の状況の偶然的な組み合わせの結果可能となったものである。その要素を列挙すると次のようになるであろう。①戦後の技術

革新による生産性の急激な上昇、とくにアメリカの突出した世界的地位、②国際的条件としての社会主義体制との対抗と緊張緩和、③貧困と人種問題に対する社会的注目、公民権運動の高まり、④構造的失業の顕在化と社会保障制度の機能不全、⑤ジョンソン、ニクソン政権内部および議会でのリベラル派の勢力の残存、⑥マスコミおよび主流派の知識人の「負の所得税」への支持などである。

①②については本稿の対象外であったが、これらの諸要素が1960年代半ばに一時的、偶然的に重なり合ったことによって、社会保障制度の根本的変革といった事業が現実的な課題として浮上した。しかしその後、ヴェトナム戦況の悪化と経済成長の減速、人種対立の先鋭化、インフレをめぐる経済論争などによって、これらいずれの要素も急速に変容し衰退する過程を辿った。諸要素の歯車がかみ合わなくなったことによって、ニクソン・プランの基盤も瞬間に失われていった。

プラン不成立後、所得保障への熱意は急速に冷め、運動は雲散霧消した。つづくカーター政権もニクソン・プランの骨格を引き継ごうとしたが、カーター自身がこの問題に強い熱意をもたず、法案提出にも至らなかった。カーター政権の終焉とともに、所得保障の議論は政策議論の場から消滅してしまった。

セオボルドは、1970年、『保障所得』第2版のまえがきで、この運動の急速な衰退を、リベラル派の支配力の瓦解によって「社会がサブカルチャーに分断されてしまった」ためとコメントしているが、普遍的所得保障を浮かび上がらせる諸条件の喪失をリベラル派は食い止めることができなかった。

エドソール夫妻は、リベラル派の瓦解という問題に人種対立の視点から独自の光を当てている。彼らは、1964年の大統領選挙、1965年のワッツ暴動以来、リベラル派が統制を失い失墜を加

³²⁾1977年の著作で彼らは一章を裂いて、自らの運動の総括を行っているが、基本的な見地を変わっていない。(Frances F. Piven and Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, Vintage books, 1977)

速させたことに注目し、次のように述べている。

「公民権運動の全国的な拡大は、暴力犯罪、暴動、麻薬の密売、ゲットーにおける家庭崩壊といった問題に対する国民の不安の高まりとともに、民主党にとって次の2点できわめて大きな意味を持っていた。第1に、国内政策に関わる社会的、経済的問題に、程度の差こそあれ、ほとんど例外なく人種問題が絡むようになってきたという点。第2に、人種問題が有権者の政党支持を決める重大な要素になりつつあったという点である。1964年以前の世論調査では、国民の目に人種問題に関する両党の立場はほとんど変わらないと映っていた。それまで、民主党が人種面でのリベラリズムの本拠として、また共和党が人種面での保守主義の本拠として見られることはなかったのである。しかし64年以降、すべてが急速に変わっていった」³³⁾

ニクソン・プランはさまざまな勢力によって思い思いに解釈されたとミルトン・フリードマン (Milton Friedman) は述べた。それは、より本質的には人種と貧困観という個々のプリズムをとおした多義的な解釈であったというべきである。結果的に、ニクソン・プランは、アメリカの既存の社会保障制度のカテゴリカルな性格の壁にぶち当たって失敗に終わったが、それはとりもなおさず人種と経済格差というアメリカの抱える根本問題に繋がっていたがゆえであった。

こうした人種問題が強く所得保障の問題に関連した理由のひとつに、この時代、所得保障がAFDCの直接の代替案として提起され、他の貧困対策プログラムとの対比で議論されたという事情があると思われる。AFDCは貧困、失業、麻薬、婚外出産などと結びつけて論じられてきた。その脈絡で考えれば、より寛容で無差別な所得保障は、まずもって貧困層の状態を改善す

るよりもむしろ悪化させるのではないかという強い懸念を巻き起こした。普遍的な社会的権利としての保障所得が本来持ちうるいくつかのメリットはこうしたなかでしばしば看過された。普遍的所得保障は、年金や失業保険などより包括的な社会保障制度に取って代わりうるものであり、また一般労働者の交渉力を高めることによって労働時間短縮や賃金格差是正の手段となり、さらに究極的には労働疎外を軽減する機能をもちうる。しかし、こうした普遍的所得保障のラディカルな性格についてほとんど論及されなかった。それどころか、むしろそうしたことを強調せず、就労促進政策を前面に立てることが保守派の政治的な協力を引き出すうえで必要だと考えられたのである。しかしそれによって、政治的なメリットが得られた半面、カテゴリカルな制度に引き戻そうとする強い磁場が働く競争の土壌を離れることができなかったといっ

てよいであろう。ニクソン・プランのいきさつを丹念に調べ上げた社会学者ブライアン・スティーンズランド (Brian Steensland) は、プラン不成立後、普遍的所得保障の理念が単に政策論議の表舞台から消滅しただけでなく、その理念を批判者たちが攻撃する上で当時用いた戦略が、その後の新自由主義台頭の知的・精神的土壌を築いたということを強調している。スティーンズランドによれば、1980年代以降の新自由主義と保守派の戦略やレトリックは、ニューディールに対する反動であるというよりも、知的・政治的にはニクソン・プランに対する反発をつうじてできあがったものである³⁴⁾。

スティーンズランドがニクソン・プランをめぐるせめぎ合いの「文化的要素」の意味合いについて次のように書いていることはとくに興味を引く。

³³⁾ Edsall and Edsall, *Chain Reaction*, p. 55.

³⁴⁾ Steensland, *The Failed Welfare Revolution*, p. 222.

「このことは私にとってもはじめはよく分からなかった。なぜなら福祉国家の発展についての既存の研究の大半には、政治家が立法過程において強調する政策提案のもつ象徴的な響きや道徳的な線引きといった文化的要素の意味を把握する分析的ツールが欠けていたためである」。「保障所得のプラン…が成功を見なかったのは、それが貧困者を救済にふさわしいかどうかによって選別するアメリカ福祉政策の文化的なロジックに挑むものであったためである。これに対して、所得保障はあらゆる貧困者を救済対象とみなすものであった」

のちに貧困対策プログラムに加わったSSI（補足的所得補償）やEITC（稼得所得税控除）はむしろ貧困救済プログラムの選別的な性格を強め、資格要件の枠内で機能的な保障を与えようとするものであった。アメリカの社会保障制度は、ヨーロッパ諸国と比べて、理念としては市場指向的、個人主義的であり、制度としては選別的であるが、これらの新たな諸制度はその傾向を強めるものとなったと考えられる。

付言すれば、ガルブレイスは、1969年に『ゆたかな社会』第2版で所得保障論を明示的に展開し、その後、所得保障の考え方を1973年の『経済学と公共目的』のなかで、彼のいう「計画化体制」と「市場体制」——巨大企業の独占的セクターと中小企業の競争的セクター——という経済の二重構造の歪みを根本的に是正する政策の1つとしてあらためて位置づけなおし、その重要性を強調した。また、1994年の講演においても所得保障論の立場を表明した。このようにガルブレイスは1950年代の所得保障論を生涯にわたって保持し続けた³⁵⁾。

³⁵⁾ Galbraith, *Economics and the Public Purpose*, Houghton Mifflin, 1973. (『経済学と公共目的』久我豊雄訳、『ガルブレイス著作集』第4巻、TBSブリタニカ、1980年): Galbraith, “The good life beckons”, *New Statesman & Society*, Vol. 7, Issue 287, 1994, pp. 14-16. 28 January.

またジョージ・シュルツはその後、スタンフォード大学のビジネススクールに移り、レーガン政権で国務長官を務め、1977年にケネス・ダム (Kenneth Dam) との共著のなかで所得保障論を展開した³⁶⁾。フリードマンは、ニクソン・プランに対してそれが他の社会保障給付の削減を伴っていないとして、議会で反対証言をした³⁷⁾。フリードマンの追随者のなかには、リバタリアン型のベーシックインカムを提唱する人も少なくない。このように、普遍的所得保障の議論は、現代の経済学のひとつの大きなテーマとなっている。

「完全雇用 (full employment) ではなく、完全失業 (full unemployment) を」というセオボルドの言葉に示されるように、この時代の普遍的所得保障の改革要求は、完全雇用政策とニューディール型社会保障の相互補完関係の持続可能性に根本的な意義を唱え、権利としての所得保障を謳いあげた。完全雇用をつうじた生活保障か直接的な所得保障かという選択は、資本主義社会が現在ますます喫緊に迫られている問題である。完全雇用をつうじて生活保障をおこなう道を進みつづけるためには、無限に「迂回生産」(ベーム・バベルク)の度合いを強め、「緊要でないものの生産」(ガルブレイス)の拡大を余儀なくされる。このことが長期的には持続不可能であるという所得保障の提唱者たちが発した警告は、雇用創出機能の劣化と社会保障制度の困難に直面する現在の経済構造の根底をあぶりだすものでもあるといえる。

³⁶⁾ George Shultz and Kenneth Dam, *Economic Policy Beyond the Headlines*, W. W. Norton and Company, 1977. (『市場への信頼』サイマル出版社、1983年)

³⁷⁾ Friedman, Milton and Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement*, Harcourt Inc., 1980. (ミルトン・フリードマン、ローズ・フリードマン『選択の自由——自立社会への挑戦』西山千明訳、日経ビジネス人文庫、2002年)