

筑波大学博士（政治学）学位請求論文

アメリカにおける福祉国家再編の起源
—ニクソン政権の福祉改革を中心に—

向井 洋子

2012 年度

図表一覧	i
略語一覧	ii

序章 福祉国家再編の必要性	1
---------------	---

1. 時代の転換	1
(1) 1970 年代という時代	1
(2) 8つの顔をもつ男	3
(3) ニクソンと 1970 年代	4
2. アメリカの福祉政策と宗教	7
(1) 宗教にはじまり、宗教に戻る	7
(2) アメリカン・ドリームの限界	9
(3) ニクソンの宗教性	12
3. 古典的アメリカ例外論	13
(1) 「自由主義の伝統」とその批判	13
(2) ニューディールの評価	15
(3) 生き続ける「自由主義の伝統」	16
4. 本研究の概要	17
(1) 研究の視点	17
(2) 研究の構成	18
(3) 福祉関連用語	21

第 1 部 連邦政府の縮小	25
---------------	----

第 1 章 歳出削減を求める説得	26
------------------	----

1. ニクソン政権のインフレ対策	26
(1) 対策の重要性	26
(2) 2つの方法	28
(3) インフレの現状	29
(4) 削減対象の検討	29
2. 議会指導部の説得	32
(1) 大統領がもつ「説得の力」	32
(2) 共和党議会指導部	33
(3) 1969 年予算の削減案	35
3. 再発の懸念	37
(1) ピケ規制	37
(2) 付加税の税率引き上げ	39

(3) 共和党の「苦い薬」	40
(4) 楽観的な経済閣僚	41
(5) 経済界からの要望	43
4. 歳出削減の難しさ	43
(1) 対策の流れ	43
(2) 潜在的問題	44
(3) ニクソンの決定	45
5. 大統領の決定を上回るもの	45

第2章 大統領府内組織の改編 ----- 49

1. OEO の成り立ちと批判	49
(1) 社会保障法の成立まで	49
(2) OEO の設立	50
(3) 連邦議会からの問題指摘	52
(4) 経済団体からの批判	53
2. 改革をめぐる議論の展開	54
(1) OEO 改革の指針	54
(2) 改革に関わった人々	55
(3) ラムズフェルドの指針	56
(4) 共和党議会指導部への協力要請	57
(5) プログラムの移管	59
(6) 重複プログラムの調整	61
3. 改革の結果	63
(1) 州への権限移譲	63
(2) 組織の効率性	64
(3) 歳出削減	64
4. OEO 改革の論理	65

第2部 制度改革への挑戦 ----- 69

第1章 州間格差の是正 ----- 70

1. AFDC の問題点	70
(1) イリノイ州クック郡の事例	70
(2) ニューヨーク州ニューバーグ市の事例	71
(3) 3つの批判	72
2. AFDC 改革の立案	74

(1) 「平等」な福祉から「同等」な福祉へ	74	
(2) 改革に着手	76	
(3) 官僚の抵抗	79	
(4) 行政府内部の対立	82	
(5) 国民の支持を求める	85	
3. 本末転倒な政権案	86	
(1) 効率化に向けた一元管理	86	
(2) 官僚を排除しなかった結果	87	
(3) 人種問題との線引き	88	
4. 受益者化した官僚	89	
第2章 改革の精査		93
1. 下院歳入委員会	93	
(1) 強力な委員会	93	
(2) 委員長ミルズ	94	
(3) 歳入委員の顔ぶれ	95	
2. 1969年家族扶助法	96	
(1) 就労の付帯	96	
(2) 歳出増加への批判	97	
(3) 「適正」な福祉の実現	99	
(4) フリードマンの反撃	100	
3. ラムセイヤー規則	101	
(1) 規則委員会とは	101	
(2) ミルズの証言	102	
(3) ウルマンの証言	103	
4. 下院の非イデオロギー性	104	
第3章 対象範囲の限定		109
1. 上院財政委員会	109	
(1) 「富の再配分」運動の残像	109	
(2) 南部出身上院議員の一体性	110	
(3) 財政委員	111	
2. 1969年家族扶助法	112	
(1) ハリスの声明	112	
(2) 政権からの説明	112	
(3) 働かざる者、食うべからず	114	

(4) 「皿洗いと掃除人」	116
(5) 法案の否決へ	117
3. 1971 年社会保障法修正	119
(1) ロングの論点	119
(2) 公聴会運営	122
(3) 世論への訴え	123
4. 上院の保守性	124

第 3 部 改革の実現 129

第 1 章 ニクソン改革の復活 130

1. 時代の変化	130
(1) EITC の導入	130
(2) 雇用創出の試み	131
(3) レーガンの方針転換	133
(4) ロングの引退	134
2. 1988 年家族扶養法	134
(1) 民主党内部からの改革	134
(2) 全国知事会が果たした役割	136
(3) 法案の審議過程	137
3. 福祉改革に関する上院公聴会	138
(1) 第 100 議会の財政委員会	138
(2) 「家族保障法」、ふたたび	139
(3) 早期の改革実現を	141
4. 上下両院の改革案	142
(1) 現行制度との比較	142
(2) モイニハンの妥協	145
5. 新たな課題	146

第 2 章 モイニハンの新自由主義 150

1. モイニハンという人物	150
(1) イデオロギー的位置づけ	150
(2) 家族主義的な福祉	151
2. リベラリズムへの批判	152
(1) 社会の変化	152
(2) 経済政策の変化	154

(3) 価値基準の変化	156	
(4) 家族という制度	158	
(5) 麻薬問題の帰結	159	
3. モイニハンの政治概念	160	
(1) 民族集団を中心とした視点	160	
(2) 政策科学への警戒感	162	
(3) 経験と理論をふまえた説明	163	
4. 母子家庭のための福祉政策	164	
終章 福祉国家再編にかかる新自由主義の戦い	-----	169
1. 福祉の脱人種問題化	169	
(1) 福祉の転換	169	
(2) 宗教と協力する筋道	170	
(3) 右傾化の文脈における福祉国家再編	172	
2. 新自由主義の3つの壁	174	
(1) 内部の敵	174	
(2) 対ラッセル・ロング	175	
(3) 伝統的家族の終焉	176	
(4) 南部民主党の変化	177	
3. アメリカの理想と現実	178	
1970年代と1980年代における福祉改革法案の審議年表		181
注・凡例		182
参考文献		184
		204

図表一覧

図 0-1:	1968 年を基準とした Gini 係数の推移	11
図 0-2:	「アメリカの保守とリベラル」の構造	14
図 0-3:	自由主義内部の構図	17
図 1-1:	ジョンソン政権期の OEO 組織	51
図 1-2:	改革後の OEO 組織	60
図 2-1:	全国基準導入前の AFDC	75
図 2-2:	全国基準導入後の AFDC	75
図 2-3:	A 案実施後の AFDC	80
表 1-1:	1969 年削減要求額および決算	35
表 1-2:	マクラッケンが提示した表	42
表 1-3:	OEO 改革に関する 2 つの指針	56
表 2-1:	連邦歳出における AFDC の割合	73
表 2-2:	AFDC 受給者数の変化	78
表 2-3:	バーンズ案と A 案の比較	83
表 2-4:	現行老齢年金制度の歳入歳出予測比較	97
表 2-5:	老齢年金支給額の推移	98
表 2-6:	家族扶助法で福祉受給額が増加する州の平均値	100
表 2-7:	父親の状況で示した AFDC 受給者数（子ども）	113
表 2-8:	アリゾナ州の事例	114
表 3-1:	EITC の拡大	131
表 3-2:	先進工業国の労働組合員数の推移	132
表 3-3:	現行法と上下両院改革案の比較	144
表 4-1:	本研究による福祉に関するイデオロギーの分類	174

略語一覧

AEI	American Enterprise Institute	アメリカン・エンタープライズ研究所
AFDC	Aid to Families with Dependent Children	要扶養児童家庭扶助
CAAs	Community Action Agencies	地域活動局
CCE	Cabinet Committee on Economic	閣僚経済政策委員会
CEA	Council of Economic Advisers	経済諮問委員会
DLC	Democratic Leadership Council	民主党指導者評議会
EITC	Earned Income Tax Credit	勤労所得税額控除
FRB	Federal Reserve Board	連邦準備制度理事会
GAI	Guaranteed Annual Income	最低所得保障
GNP	Gross National Product	国民総生産
NLRB	National Labor Relation Board	全米労働関係委員会
NWRO	National Welfare Rights Organization	全米福祉権組織
OASDI	Old Age, Survivors, and Disability Insurance	高齢者遺族療疾者年金保険
OEO	Office of Economic Opportunity	経済機会局
OMB	Office of Management and Budget	行政管理予算局
PPI	Progressive Policy Institute	進歩的政策研究所
SMI	Supplementary Medical Insurance	追加的医療保険
SSI	Supplemental Security Income	追加的所得保障
TANF	Temporary Assistance for Needy Families	貧困家庭向け一時援助金
UAC	Urban Affairs Council	都市問題協議会
VISTA	Volunteers in Service to America	アメリカ奉仕団
WPA	Works Progress Administration	公共事業促進局
WIN	Workforce Investment Network	労働力開発ネットワーク

序章 福祉国家再編の必要性

1. 時代の転換

(1) 1970 年代という時代

「今日のわれわれの危機は、物質的には豊かになっても、精神(the spirit)が傷ついていることです」と、1969 年 1 月 20 日、ニクソン(Richard M. Nixon)は大統領就任演説のなかで述べた。これは、フランクリン・ローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt)との対比で、大統領就任当時のアメリカの状況を述べたものである。ローズヴェルトは精神が健全でありながら物質的に貧しくなった状態で大統領に就任したが、ニクソンは両者の関係がローズヴェルトとは逆転した状態で大統領に就任したということなのである。そのうえで、「アメリカン・ドリーム」は「眠っている人々のところへは来ない」として、国民にアメリカの「精神」を立て直すための協力を求めた¹。本研究が明らかにすることは、ニクソン政権がアメリカの「精神」を立て直そうとした努力の過程とそれに連なる考え方である。

ニクソンが大統領に就任したとき、長引くベトナム戦争の影響から、アメリカ国民は対外介入に飽き飽きしていた。国内的には、政府の財政赤字が増大し、インフレも加速的に進行した。景気も後退し、輸出も低迷したので、失業率は上昇し、貧富の格差がひろがり始めていたのである。こうした状況に対する国民の不満が社会運動の形で表出し、ニクソンが大統領に就任した頃のアメリカは混乱していた。彼はこれを「危機」とよび、打開するための協力を国民に求めたのである²。すなわち、社会が混乱するほど、自らの不満を表出する人々が増加していたことを問題視したのである。

そこで、ニクソンは、大統領就任 1 期目の国内政策において、傷ついたアメリカの「精神」を回復させるための改革を次々と打ち出した。具体的には、財政赤字の抑制やインフレ対策、雇用政策や福祉改革、環境規制や郵政民営化、宇宙開発をはじめとした科学技術への重点的予算配分などである。これらはアメリカが抱えていた問題への処方箋であったと同時に、人々が「アメリカン・ドリーム」を実現するための新しい視点の提示でもあった。だが、連邦議会が認めたものは少なく、必ずしも成果があがったとはいえなかった。連邦議会の反対は、大統領となったニクソンが直面した第 1 の困難であった。

これをふまえ、ニクソンは 1972 年 1 月の一般教書演説で、以下のように語った。「1960 年代は多くの分野で偉大な進歩を遂げた時代でした。しかし、われわれが知っているように、それは同時に大変な苦しみの中でもありました。戦争、インフレ、急増した犯罪、

そして怒りとフラストレーションの時代でした」とし、「わが国は、1970年代初頭の数年で大きな進歩を遂げています」と述べたのである。すなわち、連邦議会が認めないものは前政権からの問題とし、認めたものをニクソン政権の実績として示したのである³。

歴史家のキャロル(Peter N. Carroll)によれば、この一般教書演説を行ったニクソンの意図は責任回避にあった。ニクソン就任以前から政権1期目まで続いていた問題を1960年代という括りによって前政権の責任にし、ニクソン政権以降を1970年代として切り離したと解釈したからである。すなわち、キャロルにとっての1970年代は、ニクソンが大統領に就任した1969年にはじまったのである。そして、この解釈はニクソンに思わぬ結果をもたらした。自らが切り離した1970年代について、一切の責任を負う羽目に陥ったからである。さらに、1974年8月9日、ウォーターゲート事件によってニクソンが辞任して以降、アメリカで起きる悪い出来事の多くを、ジャーナリストたちが「ウォーターゲートの遺産」とした⁴。これは、ニクソン大統領が直面した第2の困難であった。

こうして、1970年代は、政治不信が蔓延し、経済が停滞する陰鬱な時代とする悲観的な見方が支配的となった。この代表的な例は、評論家のウルフ(Tom Wolf)による「私の時代(me decade)」という評価である。ウルフは1970年代になると、公共の場で迷惑行為をする人々が増加し、個人主義化がすすんだと指摘した。その要因には、社会改革を続けていこうとする連邦政府に対し、国民の期待と信頼が著しく低下したことを挙げた。この陰鬱な1970年代は、1980年の大統領選挙で共和党候補のレーガン(Ronald Reagan)が勝利したことで終了した。レーガン革命とよばれる一連の政策に、人々が希望を見出したからである⁵。

しかし、近年、このような1970年代に対する悲観的な見方を改める歴史研究があらわれている。たとえば、メイソン(Robert Mason)は、1970年代が共和党台頭のきっかけを作ったという見解を示した。ニクソンの「声なき多数派(Silent Majority)」演説に注目し、ニクソンの再選活動以降、広範な共和党の支持層が開拓されていったと論じたのである。また、パールステイン(Rick Perlstein)は、ニクソン政権期に新たな保守主義が形成されたと主張した。この新たな保守主義とは、南部の保守性と広範なベトナム反戦運動、白人の政治力や伝統的な価値と倫理を混ぜ合わせたものである。さらに、ウィリアムス(Daniel Williams)は、1970年代を宗教右翼(Christian Right)が政治化していく転機として位置づけた⁶。1970年代に関する新しい研究は、いずれもアメリカが右傾化しているという文脈のなかで、ニクソン個人とニクソン政権の政策を肯定的に捉えている。

これらの研究のように1970年代に対する歴史観を改めようとする動きは、ニクソンの評価が変わりはじめてきたことと連動している。2000年頃から、ベトナム戦争の終結や中国訪問など、大統領としての実績が評価されるようになり、この流れのなかで、ニクソンの国内政策への関心も高まった。そして、これが経済の停滞する陰鬱な時代と考えられていた1970年代の再評価へとつながっていったのである⁷。

(2) 8つの顔をもつ男

ニクソンの大統領としての実績が評価されるのに時間がかかった理由として、以下の2つが考えられる。第1に、史料上の理由である。連邦政府の業務文書に関する30年ルールとは別に、ニクソンが大統領であった時の史料公開には制限がかかっていた。首都ワシントンの国立公文書館が管理していた史料について、彼の遺族がカリフォルニア州のニクソン図書館に移転させることを求めていたからである。カリフォルニア州への移転については合意が成立したものの、長い間、その時期が確定しなかった。そのため、史料の整理が進まず、公開されない史料が多かったのである。だが、2007年7月11日に移転することが決まると、公開される史料が飛躍的に増加した⁸。

第2に、波瀾万丈なニクソンの政治家人生である。ニクソンの政治家人生のどこに焦点を合わせるかによって、描かれるニクソンの姿は全く異なったものとなる。「反共の闘士」として有名になってから副大統領としての実績を積んできたが、1960年の大統領選挙に敗れた。つづいて1962年のカリフォルニア州知事選挙にも敗北すると、不必要ともいえる「最後の記者会見」を開いた。常識的に考えれば、政治家としての生命はこれで終わりである。だが、ニクソンは1968年の大統領選挙に勝利した。それでも、1972年の大統領選挙をめぐるウォーターゲート事件で、辞任に追い込まれた。事の発端は、野党民主党の選挙本部が置かれていたウォーターゲート・ビルで盗聴器が発見されたことだった。そして、盗聴器を仕掛けた犯人への捜査がすすむなかで、ニクソンの側近が捜査妨害で起訴され、有罪判決を受けた。ニクソン自身は上院から弾劾決議を受けるに十分な票があると知らされて、大統領を辞任したのである。これにより、政界を引退したニクソンの政治家生命は完全に終わったと思われた。にもかかわらず、多数の書物を公にし、ソ連崩壊前後のモスクワにも頻繁に足を運び、天安門事件後の中国もいち早く訪問した。帰国後、旧ソ連や中国に関する大胆な分析と提案を行い、レーガン大統領以降3代の政権に少なからぬ影響を及ぼした⁹。

歴史家のグリーンバーグ(David Greenberg)は、ニクソンの演説と選挙戦略を分析し、彼の様々な顔を明らかにした。第1に、ポピュリストとしての姿である。1946年の選挙キャンペーンにおいて、ニクソンは地元の南カリフォルニアの有権者の心を打つ政治争点を模索していた。そして、反共主義(anti-communism)という争点を選び当選したのである。カリフォルニア州選出の新人下院議員となった頃のニクソンは、反共主義を口にしても、実際には反共主義者ではなかったとした。第2に、「狡猾なニクソン(Tricky Dick)」の顔である。「狡猾なニクソン」とは、1950年の選挙キャンペーンで、民主党陣営がニクソンにおくったあだ名である。敵陣営からこのようなあだ名を送られるほど、ニクソンの演説は巧みであった。第3に、陰謀家ニクソンのイメージである。彼は、ベトナム反戦運動家と対話しつつ、「名誉ある撤退」をすすめようとした。ゆえに、ニクソンの公的な発言と行動は、必ずしも一致しない。これを悪く解釈すると、陰謀家ということになる。第4に、マスコ

ミを統制しようとしたことである。マスコミから厳しい批判を受けてきたニクソンは、ありとあらゆる場でマスコミの発言を管理しようと試みた。第5に、マスコミの統制と表裏の関係になるが、報道被害者としての顔である。ウォーターゲート事件以降、マスコミによって悪の印象を植え付けられた。その結果、ハロウィンにかぶるマスクのなかで、ニクソンのマスクは高い人気を博するようになった。大統領経験者にもかかわらず、ニクソンはモンスター扱いされているのである。第6に、怒る男の姿である。ニクソンが著した多数の著作は、彼の政治家としての業績を評価しない世間に対する怒りを示したものであった。第7に、ニクソンは、外交政策の専門家であった。ベトナム戦争を終結させ、中国を訪問したニクソンは、国際紛争の仲裁人になろうとした。このニクソンは、決して「狡猾なニクソン」ではなく、優れた政治指導者であった。第8に、リベラルとしてのニクソンである。ウォーターゲート事件よりもニクソンの政治的実績を評価する研究者は、ニクソンが民主党多数議会とリベラルな議員と協力して政策をすすめるようとしたことを指摘する。だが、リベラルと妥協したことで、ニクソンはリベラルとみなされてしまった。そして、グリーンバーグによれば、ニクソンがこれほど多くの顔をもつようになったのは、どのような困難に直面しても、彼が乗り越えてしまうからであった¹⁰。

しかし、ニクソンの側近に言わせれば、彼は保守でもリベラルでもなかった。ニクソン政権の報道官だったジグラー(Ronald Ziegler)も、彼が「保守のシンボルというより、穏健で、実用主義的な指導者」だったと回想した。また、ニクソン政権の司法長官ミッチェルは、「それ[ニクソンの保守的な発言の意味]はわれわれがすべきことです。保守は言葉を重視し、リベラルは政府を重視するからです。この意味で、ニクソンはリベラルではありません」と述べている¹¹。

たしかに、グリーンバーグが描いた多面的なニクソンの姿は、彼の複雑さを理解するには有用であった。だが、ニクソンをリベラルとする点に問題がある。ニクソンの公的な発言と行動は必ずしも一致しないと述べつつ、リベラルと妥協したという行動から彼をリベラルとみなすという矛盾を抱えているからである。しかも、ニクソンの側近は彼がリベラルではないとしている。このようなニクソンは何者なのか。保守でもリベラルでもないなら、ニクソンのイデオロギーはなにか。本研究はこの問題を検討することからはじめたい。

(3) ニクソンと 1970 年代

ニクソンのイデオロギー的位置づけとアメリカの保守主義とリベラリズムを考えるうえで、本研究は、先に示した 1970 年代を再解釈する研究が、この時期を右傾化の転換点としていることに注目したい。

20 世紀後半からはじまったアメリカの右傾化は、保守－共和党の台頭として論じられることも多い。だが、この見方は一面的である。アメリカの保守主義は非常に独自性が強いといわれてきたことを考慮しなければならない。政治思想学者の佐々木毅の言を借りれば、

「われわれの念頭にある保守主義とアメリカのそれとの間に基本的な違いがあるから」となる。政治イデオロギーとしての保守主義を考える場合、通常頭に浮かぶのは伝統的文化の権威を尊び、身分制的な秩序に支えられた統治形態を支持し、経済活動よりも文化的価値を尊ぶ思想体系である。このタイプの保守主義は、政治思想家のバーク(Edmund Burke)がフランス革命の際に唱えたものである。これに対し、身分制を経ずに建国したアメリカでは、「経済活動の自由を中心とした夜警国家的な『小さな政府』を主張するという特徴をもつ」のである¹²。

そのうえ、アメリカでは保守勢力も多様である。佐々木は、この保守主義を主張する政治勢力を以下のように分類した。第1に、「共和党エスタブリッシュメント」である。彼らは、伝統的に均衡予算の実現を志向し、インフレに対する強い警戒心をもっていた。そして、均衡予算の実現が守られる限り、福祉国家への道を頭から反対しない。第2に、「オールドライト」である。彼らは、経済政策における自由放任主義の復活を掲げ、減税などによる私企業の活性化に熱心であった。それは「小さな政府」への要求、福祉国家批判と結びつきながら、自助、自立、節約、勤労といった徳目も重視した。第3に、「新保守主義者」である。1980年代以降の新保守主義者は、1960年代後半からルーズな形で成立してきた知識人集団をさす。新保守主義者は、それほど急激な福祉国家の解体を説くわけではない。その主張の力点は、連邦政府中心の統治のありかたを見直し、その非合理性を是正し、私的集団に活動の場を与えるよう方向転換を図ることであった。第4に、「ニューライト」である。ニューライトは、1960年代以来の政治に不満をもつグループの総称であり、人工中絶や強制バス通学への反対、学校での自発的礼拝の承認が含まれた。大幅減税を好む一方で、反共主義に根ざした軍備拡大への関心が強かった。第5に、「キリスト教ニューライト」である。彼らとニューライトの違いはキリスト教を中心に置いたことである。特に、キリスト教の教義や聖書を文字通り固く信じる福音派(Evangelicals)らを中心に、家族を中心とした道徳的道理の確立を最大の関心とした¹³。

しかし、「小さな政府」を主張することをアメリカ保守主義の特徴とするならば、キリスト教ニューライトは、保守とはいえない。彼らは、家族を中心とした道徳的道理を確立するため、政府が問題に介入することを求めるからである。また、新保守主義者も、急激な福祉国家の解体を説くわけではないので、「小さな政府」を主張しているとはいえない。佐々木の説明は、これらの点を十分説明していない。すなわち、必ずしも「小さな政府」を主張していない勢力も含んでいることが問題なのである。ゆえに、本研究は、「小さな政府」を求める傾向が強まったことを、保守化ではなく、右傾化とよぶ。

「小さな政府」を求める傾向が強まった1970年代、連邦政府の長であったニクソンは市場機構の修復に乗り出した。多額の連邦歳出が市場機構を歪め、インフレの原因となっていると判断したからである。また、人々の「精神」に訴えかけるべく、家父長的な伝統的家族の修復にも取り組んだ。連邦政府の福祉への積極関与がAFDCに依存する人々や不正受給者の増加につながっていることを問題視したからである。生活に困窮したとしても、

家族で力を合わせて乗り切ってきたかつての「精神」を取り戻そうとしたのである。これは、「小さな政府」を目指したものであるが、国内政策における連邦政府の役割を完全に否定したわけではない。この意味で、ニクソンの国内政策は、保守主義的でも、リベラリズム的でもないのである。

保守主義的でもリベラリズム的でもなく、かつ市場機構と伝統的家族を重視する考え方を、本研究は、新自由主義とよぶ。そもそも、新自由主義は、経済活動への自由放任主義を志向する古典的自由主義と区別するために、経済学者のリュストウ(Alexander Rüstow)がつくりだした言葉である。そして、新自由主義が意味するものは、時代や文脈によって異なるが、市場機構を重視するという点では共通している。たとえば、経済学者のハイエク(Friedrich A. Hayek)が典型的なように、市場経済と所有権の絶対的な擁護の立場では、福祉国家をソ連型社会主義と結びつけて批判するものが新自由主義である。他方、歴史学者のマクチェスニー(Robert W. McChesney)がいうように、経済の自由化と市場開放を旗印に、国営企業の民営化や規制緩和をすすめるものも新自由主義である¹⁴。すなわち、市場機構を重視し、中央政府の経済規制に批判的な考え方を新自由主義ということができる。そのため、市場機構を重視し、かつ連邦政府による経済規制を緩和し、これまで連邦政府が担ってきた役割を伝統的家族に還元しようとする考え方のことを、本研究は、国内政策における新自由主義(以下、「新自由主義」と略す)とよぶ。これは、リベラリズムの「行き過ぎ」た部分を批判し、修正しようとするものである。そのうえで、本研究はニクソンを新自由主義者とする。

なお、本研究は、この新自由主義を、保守主義でもリベラリズムでもない独立した存在とする。保守主義とリベラリズムという2項対立は、アメリカ政治分析のうえで非常に有効である。だが、一度この考え方にとらわれてしまうと容易に脱却できないという側面もある。政策分類を行ったロウィ(Theodore Lowi)の言葉を借りれば、「古い習慣というものはなかなか消滅しない」からである。ロウィ自身も、「保守とリベラルの対立は時代遅れであり、利益集団自由主義があらわれた」と主張しながらも、これを立証するためにつくった政策分類は、保守主義とリベラリズムの対立を念頭に置くという自己矛盾を抱えていた¹⁵。この問題を乗り越えるために、本研究は、「自由主義の伝統」のもと、新自由主義と保守主義とリベラリズムが同等の独立した存在であるとする。

以上をふまえ、新自由主義者ニクソンがアメリカの「精神」を立て直すために、連邦政府の役割をどのように変えようと試み、その後の時代にどのような影響を及ぼしたのかを論じていく。そして、ニクソンとその継承者の挑戦を阻んだものは何だったのかを明らかにする。これらを論じるために、本研究は、ニクソン政権の国内政策における市場機構の修復という経済的側面と家父長的家族の修復という文化的側面に焦点をあてる。ここで本研究が描くアメリカ政治史は、右傾化する1970年代と1980年代が一体のものであるという福祉政策の歴史である。

なお、これらを論じるにあたって、あらかじめ、2つのアメリカの歴史的特殊事情を説明

しておく。第1に、政教分離を掲げながら、キリスト教的価値観と福祉政策が密接に結び付いてきた歴史である。アメリカの福祉政策は、宗教にはじまり、経済発展により福祉国家化し、さらに連邦政府と宗教が協力するようになった。この歴史のなかで、ニクソンの家族主義的価値観が連邦政府と宗教の協力関係構築に影響を及ぼしたことを本研究は強調したい。第2に、封建社会を経験していないという歴史である。封建的なイギリス本国から独立したという意味で、アメリカは封建社会を経験していない。この「生まれながらにして平等」なアメリカには、先に述べた「自由主義の伝統」とよばれるものが存在している。本研究は、「自由主義の伝統」論に対する批判を検討したうえで、「自由主義の伝統」が生き続けているという立場をとる。

2. アメリカの福祉政策と宗教

(1) 宗教にはじまり、宗教に戻る

植民地時代、キリスト教の宗派であるピューリタン(Puritan)の価値観がイギリスの福祉政策に影響を与え、アメリカへ植民地人を送り出す時の枠組みとなっていた。ピューリタンの価値観は、勤労と節約を最上の美德とし、人々が救貧し、不労遊民化することを罪悪とするものだったからである。だが、1660年、イギリスのチャールズ2世(Charles II)が王政復古を行ったとき、急進的な役割を果たしたとして真っ先にピューリタンが弾圧された。そこで、一部の人々がメイフラワー号に乗って新世界アメリカに渡った。このときアメリカへ渡ったピューリタンは、「巡礼始祖(Pilgrim Fathers)」とよばれ、ニューイングランド地方に定住した。ニューイングランド地方では、裕福な農民や職人、商人が属するピューリタンの共同体が大半で、すべての男性に対し、共同体への帰属を求めた。やがて、家族をもつことまで強要する過度な拘束に、多くの苦情が寄せられはじめた。そこで、ボストンの牧師コットン(John Cotton)が「誤りの指針(false principles)」を示し、性悪説を否定した。「誤りの指針」は、「人はできる限り高く物を売り、できる限り安く物を買う」「人は自分の能力を悪用するので、他人の無知や困窮を悪用する」というものであった。ピューリタンの共同体は人々がこれに従うよう厳しく求め、反発する者は裁判所で有罪判決を受けることすらあった。それでも、ピューリタンは、徐々に資本主義と個人主義を受け入れ、彼らの美德は、経済発展の正当性を論理的に支えるものへと再解釈された。家族中心主義的で勤労と節約を美德とするピューリタンの価値観は、独立後のアメリカにも継承され、国全体に広がっていった。そして、福祉政策の主体を州とし、連邦政府はこれに干渉しないことが原則となったのである¹⁶。

しかし、工業化がすすみ、アメリカ経済がさらに発展すると、経済格差の拡大をはじめとして様々な問題を大統領主導の改革で解決しようとする革新主義運動がこれを転換させ

た。そして、タフト(William H. Taft)大統領は、1912 年、連邦政府の労働省内に児童局(Children's Bureau)を設立した。連邦政府の福祉政策の対象として、女性と子どもを最優先させようとしたのである。これは、福祉政策が連邦政府と結びつく脱宗教化の第 1 段階であった¹⁷。

1929 年 10 月 24 日、ニューヨーク証券取引所の株価大暴落で幕を開けた大恐慌が深刻な社会問題と結びつくと、脱宗教化は第 2 段階にすすんだ。フーヴァー(Herbert C. Hoover) 大統領が行ってきた市場の価格調整機能を重視する経済政策では、大恐慌で突然貧困に陥った人々を救済することができなかったからである。そこで登場したローズヴェルト大統領は、1935 年、社会保障法(Social Security Act、以下 1935 年法とよぶ)を制定し、連邦政府が困窮した国民の生活向上に乗り出すよう方向転換した¹⁸。

この 1935 年法は、老齢年金と失業保険を中心としたものであり、健康保険を欠くという特徴をもっていた。これは、ニューディール期に制定された他の法律と同様、多様な人々から成る「ニューディール連合(New Deal Coalition)」の影響が強かったからである。なかでも、労働者、農民、黒人ではなく、民間の保険会社やアメリカ医師会の意向が濃厚に反映された結果だった。また、ルイジアナ州ではじまった「富の再配分(Share Our Wealth)」運動への対応もあり、財源を確保すると、ローズヴェルトは、税制改革に着手し、高率の累進課税と法人税を導入した。すると、有力な政策顧問の数人がローズヴェルトのもとを離れ、彼の批判者となっていった¹⁹。

1954 年には、脱宗教化が第 3 段階へとすすんだ。連邦最高裁が「分離すれども平等(separate but equal)」の原則を覆し、公立学校における人種差別を禁止する判決を下したからである。これに対し、南部諸州では激しい反発がおき、特に、アーカンソー州では、黒人生徒の登校に連邦軍が動員される騒ぎにまで発展した。こうした人種問題をめぐる南部諸州と連邦政府の対立と並行し、黒人のなかから社会的平等を自らの権利として獲得しようとする運動がはじまったのである。そして、キング牧師(Martin Luther King, Jr.)という優れた指導者を得て、公民権運動は拡大し、1964 年の公民権法(Civil Rights Act of 1964)および 1965 年の投票権法(Voting Rights Act of 1965) が成立した²⁰。

しかし、ここで問題だったのは、黒人に対する社会的平等が法的に保障されたことに対し、人種差別的な白人の反発が続いたことである。1965 年 8 月 6 日にジョンソン(Lyndon B. Johnson) 大統領が投票権法に署名してから 5 日後、カリフォルニア州ロサンゼルス市ワッツ地区で白人警官による黒人への暴行に抗議する暴動事件が起きた。そして、この種の黒人暴動が全国に広がったのである。ジョンソンは、白人側の巻き返しに対する黒人の苛立ちと理解し、黒人が豊かな生活を享受する障害を取り除くため、連邦政府が黒人をより積極的に雇用する方針を示した。これにより、黒人がアメリカ社会に参加する機会の平等ではなく、結果の平等を保障しようとしたのである²¹。

それでも、この問題は終わりにならなかった。黒人貧困層の問題が残っていたからである。社会学者のハリントン(Michael Harrington)から、白人中産階級中心の社会とは別の黒

人貧困社会が存在することが指摘された。また、持たざる者から持てる者への問題提起として、黒人貧困層の生活保護受給を権利とする主張も社会運動化して、広がりを見せた。こうしたなかで、連邦政府は「偉大な社会(Great Society)」計画とよばれる社会政策を掲げ、積極的に推進したのである²²。

つまり、アメリカ経済の発展に伴って生じた経済格差などの社会問題について、従前どおりの宗教ではなく、連邦政府が解消しようと乗り出したのである。そして、連邦政府内の部局設置、基本法の整備、法律の強化拡大と実行を経て、アメリカ福祉国家の脱宗教化は完成した。

しかし、この福祉国家への批判と再修正の試みが 1970 年代からはじまった。1972 年、公的福祉の適用範囲を限定するため、社会保障法(Social Security Amendment of 1972、以下 1972 年修正という)が修正されたからである。そして、1988 年には、福祉の受給資格者を厳正化する家族扶養法(Family Support Act of 1988)が制定された。さらに、1996 年、個人責任・就労機会調停法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996、以下 PRWORA と略す)が成立された。PRWORA は、受給期間に制限がなかった州プログラム AFDC(Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家庭扶助)を期限付きの連邦プログラム TANF(Temporary Assistance for Needy Families: 貧困家庭向け一時援助金)へ切り替えたものである。これは福祉プログラムの縮小であり、連邦政府による TANF の不足を補うかのように、「チャリタブル・チョイス²³ (Charitable Choice)」という条項が追加された。これにより、福祉政策を実行している州が慈善・宗教・民間団体と契約を結び、実施できるようになった。また、その際、宗教団体がその性格や受給者の信仰の自由を減じることなく、ほかの非政府系団体と同じ基準で活動できるようにした²⁴。

このように、アメリカの福祉政策は、宗教が基本的な枠組みをつくり、連邦政府が宗教に代わってプログラムを拡大させた。その後、宗教と連邦政府が協力するようになったのである。これは、アメリカの福祉国家再編において、連邦政府と宗教が対立ではなく協力する新しい関係が構築されたこともあらわしている。

(2) アメリカン・ドリームの限界

連邦政府が主導して福祉政策を拡大していた時代、先進工業国では、福祉政策を国家の安定と結びつけた福祉国家論が著しく発達した。先進工業国のほとんどが政教分離を掲げていることから、福祉国家論は宗教とは無関係の理論でもあった。そのため、これらの研究についても言及しておく必要があり、本研究は、以下の 4 つに分類して論じる。

第 1 に、産業主義(Industrialism)である。これは、産業が発展するにつれて社会保障歳出が増加する傾向から、経済の発展と社会保障の因果関係を強調したものである。農民が故郷を離れ工場で働く賃金労働者になると、怪我、病気、加齢による失業の危機に晒される。そこで、公的支援を求める社会的要求が高まり、国家は社会保障に関する基本政策に

取り組むというのである。そのため、経済が発展した国であるほど、社会保障歳出が多くなる²⁵。

第2に、福祉資本主義(Social Capitalism)である。産業主義とは異なり、中央政府の公的な社会保障だけでなく、民間企業の福利厚生も社会保障に含めたことが特徴といえる。所得税や税額控除といった間接的な所得移転、寄付などを財源とした民間的な所得移転も、社会保障に含めるのである。そのうえで、経済市場と社会市場との相互作用が社会保障を形づくっていると考える。経済市場は成長と利益を追う場であり、売り手と買い手は同じ価値があるとみなしたものを交換する。一方、社会市場は、より大きなものを有する方から少ない方への所得移転を行う。福祉資本主義は、経済市場と社会市場それぞれの過不足を補い合うことで、経済格差を是正し社会的不平等を減少させるという。別の言い方をすれば、経済社会では経済的な困難、依存、競争力のなさによって購入できないものを、社会市場が福利厚生充足という形で提供していると説明したのである²⁶。

第3に、社会民主主義(Social Democracy)である。社会民主主義は、ヨーロッパの社会保障政策が国民の支持を得ていく過程を説明したものである。ヨーロッパでは、社会保障政策が、労働者の保護を目的に、労働政策といっしょに行われる。そのため、職業訓練と職業紹介などを通じ、労働市場での均衡が維持されやすい。ある企業でリストラを行う必要が生じても、政府による職業訓練と職業紹介などによって、リストラされた労働者は別の企業に転職しやすくなる。また、転職がうまくいかない場合は、経済的困窮に陥らないため、失業保険などの所得保障を充実させている。このように、社会民主主義は、自由主義経済のなかで発生する問題を政府の介入によって解消し、社会の公正と平等が実現できるとする²⁷。

第4に、縮減の政治(Politics of Retrenchment)である。産業主義、福祉資本主義、社会民主主義は、それぞれ、社会保障が拡大するメカニズムを説明したものであった。だが、経済の低成長、財政規律、高齢化などの問題が浮上するなかで、社会保障を拡大し続けることは容易ではない。これについて、経済の低成長、財政規律、高齢化などを解決するために組み立てられた論理が別に存在する。社会保障の受益者に焦点を当てていえば、拡大の論理では受益者の利益を増すことへの比重が高く、縮小の論理でその逆となる。そのため、社会保障の受益者は社会保障の縮小に強く反対し、彼らの反対を押さえ込み分断する連邦政府の戦略が重要になる。いったん社会保障が縮小されると、先を争って縮小しようとする州政府による負の競争が加速していく²⁸。

これらの理論のうち、縮減の政治以外の3つは、経済が発展する基調のなかでうまれてきたものであった。そして、これらの理論は、アメリカにおける「アメリカン・ドリーム」を補足した。「アメリカン・ドリーム」は、均等に与えられているはずの機会を生かし、勤勉に努力すれば、万人が成功する可能性をもつという信念であり、成功物語の夢である。封建的身分社会がなかったアメリカでは、これが志を抱く多くの大衆を鼓舞し続けた。そして、これらの理論は、夢破れた人々にも政府が最低限度の生活を保障することを示した

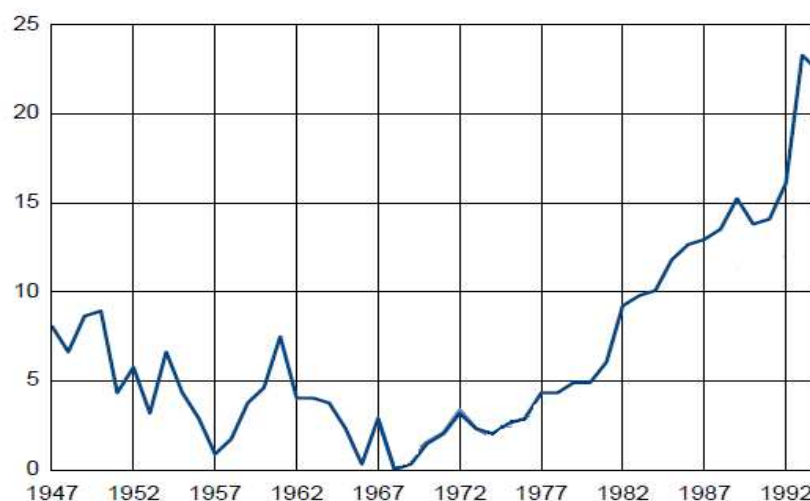
のである²⁹。

しかし、建国以来、発展を続けてきたアメリカ経済の成長が鈍化したことは、「アメリカン・ドリーム」が限界を迎えていることを白日の下にさらすと同時に、福祉政策の転換も迫った。縮減の政治は、この転換を説明したもののなのである。近年のアメリカでは、富豪のほとんどが生まれながらの富豪であり、貧困層が富豪になることは稀である。「アメリカン・ドリーム」が残っているとされる IT 業界ですら、マイクロソフト社を起業したゲイツ(William H. Gates)やフェイスブックを開設したザッカーバーグ(Mark E. Zuckerberg)は、はじめから高い学歴を有し、恵まれた家庭環境にあった。勤勉に努力すれば万人がもつという成功の可能性は、もはや風前の灯なのである。しかも、1950 年代のように、郊外に一軒家をもち専業主婦でいるなど夢のまた夢であり、リーマン・ショック以降、一軒家を購入することすら難しい状況が続いている。住宅ローンに悩まされないよう、賃貸住宅に住む人々も増加しはじめた³⁰。

これは、図 0-1 にあるように、貧富の格差が拡大していることにもあらわれている。1968 年を基準として、貧富の格差を測るジニ係数(Gini coefficient)をみると、1970 年代以降、貧富の格差は拡大の一途をたどった³¹。

図 0-1：1968 年を基準としたジニ係数の推移

出典 Daniel H. Weinberg, “A Brief Look at Postwar U.S. Income Inequality,”
Household Economic Studies, no volume-number (June 1996), p.60.



このような夢を見ることが難しくなったアメリカでは、努力しても成功するとは限らない。それゆえ、貧困層を支援する福祉政策が重要になる。それでも、貧困層に福祉を実施する財源も十分ではない。

(3) ニクソンの宗教性

アメリカの福祉政策をはじめて縮小の方向で改革しようとしたのはニクソンである。そして、本研究は、このニクソンを新自由主義者と位置付け、彼の福祉改革が宗教との新しい関係を築く福祉国家再編の起源となっていることを示す試みである。そのため、ここでニクソンの宗教性と家族観にも触れておく。ニクソンはキリスト教のひとつの宗派クエーカー(Quaker)に属していたが、決して熱心な信者ではなかったからである³²。

彼の宗教性を論じるにあたって、本研究は、第1に、アメリカの政治文化を挙げる。アメリカの政治文化の土台は、ピューリタンの価値観である。かつて、ピューリタンは共同体の人々に結婚して家族をもつことを強要してきた。この家族は、道徳的倫理に厳格で、家父長的かつ父親が一家を支える伝統的家族であった。家族中心的なピューリタンの価値観は、エスニック集団の序列と結びつき、良いものとして全国に広がった。すなわち、アメリカのエスニック集団の最上位にいるピューリタンが「あるべき姿」として伝統的家族を維持し続けてきたので、この価値観がアメリカ全土に広がり、政治文化の土台をも形成したのである³³。

これは、わが国における地鎮祭のように、宗教的なものが一般慣習化したことを示している。そのため、この家族主義的価値観を重視する人々にとって、犯罪やポルノが社会に蔓延することは許しがたかった。1968年の大統領選挙で、ニクソンが犯罪と倫理、ポルノ規制への努力を語ったことも、この立場からといえよう。

第2に、反共主義者として知られたカリスマ牧師グラハム(Billy Graham)との関係である。グラハムは、スタジアムなどに何万人もの大衆を集め、毎回おびただしい数の入信者を出す福音派の牧師として知られている。グラハムの論理はきわめて単純であった。人々に神と共に生きることを求め、それが回心になり、生まれ変わる(born again)というものがある。それゆえ、神を否定する共産主義を徹底的に批判したのである。副大統領時代からはじまったニクソンとグラハムとの交流は、彼が大統領に就任すると一層強まり、ホワイトハウスでミサを行ってもらうこともしばしばあった。ニクソンにとって、グラハムとの関係強化は、南部と中西部の福音派の支持拡大という実利的な側面もあったからである³⁴。

アメリカの政治文化とグラハムとの関係で構成されたニクソンの宗教性は、ホワイトハウスで行われるミサを通して、家族という社会単位を重視する方向で深められていった。そのきっかけは、就任式を終えてからすぐの日曜日、ニクソンはグラハムをホワイトハウスによび、ミサを行わせたことである。これ以降、ニクソンのホワイトハウスでのミサへ様々な人々が招待されるようになった。カトリックのクーク枢機卿(Terence Cooke)やユダヤ教ラビのフィンケルSTEIN(Louis Finkelstein)をはじめ、外交官や連邦議会議員が家族でホワイトハウスが招待された。時には、連邦政府の地下室で働く電話交換手が招待を受けることもあった。この方法で、ニクソンは何百というアメリカ人の家族と話をする機会を得た。そして、家族を重視する価値観を徐々に強めていったのである³⁵。

このようにして宗教を土台として家族を重視する価値観、すなわち家族主義ともいえる価値観を、本研究はニクソンの宗教性とする。そのうえで、彼が家族主義を福祉改革に導入したことが、宗教と政治の新しい関係の起源になったことを論証するのである。

3. 古典的アメリカ例外論

(1) 「自由主義の伝統」とその批判

連邦政府の役割を縮小する福祉改革を論じるにあたって、前提となるアメリカ史の特殊性にも触れておきたい。これを論じるにあたり、政治思想学者のハーツ(Louis Hartz)の「自由主義の伝統」論を避けることはできない。「自由主義の伝統」論は、アメリカに封建的身分社会が存在しなかったために、自由主義という単一イデオロギーが国民的合意(consensus)となっているという理論である。これは、アメリカが封建的および宗教的抑圧から逃れてきた人々によって築かれたという歴史観にもとづいている。封建的および宗教的抑圧が存在せずに建国されたアメリカには、ヨーロッパと比較すると、自由主義社会があったことになる。ここでいう自由主義とは、ロック(John Locke)が述べた「国家権力から抑圧を受けない」という意味のものである。この非封建的なアメリカ社会は、「生まれながらにして平等」であるがゆえに、反動もない³⁶。

しかし、1960年代になると、公民権運動がさかんになり、アメリカが生まれながらの平等社会であるという点が批判されはじめた。アメリカに封建制度がなかったとしても、奴隷制の存在は生まれながらの平等社会を否定するからである。そして、「自由主義の伝統」論への批判は、アメリカの建国が自由主義にもとづくものだったのかという点に集中した。この批判の論点は2つあった。

第1に、建国期イデオロギーが単一という立場からのものである。これは、自由主義ではなく、共和主義が建国期イデオロギーだったと主張する。共和主義とは、公共善を最優先させ、それに人間が献身すべきだという政治的立場である。そのため、アメリカが独立する際、君主を戴かず、人民ないし人民の多数派が国家の意思決定を行うこと、すなわち共和政を決めたこと自体、共和主義の実行と考える³⁷。

第2に、建国期イデオロギーが単一ではないという立場からのものである。建国期の膨大な論説やパンフレットから、自由主義、共和主義などの影響を読み取ることができるからである。そのうえ、単一イデオロギーが支配的だったとすると、独立直後から顕著だった経済的繁栄を志向する傾向が説明できないからである。建国期には、経済的繁栄のために、合理的で自律的な個人が肯定されていた。こうした傾向は、職人や商人といった人々に特に強くあらわれていたのである³⁸。

これらの批判に対し、「自由主義の伝統」論を支持する立場からも反論がなされた。たと

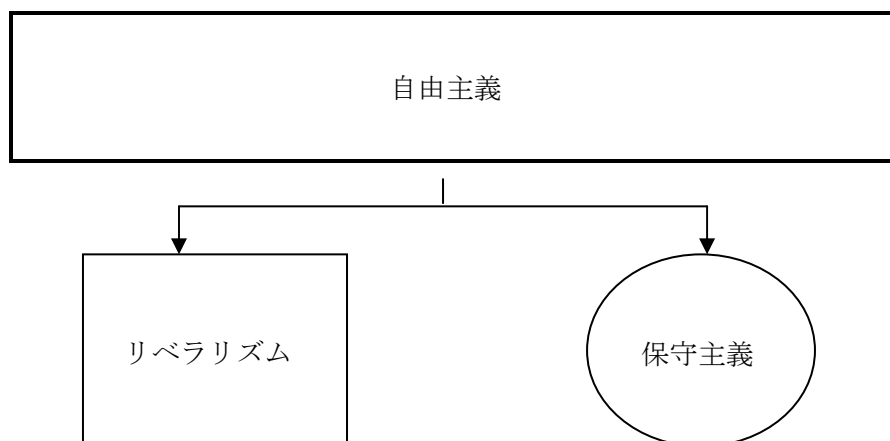
えば、独立宣言(Declaration of Independence)で、建国の父たちが「すべての人間は平等に作られ」、「神によって付与された侵さざるべき権利」として生存権・自由権・幸福追求権を有するとし、これをもって、彼らがこれらの権利を擁護する存在として連邦政府を位置付けたという主張である。すなわち、独立宣言には、「すべての人間は自然状態において平等」とする自然権思想と、これを守るための政府の存在を読み込み、ロックの強い影響があると解釈したのである³⁹。

しかし、現在では、様々な史料が発見され、建国期イデオロギーも多様だったという見方で定着したといえよう。これは、アメリカのイデオロギーに対する単純なイメージの否定にもなり、「自由主義の伝統」の国民的合意が崩壊したという議論にもつながった。

その代表格は、政治思想学者の佐々木毅が打ち出した「アメリカの保守とリベラル」論である。ここでは、建国期の自由主義が個人の権利を国家権力から守るものとした。やがて、建国期の自由主義は、経済活動の自由を擁護することに力点を移しはじめた。ただし、これは、あくまで個人の経済活動に関わる変化のみを肯定するものであり、社会においても「適者生存(survival of fittest)」の貫徹を擁護したのである。他方、個人の権利を国家権力から守るというという役割を活発化させるため、社会の仕組みや相互協力を構想する必要に迫られた。そこで、経済活動を規制できる計画を作り、社会に還元する新しい自由主義をつくった。ここに、経済活動の自由に対する 2 つの立場が自由主義というシンボルをめぐる激しい議論を行い、経済活動の自由を擁護するものを保守主義、経済活動を規制できるものをリベラリズムと呼ぶようになったのである。ヨーロッパ大陸流に言えば、アメリカの保守主義は自由主義であり、リベラリズムは社会民主主義に近い概念となる⁴⁰。

なお、アメリカの自由主義、保守主義、リベラリズムの関係を図示すると、以下の図 0-2 のようになる。

図 0-2: 「アメリカの保守とリベラル」の構造



しかし、アメリカの自由主義をロック的な「国家権力から抑圧を受けない」ものとするなら、これは、建国以来、アメリカに受け継がれている建国の理念ともいってよい。そして、現在のアメリカにおいて、建国の理念が失われているとは考えにくい。それゆえ、佐々木が述べたように、この自由主義から保守主義とリベラリズムが派生したとするなら、両者は自由主義的要素をもち、少なからず建国の理念としての自由主義を継承していることになる。この場合、自由主義はリベラリズムの訳語ではなくなり、「自由主義の伝統」の国民的合意が崩壊したとはいえなくなる。だが、佐々木はこの点を明確にしていない。

(2) ニューディールの評価

これまで論じてきた「アメリカの保守とリベラル」論は、アメリカの自由主義から保守主義とリベラリズムが派生したことを簡潔に説明した優れた理論である。だが、ニューディールの位置づけや、自由主義とリベラリズムの関係を明確に示していないという 2 つに分けられる。

自由主義から派生した時期を明確にしない理由は、その時期と考えられるニューディールが強い批判を受けていたことにある。ニューディールに対する批判は、以下の 2 つがある。

第 1 に、民主主義への危機感からの批判である。この批判は、アメリカの本質を植民地時代からアメリカ社会で発展した民主主義としている。そのうえで、アメリカにおけるエリートと大衆の対立をヨーロッパの論理とアメリカの論理の対立として論じるのである。具体的には、アメリカ人はアングロサクソン系プロテスタントでイギリス植民地人の子孫であり、彼らの変種が民主主義の伝統の外に位置する新しい集団を形成し、南ヨーロッパなどからやってきた新しい移民とともに政治的社会的腐敗を創り出したと考えるのである。これは、大半のアメリカ人が善、少数派の資本家アメリカ人とよそから来た人々が悪、という対立構造である。そのため、第 2 次世界大戦への関与を深めていくと、これをすすめたローズヴェルトは悪であり、連邦政府やニューディールも悪ということになる⁴¹。

第 2 に、ニューディールを実用主義(Pragmatism)とする批判である。これは、ニューディールを正面から批判するのではなく、一過性の現象として、アメリカ政治史の文脈で、無視するのである。ニューディールをそれまでアメリカがすすんできた道からの逸脱とみなし、「その場しのぎで物事を処理していたに過ぎない」と批判する⁴²。

このように、ニューディールを否定的に解釈するとその存在は小さく、「自由主義の伝統」のなかに読み込むこともできる。ゆえに、ニューディールが保守主義とリベラリズムの分化を引き起こすという説明ができないのである。

しかし、ニューディールを高く評価するなら、話は変わってくる。個人の権利を国家権力から守るというという役割を活発化させるため、国家権力自らが社会の仕組みや相互協力を構想したといえるからである。また、近年では、ニューディール・リベラリズム(New

Deal Liberalism、以下リベラリズムとよぶ)というものがつくられたという積極的な評価もうまれてきた。ニューディールの公共政策に関わった人々のネットワークで行われた「非常に多くの小さな決定」が積み重なることで、新たにニューディール・リベラリズムが形成されたとするからである。この評価では、ニューディールが国家としてのアメリカの優先順位を大きく変え、信条や政治制度、経済も劇的に変えたことになる⁴³。

つまり、ニューディールの評価が低いときには、「自由主義の伝統」に対する国民的合意が継続していることになる。これに対し、ニューディールの評価が高ければ国民的合意が崩壊したことになる。ニューディールの評価と「自由主義の伝統」に対する国民的合意は、まさに表裏の関係といえよう。そして、「アメリカの保守とリベラル」論は、ニューディールの評価に対して曖昧な立場であるものの、アメリカの歴史を念頭に置く読み手ならば、「個人の権利を国家権力から守る」というという役割を活発化させるため、社会の仕組みや相互協力を構想」はニューディールに他ならないと考える。そして、「自由主義の伝統」に対する国民的合意が崩壊したと解釈するのである⁴⁴。

(3) 生き続ける「自由主義の伝統」

「アメリカの保守とリベラル」論には、もうひとつの問題がある。自由主義とリベラリズムの関係を明確にしていないことである。アメリカのリベラリズムをヨーロッパの社会民主主義に近い概念としているが、通常、自由主義はリベラリズムの訳語である。これが意味することは、佐々木が自由主義とリベラリズムを別の概念として扱っていることである。すなわち、自由主義は外国と共有できる概念だが、リベラリズムはアメリカの独自性が強い概念ということになる。

そこで、本研究は、この問題を乗り越えるため、リベラリズムを自由主義の下位に位置づける別の概念とする。これによって、ニューディールを高く評価しつつも、「自由主義の伝統」に対する国民的合意が継続されているという立場をとることもできるからである。

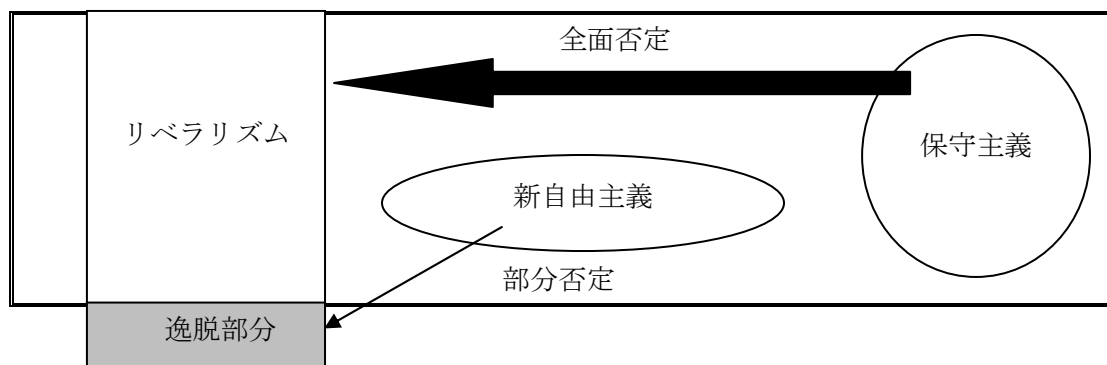
そもそも、自由主義は多義的な概念であり、厳密に言えば、文脈抜きに意味を確定できない。それゆえ、ハーツはアメリカの自由主義をロック的な「国家権力から抑圧を受けない」ものとしていた。これを建国の理念とするなら、現在のアメリカにおいて、自由主義が失われているとは考えにくい。そのうえ、自由主義から保守主義とリベラリズムが派生したとするなら、両者は自由主義的要素をもち、自由主義はリベラリズムと同一のものではなくなる。すなわち、保守主義もリベラリズムも、自由主義の亜流であり、自由主義に内在する概念となる。自由主義は多義的であると同時に、広範な概念なのである。この立場を明確にすることで、本研究は「アメリカの保守とリベラル」論の問題を補いたい⁴⁵。

そこで、本研究は、アメリカ自由主義の内部に、保守主義、リベラリズムが存在すると主張する。本研究の立場では、保守主義、リベラリズム、新自由主義は、いずれも自由主義の亜流となり、分極化とよばれている近年の保守主義とリベラリズムの激しい対立も、

自由主義内部の対立ということになる。この構図をわかりやすくするために図示すると、図 0-3 となる。なお、図中の外枠 2 重線は自由主義を意味する。

まず、自由主義の内部は、3 つに分かれている。第 1 に、リベラリズムである。リベラリズムは、ニューディール以来、歴代の民主党政権が社会問題を解決すべく、連邦政府の機能を拡大させた考え方である。やがて、これは「自由主義の伝統」からの逸脱とみなされるほど大きくなった(逸脱部分は図 0-3 の色つき部分)。第 2 に、保守主義である。保守主義は、リベラリズムが大きくなりすぎたことへの批判であり、リベラリズムのすべてを批判している。第 3 に、新自由主義である。新自由主義は、リベラリズムを批判するという点では保守主義と同じだが、批判する点が異なる。保守主義はリベラリズム全体を批判するが、新自由主義は「自由主義の伝統」から逸脱している部分だけを批判しているからである。そのため、保守主義からのリベラリズム批判は、太い矢印で示した。これに対し、新自由主義の批判は「自由主義の伝統」から逸脱している部分だけを批判しているため、細い矢印で示した。

図 0-3: 自由主義内部の構図



このように、多様性をもつ自由主義が現在まで継続しているという意味で、本研究は、「自由主義の伝統」を肯定する。そして、「アメリカの保守とリベラル」論は、自由主義の内部を説明したものとする。

4. 本研究の概要

(1) 研究の視点

1970 年代を右傾化の転換点とみる本研究は、2 つの視点から分析を行う。第 1 に、市場

機構の修復という経済的側面からの視点である。第 2 に、家父長的家族の修復という文化的側面からの視点である。そして、中心的な分析対象をニクソン政権第 1 期に着手した福祉改革とする。ニクソンの福祉改革は、市場機構を歪めた 1960 年代までの「大きな政府」の流れを変えようとしたものだったからである。これは「小さな政府」への流れと切り離すことができないので、福祉改革に先立つ連邦歳出の削減と連邦政府の組織縮小も扱う。また、ニクソン政権の高級官僚から上院議員へと転身したモイニハン(Daniel P. Moynihan)がニクソンの改革を引き継ぎ家族扶養法で可決させたので、家族扶養法の成立過程とモイニハンの考え方も分析対象とする。モイニハンは、ニクソンが連邦議会に妥協できなかった部分で、家族の役割を強調して妥協したからである。

本研究は、カリフォルニア州のニクソン図書館が所有する文書をはじめとする史料を活用した歴史実証研究である。首都ワシントンの連邦議会図書館の議会審議記録、公聴会記録、同図書館が所有するモイニハンの個人文書、米国公文書館、テキサス州のジョンソン図書館やカリフォルニア州のレーガン図書館が所有する文書も用いている。さらに、インターネットの発達により、オンラインで公開されている史料や文献も利用した。

これらの歴史史料を用いる本研究は、「自由主義の伝統」論という古典的なアメリカ例外論をふまえたものとする。そして、自由主義の下位にあるリベラリズムへの批判が高まり、これを部分的に批判するものを新自由主義とし、全面的に批判するものを保守主義とする。本研究が中心に据える新自由主義は、市場経済を重視することを特徴とし、福祉国家化自体には反対しないが、国家の全面的な介入によって福祉国家化をすすめることを批判する。そして、ニクソンの改革がニューディール以来の社会改革の修正であり、宗教と連邦政治の関わり方を変えた福祉国家再編がはじまる分岐点であることを明らかにする。いわば、福祉政策において、1970 年代に撒いた種が 1980 年代に育ち、1990 年代に結実した筋道を示すものなのである。

なお、本研究は、もっぱらニクソン政権の政策決定過程について論じ、ヨーロッパの福祉先進国からの影響については検討していない。また、福祉を受給する側からの検討も十分行っていないなど、いくつかの限界がある。これは、アメリカ政治史の学術研究である本研究を国際政治研究や社会学研究と混同させないためである。だが、ニクソンをはじめとした福祉改革に関わった人々の生の記録を駆使した歴史研究は、アメリカが福祉国家の再編をはじめめる姿をつまびらかにし、スキャンダルや外交以外の研究が手薄になっている 1970 年代の研究に貢献することができるだろう。

(2) 研究の構成

1970 年代を再評価する視点から、アメリカにおける福祉国家再編の起源を論じる本研究の構成は、以下のとおりである。

第 1 部は、福祉国家再編の前提である。「小さな政府」へ向かおうとした 2 つの政策をた

どる。第 1 章「歳出削減を求める説得」は、インフレ対策について、CCE(Cabinet Committee on Economic: 閣僚経済問題委員会)での議論と共和党議会指導部との議論を示す。政権内で行われた CCE の議論と共和党議会指導部との議論を通して、社会保障をのぞく、あらゆる連邦政府の歳出を削減することが決められた。ジョンソン政権までの歳出が多額すぎたため、価格決定機構の市場を歪め、インフレを加速させたという認識だったからである。だが、国外からの脅威に直面すると、歳出削減の決定など、簡単に覆されてしまった。ここにおいてみられたニクソンの福祉観は、市場を健全化したのち、市場での競争に敗れた人々を社会保障で救済するというまさに新自由主義的なものであった。

第 2 章「大統領府内組織の改編」は、OEO(Office of Economic Opportunity: 経済機会局)改革を論じるものである。これは、OEO のプログラムを他省庁に移管し、新生 OEO を調査研究機関として再スタートさせた。そして、OEO 官僚を排除したことで、この改革は成功をおさめた。ここで、ニクソンは連邦政府が貧困層を救済することを認めながら、州への大幅な権限移譲を行った。OEO を廃止せず、縮小したということから、これは限定的な「小さな政府」への動きであった。また、本研究がいうところの新自由主義的な改革でもあった。

第 2 部は、ニクソン政権の福祉改革の立案から可決までの過程である。長い議論を経て、連邦政府が行う福祉を縮小する家族扶助法は、稼得能力のない人に対する所得保障 SSI(Supplemental Security Income: 追加的所得保障)の項目だけが可決した。1970 年までの第 91 議会が家族扶助法を否決したので、ニクソン政権は法案名を変えて 1971 年からの第 92 議会に望みをかけたが、うまくいかなかったのである。そこで、本研究は、福祉改革の立案から可決までの過程を、議論の舞台ごとに 3 つに区分する。

第 1 章「州間格差の是正」は、行政府における福祉改革の立案過程である。これは、市場での競争に負けた人々を救済する新自由主義的な福祉改革、すなわちアメリカ版生活保護ともいえる AFDC(Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家庭扶助)の効率化に関する議論である。ただし、家族中心主義の立場から、ニクソンが AFDC の重要性を認めていたため、AFDC に対する連邦政府の補助金を縮小することはなかった。それどころか、AFDC を連邦政府のプログラムにしようとしたのである。これが厚生官僚につけ入る隙を与え、多額の予算を必要とすることになってしまった。

第 2 章「改革の精査」は、下院歳入委員会(Committee on Ways and Means)における審議の過程である。歳入委員会は、税制と社会保障を管轄する委員会であり、福祉改革法案の実質的審議を担当した。下院議員は任期が 2 年と短いことから、前任者優先制のもと、委員長が強力な権力をもっていた。ここでは、委員長のミルズが主導して、政権案を容認したのである。

第 3 章「対象範囲の限定」は、上院財政委員会(Committee on Finance)における審議過程である。財政委員会は、上院において税制と社会保障を管轄する委員会であり、下院における歳入委員会と同じ役割を果たしている。上院議員は任期が 6 年と長く、各州 2 名し

か選出されないことから、下院と比べ、議員個人の独立性が強い。だが、財政委員長のラッセル・ロング(Russell B. Long)は、南部出身の強みを生かし、超党派的な影響力をもっていた。ロングをはじめとした保守系委員は、家族主義的な政権案を否定し、執拗に批判した。そこで両者が合意できた点は、稼得能力のない人に給付対象を限定することだけであった。ここにおいて、福祉改革に家族中心主義を導入することは広く知られたが、AFDCの本質的な改革は先送りされた。

第3部は、ニクソン政権が挫折した福祉改革の実現である。ニクソン政権の福祉改革では連邦議会との妥協が成立せず、稼得能力のある母親に現金を支給するAFDCが温存された。だが、ロングの引退後、ニクソンの福祉改革を支えてきたモイニハンがこれを復活させたのである。

第1章「ニクソン改革の復活」は、1988年の家族扶養法の審議過程である。1987年にロングが政界を引退すると、福祉改革の動きが再燃した。民主党内の若手のなかから従来の福祉政策拡大路線に批判的なグループが形成され、その主要メンバーだったフォード(Harold E. Ford)が67人の協力者を集め、下院に法案を提出したのである。これに呼応するように、モイニハンも福祉改革への協力者を集め、下院案との調整の末、法案を可決成立させたのである。ここに、家族主義的な改革が実現したのである。

第2章「モイニハンの新自由主義」は、ニクソンと同様、家族という社会単位を重視したモイニハンの論理を明確にする。モイニハンが従来の福祉政策を批判したのは、リベラリズムの福祉政策が時代の変化に対応できていないと理解していたからである。時代の変化に伴い、経済政策や、価値基準、家族という制度が変化した状況では、連邦政府が主導した政策を実行しても、問題が改善するとは限らない。むしろ悪化することになる。モイニハンがこうした考え方を打ち出したのは、アメリカ社会には民族集団の序列があると考えていたうえ、自らの経験をふまえ、エリートが行う政策科学にも懐疑的だったからである。つまり、福祉政策への連邦政府の介入が良い結果をもたらすとは限らないので、縮小する方向で改革し、縮小した部分は家族という社会制度で補うべきと考えていたのである。

終章「福祉国家再編にかかる新自由主義の戦い」では、これまで論じてきたアメリカの福祉国家再編を総括する。特に、転機となった1970年代のニクソン政権が直面した3つの壁を示す。第1に、厚生官僚との戦いである。行政府の長であり、政権交代のたびに、局長以上の人事を動かすことができる大統領といえども、これまで官僚が熱心にすすめてきた政策を転換することは容易ではない。第2に、ロングとの戦いである。ニクソンが南部戦略をもちいて大統領選挙に勝利したといっても、南部を十分理解していたわけではない。ここに、家族をめぐるロングとの大きな認識の違いがあったのである。第3に、社会の変化との戦いである。これは無益な戦いであったが、南部民主党の変化を促し、若い世代が台頭することにもつながった。これをふまえ、本研究は、1970年代に、これらの戦いを経て家族主義的な福祉改革がはじまり、1996年の福祉国家再編に向かう下地をつくったと結論付ける。すなわち、アメリカの福祉国家再編が保守勢力の台頭によってなされたもので

はなく、新自由主義者による福祉改革の積み重ねの上にあることを強調するのである。

(3) 福祉関連用語

福祉や社会保障に関する用語は、国によって定義が異なるうえ、時代によっても意味が変化する。たとえば、『現代政治学小辞典』には、「ドイツで社会政策と呼ばれるものは、ILOでは社会保障と呼ばれている」と記述されている。そこで、本研究が用いる福祉関連用語について言及しておきたい。

そもそも、アメリカでは、「社会保障」という言葉が1935年法制定時に生み出され、その後、用法を少しずつ変えてきた。はじめのうち、「社会保障」は連邦政府が関わる社会保険と公的扶助の総称として用いられていた。だが、医療費に関する所得保障や雇用創出プログラムなど、社会保障法で管轄する領域が拡大するにつれて、「社会保障」の意味も多義的になった。そして、狭義の「社会保障」は、OASDI (高齢者遺族癱疾者年金保険: Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)を指すようになったのである⁴⁶。

他方、「福祉」は、社会保障法が成立したことで、貧困層の母子家庭に対する公的扶助と位置づけられた。ここにおいて、「福祉」は、アメリカ独特の否定的な意味をもちはじめた。そのため、連邦レベルの機関は、組織改編する際、「福祉」という名称を使わないようになりはじめた。連邦議会上院は、1977年に「労働および公的福祉委員会 Committee on Labor and Public Welfare)」から「健康教育労働および年金委員会 (Committee on Health, Education, Labor and Pensions)」へ名称変更した。また、連邦政府の省庁も、1979年、保健教育福祉省 (Department of Health, Education and Welfare) から保健人的サービス省 (Department of Health and Human Service) へと名称変更した⁴⁷。

ここで強調しておきたいのは、アメリカの「welfare」が日本語の「福祉」とは意味が異なることである。アメリカの「welfare」は日本語の「生活保護」に近く、アメリカの「social welfare」が日本語の「福祉」と似た意味なのである。そこで、アメリカの福祉政策を扱う本研究は、「福祉」をアメリカ式に「生活保護」の意味で用い、その主要プログラムとしてAFDCを位置付ける⁴⁸。

¹ Richard M. Nixon, *Inaugural Address*, 20 January 1969, on line, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/nixon1.asp. (as of 2012/6/10) .

² Stephen E. Ambrose, *Nixon: The Triumph of a Politician 1962-1972*, New York: Simon & Schuster, 1989; ピーター・N・キャロル (土田宏訳) 『70年代アメリカ』彩流社、1994年、3-4頁; 松岡完 『ベトナム症候群』中央公論新社、2003年、28-38頁。

³ Nixon, *Address on the State of the Union*, 20 January 1972, on line, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3396>. (as of 2012/6/10) ; Rowland Evans & Robert Novak, *Nixon in the White House: The Frustration of Power*, New York: Random House, 1971; Herbert S. Parmet, *Richard Nixon and His America*, Boston, MA: Little, Brown & Co., 1990; Richard Reeves, *President Nixon: Alone in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2001.

⁴ ワシントン・ポスト (編) (斎田一路訳) 『ウォーターゲートの遺産—政治的人間ニクソンの誕生と死』みすず書房、1975年; キャロル、前掲、4頁; Bruce J. Schulman & Julian E. Zelizer eds., *Rightward Bound: Making America Conservative in the 1970s*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 2008; Michael Schudson, *Watergate in American Memory: How We Remember, Forget, and Reconstruct the Past*, New York: Basic Books, 1992.

⁵ Tom Wolfe, “The ‘Me’ Decade and the Third Great Awakening,” *New York Times Magazine*, 23 August 1976, on line, <http://nymag.com/news/features/45938/>. (as of 2012/6/10) ; Haynes Johnson, *Sleepwalking through History: America in the Reagan Years*, New York: Norton, 1991; Larry M. Schwab, *The Illusion of a Conservative Reagan Revolution*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 1991.

⁶ Robert Mason, *Richard Nixon and the Quest for a New Majority*, Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press, 2003; Rick Perlstein, *Nixonland: The Rise of a President and the Fracturing of America*, New York: Scribner, 2008; Daniel K. Williams, *God’s Own Party: The Making of the Christian Right*, New York: Oxford Univ. Press, 2010.

⁷ James Mann, *About Face: A History of America’s Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, New York: Vintage, 2000; Margaret MacMillan, *Nixon and Mao: The Week That Changed the World*, New York: Random House Trade Paperbacks, 2008.

⁸ 2010年9月10日、ニクソン図書館文書担当ペムステイン (Ira Pemstein) 氏による説明。About Materials, on line, <http://www.nixonlibrary.gov/aboutus/about.php>. (as of 2012/6/10) .

⁹ 田久保忠衛『戦略家ニクソン』中央公論社、1996年、i-ii頁; Stanley I. Kutler, *Abuse of Power*, New York: Free Press, 1997; ボブ・ウッドワード、カール・バーンスタイン(常盤新平訳)『大統領の陰謀』文藝春秋、2005年。

¹⁰ David Greenberg, *Nixon’s Shadow: The History of an Image*, New York: Norton, 2003.

¹¹ ブルース・マズリッシュ (岩島久夫訳) 『ニクソンの精神分析』サイマル出版会、1973年; Gerald S. Strober & Deborah H. Strober, *Nixon: An Oral History of His Presidency*, New York: Harper Perennial, 1996, pp.107-108.

¹² 佐々木毅『現代アメリカの保守主義』岩波書店、1984年、24頁。

¹³ 同上、13-23頁。

¹⁴ Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul, 1960; Robert W. McChesney, “Noam Chomsky and the Struggle against Neoliberalism,” *Monthly Review*, no volume-number (April 1999) , on line, <http://www.chomsky.info/onchomsky/19990401.htm>. (as of 2012/6/10) ; 川崎修「リベラリズムの多様性」『思想』965 (2004年9月)、2-5頁。

¹⁵ セオドア・ロウイ (村松岐夫監訳) 『自由主義の終焉』木鐸社、1981年、80頁。

¹⁶ 星野貞一郎「社会保障の歴史」社会保障研究所 (編) 『アメリカの社会保障』東京大学出

版会、1989年、4頁；Hugh Brogan, *The Penguin History of the USA*, New York: Longman, 1999, pp.30-50; Richard J. Ellis, *American Political Cultures*, New York: Oxford Univ. Press, 1993, pp.8-11.

¹⁷ 星野、前掲、9-24頁。

¹⁸ Charles Noble, *Welfare as We Knew It*, New York: Oxford Univ. Press, pp.47-59.

¹⁹ 齋藤眞『アメリカ政治外交史』東京大学出版会、1975年、206-207頁；菊池馨実『年金保険の基本構造』北海道大学図書刊行会、1999年、3-9頁。

²⁰ 齊藤、同上、235-238頁；Bruce J Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents*, Boston, MA: Bedford/St. Martin's, 2007, pp.111-118.

²¹ Ibid., pp.118-129.

²² Noble, op.cit., pp.80-84; マイケル・ハリントン（内田満、青山保訳）『もう一つのアメリカ合衆国の貧困』日本評論社、1965年；Nick Kotz & Mary L. Kotz, *Passion for Equality: George Wiley and the Movement*, New York: W. W. Norton & Company, 1977.

²³ 稲場圭信が「日本宗教学会」第67回学術大会「アメリカの宗教に基づく社会福祉サービス」（2008年9月14日）で示したように、日本宗教学会では「慈善的選択」という邦訳を用いている。だが、本研究は、新田紀子「思いやりのある保守主義」久保文明（編）『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力』日本国際問題研究所、2003年、73頁が示したように、「チャリタブル・チョイス」と表記する。

²⁴ 西山隆行「アメリカの福祉国家再編と対貧困者政策」杉田米行（編）『日米の社会保障とその背景』大学教育出版、2010年、186-191頁；新田、前掲；木下武徳『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社、2007年、7頁。

²⁵ Harold Wilensky & Charles Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1965, pp.27-32; Phillips Cutright, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Program," *American Journal of Sociology*, vol.70, no.2 (March 1965), pp.537-550.

²⁶ William Domhoff, *The Higher the Circles: The Governing Class in America*, New York, Random House, 1970, pp.9-32; Edward Berkowitz & Kim McQuaid, *Creating the Welfare State: The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, New York: Praeger, 1988, p.225; ニール・ギルバート& バーバラ・ギルバート（伊部秀男ほか訳）『福祉政策の未来』中央法規出版、1989年、1-9頁。

²⁷ Frank Castles, *The Social Democratic Image of Society*, London, UK: Routledge & Keagan Paul, 1978, pp.44-45; Gosta Esping-Anderson, *The Social Democratic Road to Power*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1985, pp.3-38.

²⁸ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics Retrenchment*, New York: Cambridge Univ. Press, 1995, pp.3-20.

²⁹ 笹田直人「アメリカン・ドリーム」笹田直人、堀真理子、外岡尚美（編）『概説アメリカ文化史』ミネルヴァ書房、2006年、2-4頁。

³⁰ Julie Schmit, "Home Rentals: The New American Dream," *USA Today*, 6 July 2012.

³¹ Daniel H. Weinberg, "A Brief Look at Postwar U.S. Income Inequality," *Household Economic Studies*, no volume-number, Washington D.C.: Bureau of the Census (June 1996); CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>. (as of 2012/6/10).

³² Williams, op.cit., pp.23-28, 98-99; Billy Graham to Richard Nixon, 4 August 1972, on line, http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/donated/080472_graham.pdf. (as of 2012/6/10).

³³ Ellis, op.cit., pp.8-12, 114-119.

³⁴ Mason, op.cit., pp.92-94, 151-156.

³⁵ Julie Nixon Eisenhower, *Pat Nixon: Untold Story*, New York: Simon and Schuster,

1986, pp. 267-268.

³⁶ ルイス・ハーツ（有賀貞訳）『アメリカ自由主義の伝統』講談社、1994年、18-21頁。

³⁷ Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, New York: Norton, 1969; 中野勝郎『アメリカ連邦体制の確立ーハミルトンと共和政』東京大学出版会、1993年。

³⁸ Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1967; Joyce Appleby, “The Social Origins of American Revolutionary Ideology,” *Journal of American History*, vol.64, no.4 (March 1978), pp.935-958; Joyce Appleby, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1992.

³⁹ Carl L. Becker, *The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas*, New York: Random, 1972; 大森雄太郎『アメリカ革命とジョン・ロック』慶応大学出版会、2005年。

⁴⁰ 佐々木毅『アメリカの保守とリベラル』講談社、1993年、9-15頁。

⁴¹ Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: Macmillan, 1913; Charles A. Beard & Mary R. Beard, *The Rise of American Civilization vol.1-2*, New York: Macmillan, 1927; Charles A. Beard & George H.E. Smith, *The Old Deal and the New*, New York: Macmillan, 1940.

⁴² Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York: A. A. Knopf, 1948, p.vii.

⁴³ アーサー・シュレジンジャー・ジュニア（佐々木専三郎訳）『ローズヴェルトの時代Ⅱニューディール登場』ぺりかん社、1962年; William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, New York: Harper & Row, 1963; Alan Brinkely, *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*, New York: Vintage, 1996, p.3, 267-268; Jason Scott Smith, *Building New Deal Liberalism*, New York: Cambridge Univ. Press, 2006, pp.1-6; 杉田敦「思想・哲学」五十嵐武士、油井大三郎（編）『アメリカ研究入門（第3版）』東京大学出版会、2003年、65-74頁。

⁴⁴ Noble, op.cit., pp.105-106; Matthew D. Lassiter, “Political History beyond the Red-Blue Divide,” *Journal of American History*, vol.98, no.3 (December 2011), pp.760-764.

⁴⁵ James P. Young, *Reconsidering American Liberalism: The Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder, CO: Westview Press, 1996, pp.183-184, 327-341; David F. Ericson & Louisa Bertch Green eds., *The Liberal Tradition in American Politics: Reassessing the Legacy of American Liberalism*, New York: Routledge, 1999; 中野博文「呪縛としての自由」岡住正秀、中野博文、久木尚志（編）『たたかう民衆の世界』彩流社、2005年、267-268頁。

⁴⁶ Edwin E. Witte, *Social Security Perspectives*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1962, p.3; Stella Z. Theodoulou, “The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point,” Stella Z. Theodoulou & Matthew A. Cahned eds., *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1995, pp.1-2; John Baldock, Nicholas Manning & Sarah Vickerstaff eds., *Social Policy*, New York: Oxford Univ. Press, 2007, pp.6-12; Michael E. Kraft & Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington DC: CQ Press, 2007, p.5.

⁴⁷ Committee Records Discussed in This Chapter, <http://www.archives.gov/legislative/guide/senate/chapter-14.html>. (as of 2000/1/20); Historical Highlights, <http://www.hhs.gov/about/hhshist.html>. (as of 2010/1/20).

⁴⁸ 阿部斉、内田満、高柳先男（編）『現代政治学小事典（新版）』有斐閣、1999年、199-200頁。

第 1 部 連邦政府の縮小

第1章 歳出削減を求める説得

1. ニクソン政権のインフレ対策

(1) 対策の重要性

アメリカでは、1960年代後半から物価が上昇するインフレが緩やかに加速しはじめた。そこで、ニクソンは大統領に就任するとすぐ、連邦政府全体の歳出削減を行うため、経済閣僚と議会指導部の力を借りることにした。連邦政府の大規模な歳出がインフレを引き起こし、アメリカの金融経済を停滞させる要因になったと認識していたからである。アメリカの金融経済が停滞すれば、アメリカの経済発展が妨げられ、経済的不平等がさらに進行する¹。

そこでニクソンは、歳出削減の対象を検討することを経済閣僚に、歳出削減法案の可決見通しを議会指導部に相談したのである。歳出削減の対象を検討するため、新たに、CCE(Cabinet Committee on Economic: 閣僚経済政策委員会)を設置した。その委員は、以下のとおりである²。

大統領	リチャード・ニクソン
副大統領	スピロ・アグニュー(Spiro Agnew)
経済諮問委員会委員長	ポール・マクラッケン(Paul McCracken)
同 委員	ヘンドリック・ハウサンカー(Hendric Hauthanker)
同 委員	ハーバート・ステイン(Herbert Stein)
財務長官	デビッド・ケネディ(David Kennedy)
商務長官	モーリス・スタンス(Maurice Stans)
農務長官	クリフォード・ハーディン(Clifford Hardin)
労働長官	ジョージ・シュルツ(George Shultz)
大統領顧問	アーサー・バーンズ(Arthur Burns)
政府予算局長	ロバート・メイヨー(Robert Mayo)
大統領補佐官	ウィリアム・サファイア(William Safire)

ニクソンが大統領に就任した翌日、1969年1月24日、CCEは第1回会議を開いた。会議の冒頭、ニクソンは、CCEの役割と目的を明確に示した。

われわれには、都市問題協議会、安全保障会議がある。そして、小さいながらも、これらに匹敵するものが CCE である。ここでは、経済政策を広範に考えていこう。いってみれば、この委員会はアイゼンハワー政権の「物価安定および経済成長に関する委員会 (Committee on Price Stability and Economic Growth)」を引き継いでいる。この会議を月 1 回開催しよう。必要があれば、もっと多くてもよい。ここでの議論は、閣議より深い内容がよい。閣議では経済問題に 15 分しか時間をつかえないので、ここで議論を洗練させよう³。

ニクソンは、アイゼンハワー政権が行ったインフレ対策を継承し、経済政策に対する議論を深めようとしたのである。そもそも、アイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)は、しばしば経済問題を閣議の議題としていた。その閣議において、当時副大統領だったニクソンは、明快かつ効果的な発言を行い、やがて議論をリードするようになった。さらに、閣議終了後、当時、CEA(Council of Economic Advisers: 経済諮問委員会)の委員長だったバーンズに話しかけ、問題の打開策を模索した。勉強熱心な学生が教授に質問するように、大統領となっても、ニクソンは経済政策では景気循環論の権威であったバーンズを重用したのである⁴。

ニクソンにつづいて、経済諮問委員会のマクラッケンがアメリカ経済の概況を説明した。マクラッケンの説明によれば、1960 年代末のアメリカ経済は継続的なインフレ進行が問題であり、企業の設備投資と消費者支出のバランスが崩れたことにあるとした。だからといって、消費者支出が横ばいで推移するという予測をもとに、企業の設備投資を抑制すると、雇用に影響を及ぼす。そのため、これまでの「場当たりの」な経済政策を見直し、「戦略的」な経済政策を作成する必要があると訴えた。マクラッケンが「戦略的」といったのは、中長期的な安定性を確保するという意味である。経済政策の安定性は中長期的視野をもつことで確保できると考えていたからである。そのうえで、これまでの経済政策が振り回されてきた景気変動には社会保障で対応すべきとした⁵。

つまり、マクラッケンは、企業の設備投資を抑制せず、景気変動にも財政出動せず、景気悪化によって経済的弱者となった人々を社会保障で対応すべきだと述べたのである。企業の設備投資を抑制しないということは、公定歩合を据え置くことなので、金融政策には手をつけないということであった。また、景気変動にも財政出動しないということは、財政政策にも手をつけないということであった。ゆえに、マクラッケンが示した経済政策は、「戦略的」といいつつも、実際のところ、市場の自動調整機能に依拠していたものだったのである。

このマクラッケンの提案に対し、2 つの懸念が示された。第 1 に、戦後ベビーブームがもたらした急速な住宅不足である。子どもの数が増える一方なので、住宅に対する消費者支出は縮小しないという意見が出された。これは、消費者支出全体も拡大するという懸念である。第 2 に、NLRB(全米労働関係委員会: National Labor Relation Board)の動向である。

労働者の権利を声高に主張する NLRB が、マクラッケンの示した経済政策を黙ってみているはずがなかった⁶。

そこで、住宅不足の問題に対し、マクラッケンは、インフレ抑制に成功したのち、経済政策の一環として着手するとした。また、労働長官シュルツは、NLRB 問題に対して、建設労働者の権利が過剰に尊重されていると指摘した。そのうえで、NLRB が建設労働者の待遇改善交渉とストライキを続ける限り何も前に進まないの、ニクソンが明確なメッセージを出し、超党派の協力関係を築くべきとした⁷。

こうして、ニクソン政権が取り組むべき優先順位の高い経済政策はインフレ対策という流れができた。だが、具体的な対策については、次の会議に持ち越された。

(2) 2つの方法

アメリカ経済の問題がインフレ進行であると示されてから 2 ヶ月後、大統領顧問バーンズは、国内政策に関する自分の考えをまとめ、ニクソンに送った。バーンズは、これを CCE で行われた議論に対する意見と位置づけた。

バーンズの国内政策案は、インフレ対策、学生運動、犯罪、都市問題の 4 つを問題とした。なかでも、インフレ対策を最も深刻な問題ととらえた。そして、2 つの具体策を提案した。第 1 に、金融の引き締めである。FRB (Federal Reserve Board: 連邦準備制度理事会) を介し、通貨供給量の調整を提案したのである。第 2 に、連邦政府の歳出削減である。ここでは、連邦政府の歳出をジョンソン政権が編成した予算以下に抑えると同時に、税収を引き上げる提案をした。税収を引き上げる提案とは、所得税に対する割増課税の 1 年延長、郵便料金の引き上げであった。そのうえで、バーンズは通貨の供給量を調整することがインフレ抑制になると主張した⁸。

バーンズが金融の引き締めと歳出削減という方法を提示したことに対し、CCE でマクラッケンが示した方法は歳出削減だけだった。そして、予算削減の対象には、国際援助を想定した。国際援助は、第 2 次世界大戦からの復興に際し、アメリカが行っていたものである。だが、戦後 20 年以上が経過し、戦後復興も進んでいることから、国際援助を削減しても復興を妨げることはないとした⁹。

つまり、インフレを抑え込むために 2 つの方法を併用することを主張したという意味で、バーンズは 1960 年代のインフレを単純なものとは考えていなかった。歳出を抑えるだけでは不十分であった。通貨の供給量も調整しなければ、金余りの状態を是正し、長期的に安定させることができないとも考えていたのである。だが、歳出削減という 1 つの方法を重視していたマクラッケンは、バーンズと比べて、現状認識が楽観的だった。ここで重要なことは、インフレ対策には歳出削減が必要という点で両者が一致しつつ、マクラッケンが議論を先導していたことである。

(3) インフレの現状

1969年5月16日、CCEで現状のインフレをどう把握するかが検討された。ここでは、すでにインフレが収まったとみるか、小康状態に過ぎないとみるかで意見が対立した。

会議冒頭、マクラッケンがいくつかの経済指標を示した。これらの指標のなかで、通貨供給量は4%増加、消費者物価指数は年8%から10%への上昇が強調された。ここで、ニクソンはマクラッケンに物価が下がるかどうかを尋ねた。これに対し、マクラッケンは、「私が保証します」と答えた。というのも、卸売物価がさほど高くなく、住宅着工件数が低下していたからである。すなわち、消費者物価の上昇が高くなく、個人の長期支出が減少傾向にあるので、市中の通貨流通量も減少し、来季には確実に物価が下がるかと判断したのである。また、労働長官シュルツは、GNP(Gross National Product: 国民総生産)伸び率が6%から2.8%に下落したと報告した。これを聞いて、マクラッケンは、先の自分の意見を補強するように、物価が下がりはじめている効果だと強調した。シュルツもマクラッケンに同調した。この見解に反論したのは、大統領顧問のバーンズだけであった。バーンズは消費者物価の話ではなく、金融政策の引き締めの話もしたかったのである¹⁰。

同様に、話題が最低賃金の話に移っても、バーンズ対その他大勢という構図は変わらなかった。シュルツのところには、ジョンソン政権までの歳出増加について、共和党を支持する経営者たちから苦情もきていた。なかでも、最低賃金の引き上げについて、シュルツは統計にあらわれる労働者の賃金が労働組合員のものであるため、労働者全体の問題ではなく、インフレとの因果関係はないという考えを示した。これに対して、バーンズは、インフレの要因は需要の高まりから生じていると述べ、最低賃金の上昇とインフレに因果関係がないことを強調した。そして、ニクソンの質問に答える形で、今現在行うインフレ対策の効果は来年に出ると述べた¹¹。

この見解の違いは、来年のアメリカ経済状態をどう考えるかの違いであった。マクラッケンは、現状でインフレが終息していることを重視し、それ以上を考えないという楽観的な立場であった。これに対し、バーンズは、今現在、インフレが終息していても、来年再発する恐れがあることを主張する慎重な立場であった。この状況で両者の意見が一致している点は歳出削減しかなく、CCEは具体的な歳出削減対象を検討しはじめたのである。

(4) 削減対象の検討

現状においてインフレが終息しているものの、インフレ再発を抑えるため、連邦政府の歳出は削減しなければならなかった。そこで、1969年5月28日、歳出削減の対象を話し合う会議が開かれた。

この会議では、統計資料の信用力と戦費増加について話し合ってから、ニクソンがインフレ対策に関わる削減対象に話題をふった。連邦政府の歳出を削減するのであれば、莫大

な予算を組んでいるベトナム戦争の戦費が削減対象の矢面にたたされることが予想できたからである。そのため、ニクソンは、現在インフレが終息していることを盾に、戦時下の軍事費削減の要求をできる限り阻止しなければならなかった。そして、財務長官ケネディから、金融関係者が労働問題と軍事費の多さを問題視している報告を受けると、ニクソンは声を荒らげた。

なんてばかなことを！これはすべて国際協力のためなのに。新政権は巨大な軍事費問題に取り組まなければならないんだ。レアード[国防長官]たちは、軍事費の削減などできないと言ってきている。ベトナム戦争が終わったとしても、各部署からの予算要求は強いままだろう。軍事費は生贄の子牛ではないんだ。少しは削減できると思うが、200 億ドルなんて、到底無理だ¹²。

と、軍事費の大幅削減が難しいことを強調した。そのうえで、農業補助金の削減が可能か農務長官ハーディンに水を向けた。だが、出席者からは、軍事費削減を求める声が相次いだ。なかでも強硬に主張したのは、財務長官ケネディだった。

大統領は軍事費を削減すべきです。なぜ日本にあんなに多くの米軍基地があるのか私にはわかりません。連邦議会だって、削減には賛成しますよ。現に、サンフランシスコの古い要塞だって、陸軍は不要だと言っているではありませんか。本当に陸軍が必要としているのは、事務所の建物であって、要塞ではないはずです。ですが、陸軍は土地を手放したくないし、事務所を手に入れる予算を獲得することが難しいと知っています。だから、サンフランシスコの要塞が残っているのではないですか¹³。

ニクソンは、ケネディの批判には答えず、先ほどの意見を別の言葉で言い直した。

生贄の子牛は国内政策分野にもいるということだ。軍事政策だけではないんだ。(略)われわれが生まれもった能力に頼ってはだめだ。「上手に操作しよう」なんて思ったら失敗する。自分は何をすべきなのか。軍事費を削る？新しい税金を導入する？そんなことはできっこない。(略)プログラムにだけ目を向けてはいけない。組織を細分化し、それを空中に投げて、新しく束ねるのさ¹⁴。

ここで、ニクソンは、インフレ対策として軍事費だけを削減することに反対した。そのうえで、新しい試みとして、軍事費とともに農業補助金など過剰なまでの補助金を受けている国内政策プログラムも削減することを提案したのである。

そこで、1969 年 9 月 19 日、3 か月ぶりに CCE が開かれた。この会議では、建設労働者の賃金上昇を論じてから、農業補助金に議題が移った。

はじめに、農務長官ハーディンは、過去と現在の農業補助金について具体的な金額を示した。ハーディンによれば、過去 36 年間で 640 億ドルの農業補助金が支給され、1970 年には 33 億ドル、1971 年には 39 億ドルが計上されているという。そのうえで、ハーディンは、大統領選挙期間中、ニクソンが農業補助金の削減を公約として掲げていたことに触れた。そこで、ニクソンは、食肉価格の上昇から、現状のままの農業補助金を削減することが難しいと述べた。食肉需要が伸びているなかで、食肉生産が追い付かず、結果として食肉価格が上昇してしまっている。国民の食肉需要に応じるためには、連邦政府が補助金を支給し、農家の食肉生産量を増やすことが欠かせない。そこで、ニクソンは牛肉輸入という新たな提案をしたが、ハーディンは頭からこれを拒否した。牛肉農家の 3 分の 2 は、生産性が低い小規模農家であり、安いオーストラリア産牛肉を輸入すれば、小規模農家が打撃を受けるのは間違いなかったからである¹⁵。

しかし、ニクソンはハーディンの主張を受け入れなかった。

これまで農業プログラムを扱って痛めつけられた農務長官がいたかね。君は何が言いたいんだ。どうやったら、農業補助金に手をつけずにすむか、ということかね¹⁶。

これに対し、ハーディンは、超党派で議論を行うべきであるから、来週の公聴会では、この問題を取り上げるべきではないと述べた。そして、ハーディン個人としては、「農業補助金を廃止すべきであり、農業補助金は過剰に支給されている」と続けた。ハーディンが問題視した農業補助金は、綿花と飼料用穀物に対するものであった。綿花の国際価格が頭打ちしているにもかかわらず、年 10 億ドルもの補助金が支給されていたからである。同様に、飼料用穀物も、年 18 億ドルの補助金が支給されていた。ハーディンにしてみれば、綿花と飼料用穀物は、きわめて多額の連邦補助金が支給されているのでメスを入れるべきであるが、大きな反対が予想されるので超党派で対応すべきと考えたのである¹⁷。

ニクソンは、農務長官の立場で農業政策を改革する難しさに理解を示しつつ、CCE の目的を改めてハーディンに説明した。そして、ハーディンがすすむべき道を示したのである。ハーディンがすすむべき道とは、農業政策に精通した民主党議員から「新人農務長官」として自分の意見を問われたときに、新たなアプローチによる農業補助金の削減を提示するというものであった。これに呼応して出席の閣僚から様々なアイデアが出はじめると、ハーディンは重い口を開いて、再び自らの考えを述べた。ハーディンの提案は、全体の 3 分の 2 にあたる生産性の低い農家が自主的に農業から離れるよう仕向け、彼らを労働者として連邦政府が雇用することだった。離農者たちの土地を公園として整備すれば、連邦政府が彼らを雇用できるうえ、アメリカの牛肉生産の効率も向上させることができる。その際、連邦政府が意図的に離農を促進していることに気づかせないことが重要と述べた¹⁸。

ハーディンが農業補助金を削減する意思があることを確認すると、ニクソンは、経済諮問委員のハウサンカーに、農業補助金を削減するために考えなければならないことを尋ね

た。ハウサンカーは、予算編成時のコスト急上昇、農家の収入、消費者物価への影響の 3 つを挙げた。そのうえで、アメリカの農業政策は、ヨーロッパの農業政策から強い影響を受けていることを付け加えた。ハウサンカーの意見を聞き、ニクソンは、連邦政府として考えなければならないことはアメリカの消費者への影響であると明言した¹⁹。

ニクソンは、歳出削減対象として農業補助金に目をつけたが、農業補助金を単純に削減するわけにはいかなかった。牛肉の供給が少ないために牛肉価格が上昇していたからである。そこで、ハーディンが示した生産性の低い牛肉農家を淘汰するという考え方は、ニクソンを惹きつけた。生産性の高い大規模農家の割合が増えれば、牛肉の供給量は増えるので、全体としての牛肉価格は安くなるからである。しかも、牛肉農家の数が減るので、農業補助金を支給する対象も少なくなり、歳出を抑えることもできる。

従来の農業政策は、基本的に、連邦政府が農家に補助金を支給するものだった。こうした農業補助金の支給は、ニューディール期に、連邦政府が主導して行うこともあったが、基本的に上下両院の農業委員会が決定していた。そして、農業に関わる利益集団などが農業委員会に属する議員に強い影響力を及ぼし、多額の農業補助金を支給させていた。ここには、農家を保護するという考え方が強く働いていたのである²⁰。

しかし、ハーディンの案は、これとは全く異なる考え方だった。価格競争力のない農家を淘汰しようとしたからである。ニューディール以来、市場での競争に敗れたり、敗れそうな農家を連邦政府が補助金によって救済してきたため、市場では自由な競争が行われてこなかった。そのため、市場を健全な形にするために、競争に敗れた農家や敗れそうな農家を排除する必要があった。ハーディンは、これを連邦政府の力で恣意的に行おうとしたのである。これは、連邦政府が市場に介入するという意味では、従来の農業政策と同じであるが、供給を中心に調整する点で、従来のニューディール的な政策と全く異なっていたのである。

2. 議会指導部の説得

(1) 大統領がもつ「説得の力」

通常の政策過程において、大統領は、公式非公式の政治制度に拘束されている。公式の政治制度は、合衆国憲法が定めた抑制均衡の原則に立っている。国家の権限を、立法権、執行権、司法権にわけ、それぞれ連邦議会、連邦政府、最高裁判所に配分しているのである。これらの機関は、互いに抑制しあうことで均衡を保ち、政治権力が人民の自由を圧迫することを防いできた。たとえば、大統領は、親しい議員などを通じて法案を提出することができるが、連邦議会はこれをほとんど無視した対案を作成し議決することができる。また、連邦議会の採決について、大統領は拒否権を発動することができるものの、議員の 3

分の 2 以上が賛成すれば、これを覆すこともできる²¹。

この抑制均衡のもと、大統領と連邦議会の関係は変動する。そして、大統領が優位な状況は、大統領の指導力、すなわち「説得の力(power to persuade)」によって作り出される。抑制均衡のなかで、大統領が指導力を発揮するには、一方が他方を説得しなければならない。その方法は、公式なものと非公式なものがある。公式な方法には、「必要かつ適切な」立法を勧告するための教書送付と可決された法案に署名しない拒否権の発動がある。非公式な方法には、議会指導部を説得する方法や直接世論に語りかける方法などがある。ただし、どちらの方法も、確実なものではない。たとえば、大統領が教書を送っても連邦議会はこれを無視することができるし、大統領が拒否権を発動しても議員の 3 分の 2 の賛成で覆すことができる。また、大統領が少数与党の所属だった場合、野党の協力なしに、大統領の提案を連邦議会に可決してもらうことは難しい²²。

なお、憲法上の抑制均衡が崩れるほど大統領側に権力が傾いたとき、大統領は「帝王的」になるという。この憲法上の均衡を脅かす事態は、外交政策の分野で起きやすい。国家の危機に際しているときには、大統領がもつ情報は機密性が高くなるため、大統領が恣意的にこれを利用することができるからである。外交政策の分野では、大統領を抑止する連邦議会と最高裁判所、またメディアや世論が、自分たちのもつ情報や判断に自信がもてず、大統領の権威の前に萎縮してしまうからである。そして、危機が深刻であるほど、ますます大統領の存在が大きくなっていくのである。これに対し、国内政策の分野では、連邦議会と最高裁判所それぞれが、自分たちの立場をたやすく大統領に譲るようなことはしない。メディアや世論も、大統領や行政府の行動を注意深く観察している²³。この連邦議会は、ニクソンの歳出削減をどのように扱ったのであろうか。

(2) 共和党議会指導部

ニクソンは、歳出削減をするにあたり、自らが属する共和党の議会指導部との関係を重視した。議会指導部とは、上下両院の院内総務と上席院内幹事を中心とした政党内の組織である。共和党の場合、事実上、役職には序列があり、空席が生じると次席の役職の議員を昇格させる。なお、ニクソン政権期の院内総務と上席院内幹事は以下のとおりである²⁴。

上院院内総務	イヴレット・ダークセン 1969 年 9 月 7 日死亡 → ヒューゴ・スコット(Hugh Scott)同 9 月 24 日選出昇格
上院院内幹事	ヒューゴ・スコット→ロバート・グリフィン(Robert Griffin)
下院院内総務	ジェラルド・フォード(Gerald Ford)
下院院内幹事上席	レスリー・アレンド(Leslie Arends)

1969 年 3 月 25 日、ニクソンは、共和党指導部に対し、連邦政府の歳出削減と金融政策

の引き締めで構成される政権の方針を示した。先に述べたように、CCE では、連邦政府の歳出削減について合意はできていたが、金融政策の引き締めはバーンズが主張していただけだった。だが、ニクソンは、インフレについてより慎重な意見であるバーンズの方針を議会指導部に示したのである。そして、中長期的視野に立った経済の安定化策として、ニクソンは、連邦政府の歳出削減を打ち出し、軍事費も含め、広範に連邦政府の歳出を削減すると述べた。また、連邦政府の歳出削減によって発生するであろう社会的な問題には、社会保障政策で対応していくことも明確に示した。そして、このニクソンの方針を、財務長官ケネディ、経済諮問委員長マクラッケン、政府予算局長メイヨーが理論的に補強したのである²⁵。

これを実行に移すと、賃金と物価を連邦政府がコントロールすることになるとも受け取ることができた。たとえば、最低賃金を引き上げることは、企業の自由な活動を制限することになる。また、連邦政府が物価をコントロールすることは、市場の価格調整機能を損なう恐れもあった。共和党議会指導部の議員たちは、これらの点を挙げ、連邦政府のインフレ対策を強く非難した²⁶。

この批判に対し、連邦政府が連邦政府自身の役割を縮小させた OEO 改革の例を挙げた。ニクソンは、連邦政府の介入によって市場機能を回復させることが可能であると訴えたかったのである。ここで、共和党議会指導部から、公共事業に関する質問が出された。下院内総務フォードは、「ニクソン政権の方針が、ニューディール以来、雇用を創出し、失業対策となっていた公共事業を凍結するものなのか」と質問した。また、ほかの出席議員からは、「新規の公共事業凍結は危険」という意見が出された。そこで、ニクソンは、凍結する公共事業が一部であることを説明した。このニクソンの説明を、上院院内総務ダークセンは、公共事業の選択という意味に受け取った²⁷。

そこで、ニクソンは、再び自説を展開しはじめた。

経済など、政治問題としては価値がありません。あなた方は均衡財政に票を投じないでしょう。しかし、アメリカ経済について、われわれは責任を負っていますので、議員のように行動しなければなりません。また、われわれは「苦い薬」を飲もうとしています。ですが、これは、今、すべきことなのです。そして、今、難しい決定をすることは正しいのです²⁸。

共和党議会指導部からは、公共事業を凍結することで、雇用をはじめとしたアメリカ経済に打撃を与える懸念が示された。これに対し、ニクソンは、均衡財政ではなく、公共事業の創出に共和党議会指導部が票を投じる傾向にあることを指摘し、公共事業より均衡財政に票を投じるべきと論じたのである。そして、ニクソンは、均衡財政を連邦政府の責任であると主張した。連邦政府自らがその役割を縮小し、通貨の供給量を抑えることで、インフレを抑制しようとしたのである。

(3) 1969 年予算の削減案

連邦政府の歳出削減というニクソン政権の方針が示されてから約 1 か月後、具体的な削減対象に関する話し合いがもたれた。すでに可決され執行されはじめている 1969 年予算を修正し、さらに 40 億ドルの削減を目指そうとしたのである。表 1-1 のように、軍事費と老齢年金を中心に、退役軍人関係費、交通関係費、外交関係費、宇宙開発、農業など、ほとんどの予算項目が削減対象とされた。除外されたのは、教育、雇用、医療、貧困層向けの所得保障だけであった²⁹。

表 1-1: 1969 年削減要求額および決算

出典 Memo; Buchanan: 15 April 1969: Box 78: F1969Apr: POF: SMOF: WHSF; RMN
および Statistical Abstract of the US, 1971 より筆者作成。

項目		削減額	1969 年決算
軍事費		-1,100	82,497
人的資源費	教育、雇用、職業訓練など		7,548
	医療		5,162
	メディケア		5,695
	貧困層向け所得保障		13,076
	老齢年金	-1,000	27,298
	退役軍人関係	-245	7,631
物理的資源費	エネルギー		1,010
	天然資源および環境		2,900
	商業および住宅		119
	交通(郵政含む)	-420	6,526
	地域社会及び地方政府		1,552
国債費			12,699
その他	外交関係	-264	4,600
	宇宙および技術開発	-230	5,020
	農業および国土保全	-345	5,826
	司法		766
	政府一般		1,936
	その他	-150	7,986
合計(単位 : 100 万ドル)		-3,754	183,640

ここで留意すべきは、ニクソンが軍事費の削減も共和党議会指導部に提示したことである。ニクソンが避けたいと思っていた軍事費も削減対象とすることで、共和党議会指導部に歳出削減を了承するよう強く求めたのである。いわば、自分も「苦い薬」を飲むので、共和党議会指導部も「苦い薬」を飲んでほしいというニクソンからの頼みともいえた。

実際、ニクソンの予算削減要求に、共和党議会指導部は大反対した。上院院内幹事スコットが、「人的資源の流出につながる」と批判したことを皮切りに、反対意見が続出した。なかでも、共和党政務委員会(Republican Policy Committee)委員長アロット(Gordon Allott)は、「こんな歳出削減は馬鹿げている」といい、上院歳出委員会主席のヤング(Milton Young)は、「ノースダコタ州では、半分の町が海拔ゼロメートル以下であるために行われてきた事業がようやく認知されてきたというのに、打ち切るのか」と言葉を荒げた。ニューディール以来、政党を問わず、連邦政府が行う公共事業を自らの選挙区に誘導することで利益を得る議員が多かったからである。そこで、下院院内総務フォードが仲裁に入った。これらの歳出削減がインフレ抑制のためであることを繰り返し説明したのである。フォードの説明によって、議員たちが落ち着いたのを見計らい、ニクソンはさらに説明を付け加えた³⁰。

削減について、われわれは政治問題として細心の注意を払っています。(略)もし、何もしなければ、財政保守がもっと危険な状況を作り出すかもしれません。恐慌の可能性が出てくるのですよ。(略)だからこそ、「苦い薬」を飲まなければならないのです³¹。

このニクソンの説明を聞き、先ほどまで反対していた上院院内幹事スコットは、「要するに、生贄の子牛が必要ということなのですね」と述べた。こうして、ニクソンは、「好ましくない予算削減でも受け入れなければならない」と共和党議会指導部を説得したのである³²。

なお、本来、大統領が軍事費の削減を受け入れる代わりに、議会指導部も公共事業の削減を受け入れなければならないという論理は成立しない。大統領も連邦議会も、予算を用いて「公共の利益」に資することを行うことが目的だからである。だが、連邦歳出が多すぎるがゆえに、「公共の利益」を損なうことになっているとすれば、話は別である。大統領も連邦議会も、歳出削減を受け入れざるを得ないであろう。このとき、すべての歳出を削減するわけではないし、どちらかが先に歳出削減を提案することになるので、ここに両者の駆け引きが生じるのである。

本章が示したのは、自党の議会指導部との駆け引きにおいて、大統領から歳出削減を申し入れた事例である。そして、戦時下において、最高司令官たる大統領が軍事費を削減することは、非常識かつ想像もできないことであった。同様に、議会指導部にとっても、ニューディール以来、連邦政府が行う公共事業や連邦政府の補助金は、非常に魅力的な存在となっていた。公共事業や補助金を候補者の選挙区にもってきたと訴えることが、当選への近道となっていたからである。もちろん、こうした政策を強力に支持してきた民主党は、

選挙において有利であった。そのため、ニューディール以降の選挙では、1946 年と 1952 年を除いて、上下両院とも、民主党が多数派を形成していた。そして、2 大政党制の一翼を担う共和党ですら、民主党議員のように、公共事業や連邦補助金を地元へ誘導しようとする議員が少なくなかったのである、こうした状況で、ニクソンが率先して受け入れたくない軍事費の削減を受け入れたことは、共和党議会指導部を説得するうえで、非常に有効に機能したのである³³。

3. 再発の懸念

(1) ピケ規制

予算の削減について議会指導部を説得したものの、これ以外の方法も模索された。これがピケ(picketing)規制である。ピケとは、労働争議の際、労働者側からのスト破りを防ぐための方法であった。具体的には、組合員が職場に見張りを立て、ほかの労働者を職場に入れないようにし、ストライキの実効性を確保する行為などがある。アメリカの法律では、組合員以外の労働者の就業を妨害しない限り、ピケは合法とされている。ただし、ピケには、デモンストレーションとしての効果もあった。ピケを張ることで、労働者側がストライキの目的を世間に訴えることもできるからである。さらに、不買運動などにこれを援用することもできた。不買の対象となった企業やその取引先で、不買運動を知らしめる座り込みなどを行えばよいからである。ニクソンは、1960 年代の社会運動の高まりに便乗したデモンストレーションは、企業の自由な経済活動を阻害し、アメリカ経済の発展を妨げると考えた。そのため、こうした本来の労働者の権利としてのピケとは異なるものとしてのピケを規制の対象としようとした。これが企業活動に多大な被害を及ぼし、ニクソン政権が打ち出すインフレ対策の効果を薄める可能性が高いと考えたからである³⁴。

しかし、ニューディール以来、強力な利益集団としての労働組合は、歴代政権と連邦議会に圧力をかけ続けた。そして、労働者の権利と労働関係予算を拡大してきた。共和党議員も、共和党政権も、これを容認してきた。そのため、ピケを規制するということが労働者の権利を侵害すると受け止められれば、想像を絶する反対が予想された。

それでも、ニクソンは、共和党議会指導部に労働者の権利を保障することの重要性を示しつつ、拡大一辺倒の労働政策に手を加える必要性を訴えた。ニクソンに続いて、労働長官シュルツも、ニクソン政権のピケ規制が、あくまで不買運動を規制するものであると強調した。だが、上院院内総務ダークセンは、「まったく人の道に外れている」とピケ規制に強く反対した。ダークセンは、ピケ規制の効果よりも、ピケ規制を容認することによって、労働者の権利を侵害しているとみられることを嫌ったのである。これまで、アメリカ社会全体として拡大を認めてきた労働者の権利への規制に賛成することは、労働組合員以外か

らも大きな反発を招く可能性が強かった³⁵。

だが、ニクソンは、ピケ規制をすべきという自分の考えを繰り返し述べた。

1940 年代後半、私が下院労働委員会に属していたとき、私はタフト＝ハートレー法 (Taft-Hartley Act、正式には Labor Management Relations Act of 1947) の立案に携わりました。ピケ規制は、さまざまな問題のひとつの領域にすぎません。私は今でもピケ規制をすべきだと考えています³⁶。

もちろん、ダークセンがこのニクソンの発言に納得するはずもなかった。だが、思わぬところからニクソン擁護の意見が出た。上院労働および公的福祉委員会上席ジャビッツ (Jacob Javitz) である。これまで労働者の権利を擁護し、拡大に尽力してきたジャビッツが「われわれは、この立法を長い間待ち望んでいました」と述べたからである。すると、ダークセンは、『われわれ』とは誰のことか」とジャビッツに詰め寄った³⁷。

「ダークセン議員を支持していない共和党员」という意味ですよ。労働分野で何かを得るなら、われわれは労働分野のために何かをしなければなりません。これがわれわれの仕事です³⁸。

ジャビッツは、労働者に不利益をもたらさないのであれば、ピケ規制は支持すべきだと主張したのである。このジャビッツの発言は、ニクソン政権期の共和党議員の多様性をあらわしている。近年の共和党は、議会指導部による一般の議員への強い拘束力が指摘されているが、1960 年代末から 1970 年代初頭の共和党は、議会指導部に対し異なる意見を堂々と主張していたのである。

ジャビッツに続き、労働長官シュルツがニクソンの意見を補った。現行法では 7 日間のピケが許されているが、新法で規制を加える代わりにピケを 15 日間まで認めることを提示したのである。このシュルツの提案には、共和党政策委員長アロットが反対した³⁹。

そこで、ニクソンは、進行中だった OEO 改革を例に、ピケ規制が労働者の権利を損なうものではなく、安価にプログラムを実行する手段であると訴えた。

[OEO が管轄している]職業部隊は、かつて 2 万 7,000 人分の職業訓練しかできませんでした。ですが、今では 6 万人分の職業訓練を行っています。なぜなら、1 人当たり 8,000 ドルかかっていた職業訓練を、全米実業家同盟(National Alliance of Business)の協力を得て、3,000 ドルで行うことができるようになったからです。ですので、指導部のみなさんも、こうした議論を連邦議会やほかの場所で行ってください。そして、これこそ、政権が行った職業部隊の予算削減なのだと伝えてください⁴⁰。

ニクソンは、OEO の事例を通して、「職業部隊の予算を削減し失業者の権利を侵害しているようにみえても、そうではない」と伝えようとしたのである。すなわち、一見すると、ピケ規制は労働者の権利を侵害しているように見えるが、実際のところ、不買運動を対象としているので労働者の権利を侵害するものではないと説明したのである。

ここにいたって、ダークセンはピケ規制に反対するとは言わなくなったが、ピケ規制法の可決が厳しいことをニクソンに伝えた⁴¹。

ピケ規制は、インフレ再発を抑えるために直接的な効果をもたらすものではない。だが、健全な企業活動を支援することを通して市場機構を間接的に保護することになるのである。

(2) 付加税の税率引き上げ

ニクソン政権が行った第 2 の模索は、所得税にかかる付加税の税率引き上げであった。付加税は、所得税を累進的にする方法のひとつである。この付加税を引き上げることは、事実上の高額所得者への増税であった。これによって、連邦政府が歳出を増やさないというメッセージを国民に送ることができた。もちろん、増税はインフレを抑止しようとする連邦政府からの強力なメッセージでもあった。1969 年 5 月 13 日、ニクソンは、共和党議会指導部に付加税の税率を引き上げる提案を示した⁴²。

しかし、共和党議会指導部は、この提案には問題が山積していると主張した。まず、税に関する法案が付託される下院歳入委員会の上席バーンズ(John Byrnes)は、「付加税率を引き上げることには、上下両院の管轄委員会[下院歳入委員会および上院財政委員会]と下院本会議が受け入れないでしょう」と述べた。下院院内総務フォードも、オハイオ州クリーブランドでは、地元新聞が反付加税のキャンペーン中であると報告した。上院からも、財政委員会上席ウィリアムス(John Williams)が、付加税の引き上げは困難を極めるという意見を述べた⁴³。

私がみるところ、問題は、政権が予算の組み替えによって財源が生まれると主張している点です。財源が生まれるなら、増税は必要ないと国民は思うでしょう。ですから、赤字財政のなかで、予算の組み替えによって財源が生まれると主張するのはやめるべきです⁴⁴。

ウィリアムスの意見は、驚くほど率直なものだった。そのため、これをもって、付加税の話題は終わったのである。そして、付加税率を引き上げたい政権側は、指導部を説得すべく、日を改めることにした。政権側が新たに設定した日は、ほぼ 1 か月後の 6 月 12 日のことであった。この会議で指導部の理解を得るために、政権側は民主党の議会指導部も招聘した。連邦議会において、多数派の民主党議会指導部が付加税率引き上げに賛成すれば、法案可決の可能性は飛躍的に高まるからであった⁴⁵。

この会合で、政権側は、付加税引き上げの根本的な理由、すなわちインフレ抑制について改めて説明した。政権側からの説明は、インフレ抑制に強硬な立場をとる財務長官ケネディと FRB 議長マーティン(Williams Martin)が行った。彼らは、「今、増税を行わなければ、インフレ心理(Psychology of Inflation)によってインフレが再発し、アメリカ経済が悪化する」と繰り返し説明した⁴⁶。

財務長官ケネディらの説明を聞き、民主党下院院内幹事上席ボグス(Hale Boggs)は、「現在審議中の税制改革との兼ね合いがあり、管轄の下院歳入委員会の判断による」と答えた。そのうえで、付加税率引き上げ対象から貧困層を除外できるかを尋ねた。これに、財務長官ケネディが「技術的には可能」と回答した。貧困層を除外することを確認したので、ボグスら民主党議会指導部は下院の票読みを行い、民主党 100 と共和党 130 の賛成票を見込んだ⁴⁷。

下院で可決する可能性がでてきたので、付加税率引き上げ法案を連邦議会に提出する時期へと論点が移っていった。法案提出の時期について、ボグスは、「今現在、[下院歳入]委員会では、民主党委員 4-5 名と共和党委員 10 名の賛成が見込まれるので、来週にも提出すべき」と主張した。だが、共和党下院院内総務フォードが「来週いっぱいまで様子を見てから提出してもよいのではないか」と意見した。そこで、付加税率引き上げ法案を連邦議会に送る時期は、フォードの意見どおり、6 月下旬となったのである⁴⁸。

(3) 共和党の「苦い薬」

ピケ規制と付加税率の引き上げが連邦議会に送られたが、6 月下旬に送られた付加税率の引き上げ法案は、下院歳入委員会で大きな反対を受けてしまった。そこで、ニクソンは付加税率の引き上げを諦めた。そのかわり、3 月に行って成功した連邦歳出削減の説得を再び繰り返したのである。9 月 19 日、共和党議会指導部との会議において、ニクソンは連邦政府のさらなる歳出削減と金融政策の引き締めがインフレを抑制するために必要であることを改めて訴えた⁴⁹。

もし、どこかでインフレ率が 5%から 3%に下がったという話を見聞きしたら、それはわれわれの政策の結果です。インフレ抑制に関し、われわれは重要な政策を実行してきました。人気のない付加税率の引き上げに着手し、金融政策を引き締めました。さらには、連邦政府が発注する公共工事の 75%を削減しました。2 か月後には、すべてがはつきりするでしょう⁵⁰。

しかし、こうした公共工事の削減が中間選挙に出馬する共和党下院議員候補への大きな障害となるという意見が出席議員から出された。これに対し、2 つの答えが示された。第 1 に、大統領顧問バーンズは、公共工事削減に関する明確なガイドラインを示すと述べた。

第 2 に、政府予算局長メイヨーは、医療費など優先順位の高い分野は削減対象から除外すると説明した。そこで、ニクソンが再び口を開いた⁵¹。

われわれの戦略は、連邦議会が行ってきた努力に関して言えば、評判の悪いものだと思います。(略)ですが、これらは技術的な問題として実行しているものであり、決して好戦的なものではありません⁵²。

ニクソンは、政権が連邦議会と対立するつもりはなく、歳出削減があくまでインフレ対策の技術的な問題であることを強調したのである。

しかし、共和党議会指導部の反応は、1 か月ほどで大きく変化していた。なぜなら、9 月 7 日に上院院総務のダークセンが亡くなり、グリフィンが共和党議会指導部に入ったからである。グリフィンは、民主党議員のランドラム(Phillip M. Landrum)とともに、労働組合に制限を加える労使報告公開法(Labor Management Reporting and Disclosure Act of 1959, ランドラム＝グリフィン法 Landrum-Griffin Act ともいう)の成立に尽力したことで、一躍有名になった。労使報告公開法は、1940 年代から 50 年代にかけてストライキが頻発したことを背景に、ワグナー法のもとで労働組合の力が強くなりすぎたという認識から、労働組合と労働者の団結権に制限を設けた法律である⁵³。

このグリフィンが共和党上院院内幹事として参加した 10 月 14 日の会合になると、共和党議会指導部はニクソンにエールを送るようになっていたのである。特に、グリフィンは、指導力をもって積極的に立ち向かうようニクソンを励ましたのである。

国民はさらなる歳出削減と金融政策の引き締めを望んでいます。著しい物価高騰や労働組合からの最低賃金引き上げ要求には、個人的な指導力をもって臨んでください⁵⁴。

ここに、グリフィンは、以前の共和党議会指導部が受け入れられなかったことを積極的に受け入れる姿勢を示した。これは、ニクソンのいう「苦い薬」を飲むことを厭わないという意味といえよう。このグリフィンの存在は、共和党議会指導部との会合において、ニクソンの大きな支えとなった。

(4) 楽観的な経済閣僚

インフレがおさまったと判断できる経済指標があり、連邦政府の歳出削減などを共和党議会指導部が了承すると、インフレが再発するという懸念は忘れられはじめた。

そこで、1969 年 10 月 15 日、FRB 議長マーティンが CCE に招聘された。マーティンによれば、夏にはインフレの勢いがおさまっていたという。だが、「インフレがくる」ないし「今はインフレだ」という心理はおさまっていないと強調した。インフレ心理が広まると、

需要が喚起され物価が上がりインフレを誘発する。かつて失業率が 4%まで下がったとき、多くの人々が消費に突きすすんでいった。そのため、今、ニクソン政権が取り組まなければならない問題は、インフレ抑制の圧力をアメリカ社会にかけ続け、連邦歳出を抑制しつづけることであるという。しかも、インフレ抑制の圧力と歳出抑制は、すぐに着手しなければならないと主張した。その理由として、マーティンは、来たる中間選挙とインフレ心理加速の 2 つを挙げた。そのうえで、マーティンは、現在、FRB が銀行への貸出しを抑制しているので、政権側が早急に対応すればインフレ心理を抑え込めると強調した。彼はインフレが加速して恐慌になることを強く恐れていたのである⁵⁵。

しかし、経済諮問委員長マクラッケンは、マーティンの懸念を否定した。そして、1969 年と 1970 年見込みの表を示しながら、失業率上昇のもとでも経済成長が進んでいるアメリカ経済の現状を議題としたのである。

マクラッケンが示した表 1-2 が明らかにしたことは、通貨供給量が横ばい、住宅着工件数も 180 万件から 130 万件に減少し、失業率上昇、物価下落傾向という経済が縮小する局面でありながらも、GNP が増加していたことである。これらの指標から、CCE では、失業率の上昇を気にするのではなく、むしろ好意的にみるべきという意見が出された。労働長官シュルツは、失業率が高く発表されれば、将来不安が広がり、消費と通貨の流通量が抑制されて、インフレがいつそう鎮静化すると主張した。このシュルツの意見に、出席していた経済閣僚の多くが同意した⁵⁶。

表 1-2: マクラッケンが提示した表

出典 Memo; Safire: 15 October 1969: F1969Oct: Box 79: POF: SMOF: WHSF; RMN.

		GNP(10 億ドル)	失業率(%)	物価上昇(%)
1969 年	1-3 月期	909	3.3	4.9
	4-6 月期	925	3.5	5.2
	7-9 月期	945	3.7	5.4
	10-12 月期	953	3.9	4.1
1970 年	1-3 月期	963	4.2	3.7
	4-6 月期	973	4.5	3.1
	7-9 月期	993	4.7	3.4
	10-12 月期	1,011	4.6	2.4

つまり、1969 年秋になっても、CCE では経済指標を信頼し、インフレを楽観視する人々が主流だったのである。彼らは、インフレを一過性の経済現象と理解し、アメリカ経済の

深部に迫る問題だとは考えていなかった。1960年代末においては、共和党の経済閣僚であっても、連邦政府が多額の歳出を行うことを否定していなかったのである。これは、現在の共和党や共和党を支持する経済の専門家との大きな違いであり、共和党の経済政策が変化していることも示している。

(5) 経済界からの要望

インフレ再発の懸念を問題視したのは、住宅都市省長官ロムニーである。インフレ抑制をすすめていると連邦政府から強いメッセージを発するようニクソンに求めた。そして、共和党を支持する経営者たちが作成した「政府が政治を立て直すことを強く要請する」という題目の資料を示した。ロムニーを補足するかのように、経済諮問委員ステインが強いメッセージの重要性を訴えた。ステインは、大統領が強いメッセージを発すれば市場は安定し、大統領が隙をみせると敏感に反応することを説明したのである⁵⁷。

そこで、日を改め、11月13日、大統領が発する強いメッセージについてCCEで話し合いが行われた。会議の冒頭、ニクソンは、強いメッセージを発するべきという経済界からの要望を2つにまとめた。第1に、労働者の最低賃金とインフレの関係である。第2に、労働問題やその関連分野である。ここで、ニクソンは、経済界の主張を、ジョンソン政権が引き上げた最低賃金とインフレ進行に因果関係があると述べた。そして、労働者に関わる広範な問題で引き締めを行うと大統領が強いメッセージを発すればインフレ再発を抑えることができると示したのである。そのうえで、経済界からの要望を受け入れるべきか、経済閣僚に問いかけた⁵⁸。

これについて、マクラッケンは、ニクソンが他人の意見に振り回されすぎていると意見した。マクラッケンは、統計にあらわれる労働者の賃金を労働者全体のものではないと考えていた。労働組合に属し、組織化されている労働者のものばかりではないと考えていたのである。ゆえに、労働問題に手をつけるべきではないし、労使関係をもとにした経済界からの要望を気にする必要はないという意見だったのである。シュルツもこれを擁護したが、ニクソンは価格決定の最善のメカニズムである市場機構に大きな影響を及ぼす経済界からの意見を重視したいと述べた。そして、難しい問題であっても、アメリカに存在する問題なら何でも解決に向け努力すべきという考えを明確にしたのである⁵⁹。

4. 歳出削減の難しさ

(1) 対策の流れ

これまで論じてきたことから、インフレ対策を重視する要因として、ニクソン政権内に

以下の共通認識があったといえる。まず、連邦政府の大規模な歳出があることで、市場に通貨が過度に流通し、インフレを進行させた。インフレが進行すると、アメリカの金融経済を停滞させ、経済的不平等が広がってしまう。ゆえに、連邦政府は歳出を抑制しなければならない。この認識が共有されていたからこそ、これまでみてきたニクソン政権のインフレ対策では、歳出削減が主として論じられてきた。つぎに、連邦政府が歳出削減を行うとすれば、何を削減するかが問題となる。だが、ほとんどすべての議論参加者は、自分が関わっている歳出を削減することに賛成しなかった。議論が始まると、ベトナム戦争中のニクソンは軍事費を削減することを拒否し、農務長官ハーディンは農業補助金にメスを入れることを拒んだ。共和党の議会指導部も、自らの選挙区への補助金が削減されることに難色を示した。

こうしたなかでニクソンが行った決定は、社会保障費を除くすべての項目の削減であった。そして、反対者を説得する戦略として、ニクソンはハーディンと共和党議会指導部に異なる論理を用いた。つまり、ハーディンには知恵を絞るようにいい、共和党議会指導部には自分も軍事費削減するので了承してほしいと懇願したのである。さらに、批判を分散させるため、歳出削減以外の方法も模索したのである。これによって、社会保障費を除くすべてが歳出削減の対象となり、インフレが終息したと考えられる統計が出される状態になったのである。

(2) 潜在的問題

急激なインフレ進行を抑えることを目的としたニクソンのインフレ対策は、ニューディールが需要を喚起したのとは異なり、供給を調整することを主眼に置いた。繰り返しになるが、インフレ対策の方法がいくつかあっても、ニクソン政権の経済閣僚は、連邦政府の歳出が「行き過ぎ」ているために、通貨の需要と供給のバランスが崩れてインフレが進行したという認識では共通していたのである。そのため、需要と供給のバランスを調整するために、貧困層に対する社会保障費を除き、すべての項目を削減対象とした。先に示した表 1-1 からわかるように、最も歳出の多い軍事費と 2 番目に歳出の多い老齢年金が大幅に削減されたのである。歳出削減という方法を選んだ点で、ニクソン政権のインフレ対策は、原則論的で、極めて妥当なものといえる。そして、景気循環論の経済学者で、大統領顧問だったバーンズが金融の引き締めを繰り返し提言しても、ニクソンの関心は金融のほうには向かなかった。

しかし、インフレ対策における本当の問題は、その方法ではなく、歳出削減に関わる人々の多くが歳出削減を拒んでいたということである。すなわち、「苦い薬」を飲みたい人間などいなかったことである。

「苦い薬」を飲んでもらうにはどうすればいいのか。拒んでいる人に、「一緒に飲みましょう」と誘いをかけるのである。拒んでいる人が 2 か所にいるなら、それぞれが納得でき

る理由を示して、「一緒に飲みましょう」と誘うのである。説得する相手が複数に及ぶ場合、相手によって、論理を変える戦略なのである。説得の言説だけをみれば、説得者の論理的矛盾と受け止められるだろうが、その目的を考えれば現実的といえる。そのうえ、そもそも、「苦い薬」など飲みたくて飲んでいるわけではないので、少しでも飲まなくてよい状況ができれば、すぐに飲まなくなってしまうのである。

こうした状況は、歳出削減をとまなう連邦政府の改革に潜在的に存在する。決してニクソン政権期だけの問題ではないのである。

(3) ニクソンの決定

では、なぜニクソンは社会保障費を削減対象から除外したのだろうか。ここに、本研究はニクソンの市場経済重視の考え方と福祉観を見いだすのである。

第 1 に、ニクソンが市場機構を重視しているといえるのは、多額の連邦歳出をインフレの原因とみなし、市場機構を歪めていると考えていたからである。そのため、戦時下であるにもかかわらず、ニクソンは軍事費の削減を了承したのである。

第 2 に、ニクソンの福祉観は医療や貧困層向けの所得保障など、老齢年金以外の社会保障を歳出削減の除外したことにあらわれている。ニクソンは、戦時下において軍事費を削減しても、大半の社会保障費は削減しなかった。CCE の第 1 回会議で経済諮問委員会のマクラッケンが示したことと同様、中長期的な経済の安定とこれに伴って生じる経済的弱者の救済を連邦政府が行うべきと考えていたからである。ニクソンや経済閣僚たちは、アメリカ社会を不平等なものと捉えたうえで、連邦政府の歳出の「行き過ぎ」を修正しようとしていた。一般的に、市場機構が健全に機能していても、必然的に敗者は生まれる。市場が競争を行う場である以上、競争に勝ち残る者と負ける者に分かれてしまう。そして、競争に負けた者は経済的弱者となる。CCE に出席していた経済閣僚は、この経済的弱者を救済するため、大部分の社会保障費を削減の対象から除外したのである。

したがって、インフレ対策でニクソンが下した決定は、連邦政府の介入をやめるのではなく、連邦政府の介入を縮小するものであった。連邦政府の介入に問題があるなら、介入をやめればいいという発想ではなく、介入を縮小しようとしただけといえよう。

5. 大統領の説得力を上回るもの

アメリカの政策過程は連邦議会が中心となって行うものであるが、ニューディール期以降、大統領が提案する政策が増えた。そして、ニクソンのインフレ対策は、大統領の「説得の力」によって議会指導部を説得し、歳出削減に成功したのである。歳出削減は、経済指標のうえで、インフレが終息したと考えられる状況をつくりだした。

そして、忘れてならないことは、これが完全な平時でなかったことである。ニクソンが軍事費を削減したくないという意思を曲げて了承したばかりか、議会指導部への説得も行ったのは、インフレの進行に対する対処が緊急性を要し、歳出削減に関する連邦議会の承認が必要だったからである。緊急の対処が必要な非常時には、問題への対処が優先される。より大きな緊急非常時には、これまでの議論や前後関係を無視した決定が下される。

このような緊急非常時は、1971年8月中旬にやってきた。駐米イギリス大使から30億ドルと金の交換が申し込まれたからである。そこで、ニクソンは閣僚会議を緊急に招集し、ドルと金の交換停止や90日間の賃金・物価および地代・家賃の凍結を決定したのである。これまでの議論を飛び越して、価格統制という、きわめて強力なインフレ対策を行なったといえよう⁶⁰。

これは、ニクソン政権の新経済政策とよばれるものである。そして、この新経済政策は国際社会にも大きな影響を与え、ニクソン政権が行った失敗として2つの見方で論じられている。第1に、ニクソンの個人的な関心からの見方である。ニクソンは保守主義者であり、市場システムを信頼し、政府の介入に懐疑的にとらえる。そのため、ニクソンは外交面での活躍を重要視し、国内政策には熱心でなかったので、経済政策に失敗したと解釈する。第2に、個人的な関心の問題ではなく、結果として失敗したという見方である。その理由として、まず、人口構造の変化を過小評価した点が挙げられる。第2次世界大戦後のベビーブーム世代が働きはじめたので、若年労働人口は比率が高まりつつあった。若年層はひとつの職に定着せず、他の年齢層と比べて失業率が高い傾向にある。ゆえに、全体としての失業率は高まってしまう。同様に、進行しつつあった女性の社会進出も初期段階にあったので、失業率を高める結果となった。経済政策に関わるエリートはこれを理解していたが、その影響力が大きいとは考えていなかったのである⁶¹。

これら2つの見方のうち、本章をふりかえれば、ニクソンが経済政策に関心を持っていなかったという見方は否定できる。少なくとも、ニクソンはインフレ対策に高い関心を寄せていたし、経済閣僚が参加するCCEでも積極的に議論に参加していた。また、インフレ対策の具体的な方法が固まると、議会指導部を熱心に説得していたのである。

このように、いかに高い関心をもち、積極的に取り組んでいたとしても、国外からの強い圧力がかかり危機的状況に追い込まれると、これまでの取り組みがほとんど無に帰することもある。通常の政策決定とは別に、直面する問題に対する判断を即座に下さなければならないからであろう。

-
- ¹ 稲田義久「現代アメリカ経済－インフレの兆し」、<http://kccn.konan-u.ac.jp/keizai/america/02/frame.html>. (as of 2010/8/10) .
- ² Memo; Safire: 24 January 1969: F1969Jan: Box 77: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.1.
- ³ Ibid., pp. 1-2.
- ⁴ Kenneth W. Thompson, *The Nixon Presidency: Twenty-Two Intimate Perspectives of Richard M. Nixon*, Lanham, MD: Univ. Press of America, 1987, pp.90-93, 150.
- ⁵ Memo; Safire: 24 January 1969, Box 77: F1969Jan: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.3-4.
- ⁶ Ibid., p. 6.
- ⁷ Ibid., p. 7.
- ⁸ Memo; Burns to President: 1 April 1969: Folder Domestic Legislative Program: Box 1: Arthur Burns Files: SMOF: WHCF; RMN, p.1.
- ⁹ Safire: 24 January 1969, op.cit., p.6.
- ¹⁰ Memo; Safire: 16 May 1969: F1969May: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.3.
- ¹¹ Ibid., p.5.
- ¹² Memo; Safire: 28 May 1969: F1969May: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.1-4.
- ¹³ Ibid., p.5.
- ¹⁴ Ibid., pp.6-8.
- ¹⁵ Memo; Safire: 19 September 1969: F1969Sep: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.1-5.
- ¹⁶ Ibid., p.5.
- ¹⁷ Ibid., pp.5-6.
- ¹⁸ Ibid., p.8.
- ¹⁹ Ibid., pp.10-12.
- ²⁰ 久保文明『ニューディールとアメリカ民主政：農業政策をめぐる政治過程』東京大学出版会、1988年; Adam D. Sheingate, *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2003.
- ²¹ 阿部斉、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学出版会、2002年、51-75頁。
- ²² Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press, 1990, pp.3-9; 阿部、久保、前掲、60-62頁。
- ²³ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, MA: Houghton Mifflin, 1973; アーサー・シュレジンジャー・ジュニア（藤田文子、藤田博司訳）『アメリカ大統領と戦争』岩波書店、2005年、55-81頁。
- ²⁴ Complete List of Majority and Minority Leaders, http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Majority_Minority_Leaders.htm (as of 2010/7/20) .
- ²⁵ Memo; Buchanan: 25 March 1969; F1969Mar: Box 77: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.1-4.
- ²⁶ Ibid., p.4.
- ²⁷ Ibid., pp. 4-5.
- ²⁸ Ibid., p.6.
- ²⁹ Memo; Buchanan: 15 April 1969: F1969Apr: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.4-5.
- ³⁰ Ibid., p.5.
- ³¹ Ibid., p.7.
- ³² Ibid.
- ³³ 向井洋子『アメリカ政治史の基本』大学教育出版、2011年、166-167頁。
- ³⁴ Memo; Buchanan: 22 April 1969: F1969Apr: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.1.

-
- ³⁵ Ibid., p.2.
³⁶ Ibid.
³⁷ Ibid.
³⁸ Ibid., p.3.
³⁹ Ibid.
⁴⁰ Ibid.
⁴¹ Ibid.
⁴² Memo; Buchanan: 13 May 1969: F1969May: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.1.
⁴³ Ibid., p.2.
⁴⁴ Ibid.
⁴⁵ Memo; Buchanan: 12 June 1969: F1969Jun: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.1.
⁴⁶ Ibid., pp.1-2.
⁴⁷ Ibid., p.2.
⁴⁸ Ibid., pp.3-5.
⁴⁹ Memo; Buchanan: 19 September 1969: F1969Sep: Box 78: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.7.
⁵⁰ Ibid.
⁵¹ Ibid., pp.7-8.
⁵² Ibid., p.8.
⁵³ 独立行政法人労働政策研究・研修機構 2005 年報告書、118 頁、on line, http://www.jil.go.jp/institute/reports/2005/documents/019_7.pdf. (as of 2011/9/15) .
⁵⁴ Buchanan; 19 September 1969, op.cit., p.8.
⁵⁵ Memo; Safire: 15 October 1969: F1969Oct: Box 79: POF: SMOF: WHSF; RMN, pp.1-2.
⁵⁶ Ibid., pp.3-5.
⁵⁷ Ibid., pp.5-6.
⁵⁸ Memo; Safire: 13 November 1969: F1969Nov: Box 79: POF: SMOF: WHSF; RMN, p.1.
⁵⁹ Ibid., pp.2-7.
⁶⁰ Richard Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon*, New York: Touchstone, 1990, pp.515-522.
⁶¹ 大津留（北川）智恵子「小さな政府へ？ー1970 年代から 20 世紀末まで」村山裕三、地主敏樹（編）『アメリカ経済論』ミネルヴァ書房、2004 年、71-72 頁。

第2章 大統領府内組織の改編

1. OEO の成り立ちと批判

(1) 社会保障法の成立まで

アメリカの福祉は、大きく 2 つの見方で論じられてきた。歴史としての見方と政策としての見方の 2 つである。歴史としての福祉は植民地時代やアメリカ建国間もない時期から論じられていることが多く、政策としての福祉はニューディール以降のものを論じることが多い。公的救済の中心がニューディールを通して変化したからである¹。

本研究は歴史として論じるので、ここで、植民地時代からの福祉政策をふりかえっておく。そもそも、アメリカでは、各州が植民地時代のエリザベス救貧法(Elizabeth Poor Law, of 1601)を援用した救済を行っていた。この救済は 3 つに分けることができる。第 1 に稼働能力のない貧困層に対する生活費の支給、第 2 に貧困層を働かせる施設の運営、第 3 に貧しさから徒弟に出す子どもへの養育費支給である。そして、独立戦争を経て合衆国憲法が制定されると、この慣習にならって、公的救済は正式な州の権限となった。合衆国憲法修正 10 条が「この憲法によって合衆国に委ねられておらず、またそれによって州に禁じられていない権限は、それぞれの州または人民に留保されている」と規定していたからである。そして、1848 年、連邦政府が公的救済に関わらないことは、連邦政府の原則となった。精神病患者の病院ないし施設を建設する土地を連邦政府から州政府に与えるという法案に、ピアース(Franklin Pierce)大統領が拒否権を発動したからである。ピアースが拒否権を発動した理由は単純だった。恵まれないという意味で貧困層に区別はないはずなのに、精神疾患のある貧困層だけを救済対象にするのは建国の理念に反すると考えたからである²。

連邦政府不介入の原則が確立したものの、連邦政府が社会保障にかかわることを求める社会運動がはじまった。たとえば、社会運動家ケリー(Florence Kelly)は、貧困層の子どもについて、精神状態や倫理観を調査し情報を共有すべきだと強調し、連邦子ども局(Children's Bureau)の設立に心血を注いだ。ケリーの運動は、ルーズベルト(Theodore Roosevelt)とタフト(William H. Taft)両大統領の支持を受け、1912 年、連邦子ども局の創設として結実した³。

また、多くの貧しい人々を抱える大都市では、新たな動きが現れた。1911 年、シカゴ市が母子手当(Mothers' Pension)を導入したからである。この母子手当を創設したことにより、シカゴ少年裁判所は、青少年育成に関する新たな説明づけを行った。シカゴ少年裁判所は、

子どもが犯罪に手を染める根本原因が経済問題にあるなら、母子手当支給によって問題を改善できる、と主張したのである。なぜなら、母子手当受給世帯の子どもと少年裁判所で審判を受ける子どもは、ほぼ共通していたからである。彼らの多くが貧しさゆえに親と離れて施設に入り、親と離れているがゆえに犯罪に手を染めることになっていたのである。また、いったん施設に入った子どもは、家庭環境が改善するまで自宅に帰ることが許されなかった。貧しく劣悪な家庭環境のまま、子どもを引き取って育てることは認められなかったからである。ただし、母子手当を受給するのは母子家庭のみであり、父子家庭ならば従来どおり施設で養育すべきとした。シカゴ少年裁判所が示した論理は広く受け入れられ、まもなく、母子手当はイリノイ州でも実施されるようになった。さらに、1916年には21州、1920年には40州が母子手当を支給するまでに拡大したのである⁴。

1934年、ウォール街を株価大暴落が襲うと、救貧法から出発した公的救済は、さらなる変化を遂げた。連邦年金保険を求めるディル・コネリー法(Dill-Connery Bill)がローズヴェルト大統領の包括的な提案に切り替えられたからである。これによって、公的救済は、稼得能力のない貧困層への「救済」ではなく、稼得能力のある貧困層への「支援」になった。ローズヴェルトの提案は、住居の保障、生計手段の保障、社会保険の導入を国民に約束する教書として連邦議会に送られた。この教書を受け、ローズヴェルトの顧問たちは、失業保険、年金保険、福祉、医療サービスを核とした『保障の必要(Need for Security)』を作成した。この報告書は、連邦政府による新たな公共事業計画を前提に、各プログラムの位置づけを示すものであった。これは、「社会保障」という言葉を生み出したと同時に、これまでの政府による弱者救済の形を変えた。

ここで、州管轄の失業保険は、あくまで職をなくすことに対処する補足手段と位置づけられた。また、失業保険の支給期間が満了しても失業状態が続く場合には、公共事業に従事することで所得保障を受けることができるとされた。連邦直轄の年金保険は、ある程度の所得を得ている高齢者を対象とした州営プログラムとの住み分けがなされた。福祉と医療サービスは、連邦補助金の勧告にとどまった。その後、連邦議会で年金保険と失業保険を中心に修正がなされ、社会保障法が成立した。ここにおいて、連邦政府による弱者救済は、平等なアメリカ社会で失業者に復活の機会を与え、若年層に雇用を明け渡す高齢者の生活を保障するものになった。すなわち、女性や子ども、体の不自由な人々という少数派中心から失業者と高齢者中心に組みかえられたのである⁵。

(2) OEO の設立

社会保障法の成立によって、政府が救済する対象は、女性や子ども、体の不自由な人々という少数派ではなくなった。そして、彼らは、アメリカの経済的繁栄の陰に隠れる存在となった。だが、1965年、大統領に就任したジョンソンは、アメリカ社会の少数派に結果の平等を実現するため、「貧困との戦い(War on Poverty)」を宣言した。そして、これが実

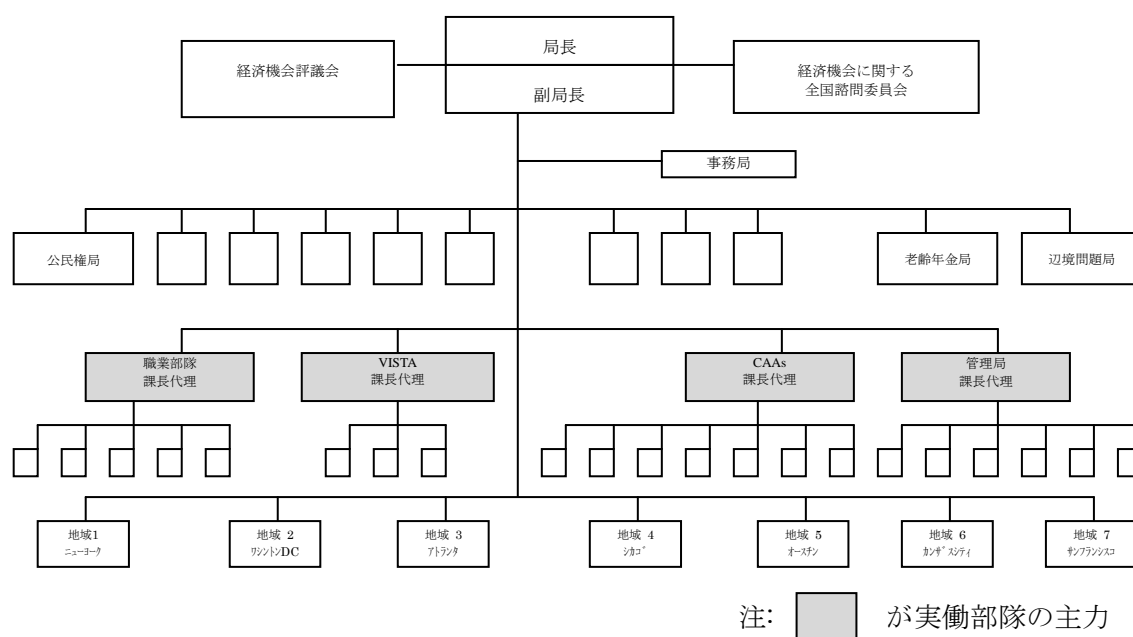
現されたとき、「偉大な社会」がやってくると述べた。ジョンソンは、女性や子ども、体の不自由な人々だけでなく、黒人という少数派をアメリカ社会の表舞台に登場させたのである⁶。

貧困との戦いと「偉大な社会」計画は、ほぼ同義のものであり、ジョンソンは OEO を「偉大な社会」計画の中心に位置付けた。OEO は、業務が明確ではないことが特徴だった。OEO の法的根拠となる経済機会法(Economic Opportunity Act of 1964)も、OEO の業務を明らかにしていない⁷。

そのため、図 1-1 のように、OEO 局長と副局長に助言する諮問委員会が 2 つあり、管轄する事業は 15 もあった。これらの事業の中には、人種問題に携わる公民権局(Office of Civil Rights)や老齢年金局(Office of Older Pensions Programs)、辺境問題局(Office of Rural Affairs)もあった。さらに、全国を 7 つに分け、地方事務所を設置した。

図 1-1: ジョンソン政権期の OEO 組織

出典 Memo; Rumsfeld to Moynihan, 4 July 1970, Box 269, DPM.



ジョンソンは、このような OEO 初代局長に故ケネディ大統領の義弟シュライバー(Sargent Shriver)を任命した。ケネディは、1962 年に社会保障法公的福祉修正(Social Security Act, Public Welfare Amendment of 1962)を可決させ、福祉に関する州の自由裁量権を広げた。そして、ジョンソンは、貧困との戦いを宣言し、これを実行に移すに際し、ケネディ政権との継続性を示すため、シュライバーを選んだのである。シュライバーは、

社会的な不平等是正に必要なことすべてを OEO の事業とした。たとえば、職業部隊(Job Corps)事業では、中学校あるいは高校を中退した貧困層の若者を対象にした寮付の施設を建設し、教育のやり直しや職業訓練を行った。これとは別に、職業訓練プログラムも支援した。田舎に住む貧困層と小規模自営業者への融資も行った。郡などに設置された CAAs (Community Action Agencies: 地域活動局)が実施していたヘッド・スタート(Head Start)や VISTA (Volunteers in Service to America: アメリカ奉仕団)も支援した。ヘッド・スタートは、貧困層の就学前児童に対するサービスである。具体的には、3 歳から 4 歳の子どもを預かる保育所で、子どもの健康状態を把握し、努力することの大切さを教えた。これによって、不登校や高校中退などを防ぎ、貧困層の子どもを社会から孤立させないようにした。VISTA は、平和部隊(Peace Corp)の国内版であり、貧困地域コミュニティの教育などに若者がボランティアとして参加する事業だった⁸。

こうして、OEO 組織は急速に拡大した。そして、図 1-1 の組織図からもわかるように、OEO の事業のなかに重複があらわれたのである。たとえば、辺境地域に住む高齢の貧困層であれば、老齢年金局と辺境問題局のサービスを同時に受けることができた。また、高校を中退した小さな子どものいる黒人であれば、公民権局のサービスを受けたうえで、職業部隊やヘッド・スタートに参加することもできた。

(3) 連邦議会からの問題指摘

連邦議会は、設立当時から、OEO に問題点があることを指摘していた。連邦議会が指摘した問題点は 2 つあった。第 1 に、OEO の役割である。国内政策は、州政府あるいは郡市政府が管轄する政策領域とされてきた。そのため、直接、大統領が福祉政策に介入できるようにした経済機会局そのものへの批判が高まったのである。特に、植民地時代から福祉政策を積極的に実施してきた大都市では、市職員から大きな批判の声が上がった。そして、ジョンソンらが OEO を批判する人々を福祉政策の実務から外すよう圧力をかけたことで、批判する市職員らは連邦議会議員へのロビイングを行った。その結果、1967 年、連邦議会は OEO の下部機関であり実働部隊でもある CAAs の運用に修正を加えた。CAAs における郡市政府職員の構成比率を 3 分の 1 以上にすることで、郡市政府が行ってきた福祉政策を継続しやすい環境を整えられたのである⁹。

第 2 に、OEO の予算である。連邦議会は、特に、職業部隊と CAAs に多額の予算が投入されることを問題視した。そこで、1966-1967 年の 2 年間、連邦議会は職業部隊予算に上限をつけた。だが、予算に上限を設けても、その効果は小さかった。CAAs を増加させたり、他のプログラムに予算を上乗せするなどの逃げ道があったからである。そこで、1967 年、連邦議会は、貧困層が集中する地域にのみ CAAs を設置する修正を行った。それでも、効果は期待したほどではなかった。CAAs の 95%がそのまま維持され、市長あるいは市が引き継ぐことになったからである。結局、連邦政府は、これらの市に補助金を支給しなけれ

ばならなかった¹⁰。

(4) 経済団体からの批判

経済界からは、アメリカ商工会議所(United States Chamber of Commerce)が OEO の問題点を指摘した。特に、OEO が実施していた職業部隊の問題をとりあげた。経営者団体たるアメリカ商工会議所は、貧困層を潜在的な労働者とみなしていたため、彼らの再教育に関心があったからだと考えられる。ここで、アメリカ商工会議所が示した問題点は 2 つあった。

第 1 に、職業部隊の費用対効果である。1967 年 7 月から 1968 年 6 月の 1 年間で、職業部隊への参加者 1 人当たり 8,329 ドルかかっていた。だが、アメリカ商工会議所は、OEO が職業部隊を直接運営した場合、6,601 ドルになると試算した。すなわち、OEO が直接運営しないことで、1,728 ドルも余分にかかっていることになる。これは、当時、工場労働者の平均年収が 1,470.12 ドルだったことを考えれば、非常に大きな金額といえる。そのうえで、出費が増える要因は職業部隊の存在そのものと OEO に運営を任せていることにあり、アメリカ商工会議所は指摘した¹¹。

失業中の貧困層を入寮させ、教育や職業訓練を実施する職業部隊は、そもそも費用がかかるプログラムである。職業部隊に参加する貧困層の平均教育水準は、実質的には小学校卒業程度であったため、小学校や中学校の教育をやり直したうえで、より実践的な職業訓練を行わざるをえなかった。そして、実践的な職業訓練を行うには、そのための設備が必要とした。たとえば、自動車修理工の職業訓練を行うにしても、訓練用の設備が必要であった。ウェイトレスやデータ入力の仕事にしても、同様であった。学校教育のやり直しとこうした職業訓練を行ない、さらに寮に戻ってからの生活訓練も行った。これは、自分の感情をコントロールする訓練や、価値観の再構築、自己の行動に責任感をもたせる訓練などである。ほぼ 24 時間体制で行う訓練を安価に行うことなどできないのである。そのうえ、高額な費用をかけたにもかかわらず、職業部隊は、参加者のほとんど全員が途中離脱した¹²。

第 2 に、職業部隊の運営費用の高さである。先に述べた職業部隊を維持する費用のほか、職業部隊を運営するために多くの費用がかかった。なぜなら、職業部隊は、地域社会から敵対的な存在とみられたからである。1960 年代の社会運動がアメリカ社会を変えたといっても、白人中産階級中心の地域は少なくなかった。白人中産階級中心の地域社会は、黒人や先住民、貧困層を無視することで、社会的平等という前提のもとにその秩序を維持してきた。貧困層を教育する職業部隊の施設を建設することは、この秩序を崩すことになり、脅威とみなされたのである。そこで、地域において職業部隊への反感を先導する人々を関係改善委員として抱え込み、報酬を支払った。そして、関係改善委員をはじめ、様々な業者に職業部隊から手数料を支払うことで反感を封じ込めたのである¹³。

これらの問題点を指摘したうえで、アメリカ商工会議所は、以下の提言を行った。第 1

に、職業部隊の歳出に関するものである。現状では、1人当たり最大限かかる費用から予算を導いている。これとは逆に、職業部隊の参加者が経済的自立を果たすために必要な費用を設定し、ここから逆算すれば、歳出を抑制することができる。ゆえに、こうした歳出抑制の方法を検討して欲しいという提言である。第2に、生活訓練の必要性である。自分の感情をコントロールすることができなければ、同じ職場に長く勤めることは難しくなる。また、働くことを美德とする価値観も重要である。さらに、組織の一員として自分の役割を果たすことを学ぶ必要もある。生活訓練は、よりよい労働者を育成することができる。そのため、貧困層の生活訓練の重要性を強調したのである。第3に、生活訓練を行いつつ、新しく施設を建設する場合、関係改善委員を雇用しなくても良い場所を選ぶべきとした。第4に、新たな試みについても提案を行った。たとえば、公立学校との連携である。これにより、公立学校卒業後、職業部隊に参加することで職業訓練を受けた労働者として社会に出ることができるとした。また、職業部隊の男女共学化も提案した。男女共学化の試みはアメリカ先住民の教育施設で成功していたからである。さらに、年齢に応じて、プログラムを2分化することを提案した。参加者の精神的な発達を考え、14-17歳と17-21歳に分割するのである。第5に、名称変更である。職業部隊の事業内容を考えれば、「キャリア機会プログラム(Career Opportunity Program)」「全寮制訓練プログラム(Residential Skills Program)」などが適切だと提案した¹⁴。

これらのアメリカ商工会議所による指摘は、経営者団体らしく、不要と思われる歳出を削減し費用対効果を向上させることが主目的であった。また、職業部隊を貧困層に対する「救済」ではなく、「労働者教育」として捉えたことも特筆すべき点といえる。

2. 改革をめぐる議論の展開

(1) OEO 改革の指針

OEO を改革するにあたって、1969年2月19日、ニクソンは改革方針を次のように行政府内で発表した。

政府機構の組織改革は機が熟しており、私は優先順位の高い問題として取り組んでいくつもりである。OEO 改革はすでにはじまり、他の組織改革も間もなくはじまるであろう。組織改革と組織改編を行う真の目的は、金融経済を活発化させ、より良い政権になることである。これらは、常に、前政権よりよい結果を出さなければならない。そして、政府機構の組織改革は、行動を伴うべきであり、結果を予測するものでもなければならない。われわれは、これを議員やマスコミに明言する¹⁵。

ニクソンの OEO 改革の方針は、非常に簡潔なものだった。OEO の業務内容の効率化を目的とし、州や郡市の権限を強化し、少ない予算で OEO を運営させるものだったからである。これは、既存の OEO 縮小することを意味した。

この改革を行うにあたって、ニクソンは、4 つの具体的な指示を下した。第 1 に、OEO 地域事務所の増設である。これにより、州政府や郡市政府の官僚と連邦政府の関係を緊密にし、各州および各郡市の連携が容易になるとした。第 2 に、地域事務所を設置していない大都市への担当官派遣である。たとえば、デトロイト市、ロサンゼルス市、ピッツバーグ市、セントルイス市に担当官を派遣することにした。この担当官は、小規模な OEO 事務所の役割を担った。第 3 に、連邦政府と州および郡市政府の管轄を明確にすることである。そのため、当面の間、OEO は州および郡市での活動に関わらないことにした。第 4 に、OEO 地域事務所の移転や増設は、18 ヶ月以内に行うものとし、担当官派遣もこれに準ずるとした。これらの指示は、これまで OEO が主導していたことを州や郡市に任せるためのものであった¹⁶。

(2) 改革に関わった人々

ニクソンの指針を受けたのは、新任の OEO 局長だった。シュライバーが 1968 年にフランス大使として転出した後、OEO の活動に積極的だった課長のハーディング(Bertrand M. Harding)が後任となった¹⁷。そのため、OEO を改革するには、まず局長を交代させる必要があったのである。

OEO を改革するための局長として、ニクソンは下院議員のラムズフェルド(Donald Rumsfeld)を選んだ。彼は、シカゴの中産階級出身で、プリンストン大学卒業後、海軍に入隊した経歴をもっていた。退役後、下院議員補佐官を 3 年間務め、1962 年、下院議員に当選した。下院議員としてのラムズフェルドは、政府運営委員会(Government Operations Committee)に属した。そして、事務処理能力が高かったラムズフェルドは、共和党下院指導部から重用され、しばしば民主党多数派を批判する先頭に立ってきたのである¹⁸。

4 月 21 日、ニクソンは、このラムズフェルドを閣僚待遇で OEO 局長に任命すると発表した。そして、OEO 改革と表裏の関係にある福祉改革で主導的役割を果たしている UAC(Urban Affairs Council: 都市問題協議会)の委員も兼務させ、最大級のエールを送った。

ドナルド・ラムズフェルド氏は、本日、ルビコン川を渡りました。彼にとって、非常に厳しく、最も重要な政治的決断であつたに違いありません。彼は、連邦議会における安全な地位を諦めました。最も重要な部局のひとつ、連邦政府の中で最も問題のある部局のために。私は、ラムズフェルド氏を任命することで、OEO の問題に懸命に取り組んでいると示したいのです。OEO の問題とは、アメリカの貧困に答えを見つけることです。連邦議会におけるラムズフェルド氏は、この問題に熱心に取り組み、今や問題を解決す

るため、非常に高いレベルで活動することになりました¹⁹。

ラムズフェルドが OEO 局長に就任したことで、OEO 改革は実質的に始動した。なお、ニクソン以外で OEO 改革に携わった人々は、以下のとおりである。

OEO 局長	ドナルド・ラムズフェルド
都市問題担当補佐官	ダニエル・モイニハン
政府予算局課長	リチャード・ネイザン(Richard Nathan)

モイニハンは、社会学者でもあり、黒人貧困層が集中する都市で生じた問題の専門家であった。1960 年代末の都市部は、多数の OEO プログラムが実施されていたので、政権入りしたモイニハンが OEO 改革に助言をする立場といえた。また、政府予算局のネイザンは、改革にかかる歳出を担当する課長であった。

(3) ラムズフェルドの指針

ラムズフェルドは、ニクソンの指示をもとに、表 1-3 で示したように、5 つの新しい指針を作成した。これは、ニクソンが示した指針のうち、「連邦政府と州および郡市政府の管轄を明確化」をより具体的に示したものであった²⁰。

表 1-3: OEO 改革に関する 2 つの指針

出典 Memo; Federal Agency; 27 March 1969; FM1969March; Box1: PPF; SMOF; WHSF; RMN および Memo; Buchanan to President; 17 June 1969; F1969June; Box 78; POF; SMOF; WHSF; RMN より筆者作成。

ニクソンの指針	ラムズフェルドの指針
・ OEO 地域事務所の増設	
・ 地域事務所を設置していない大都市への担当官派遣	
・ 連邦政府と州および郡市政府の管轄を明確化	・ OEO 地方事務所は OEO 予算の範囲内で活動する ・ OEO は補佐的な役割にとどまる ・ OEO は予算評価に参加 ・ 州レベルの資源が有効に使われるようにする ・ 調査や予算の使い方を示し州の福祉政策を補佐
・ OEO 地域事務所の移動や増設は、18 ヶ月以内	

総じていえば、ラムズフェルドの指針は、OEO の自由な活動に拘束をかけるものといえる。第 1 に、「州に設置されている OEO 地方事務所は OEO 予算の範囲内で活動すること」である。これは、連邦政府の組織たる OEO の地方事務所が勝手な行動をしないよう予算上の拘束をかけることを意味した。第 2 に、「OEO は補佐的な役割にとどまる」ことは、従来のように、OEO が積極的な活動をしてはいけないという勧告である。第 3 に、「OEO は予算評価に参加する」ことは、第 1 の指針が適応されているかを確認することになる。第 4 に、「州レベルの資源が有効に使われるようにする」ことは、第 2 の指針の裏返しである。連邦政府の組織が補佐的な役割にとどまるというのであれば、必然的に、主導的に問題へ対処する主体が州になるからである。第 5 の「調査や予算の使い方を示すことで州レベルの福祉政策を補佐する」も、同様である。調査研究機関へと改編する新生 OEO が行うのは、あくまで調査や予算の使い方を示すことであり、OEO 自らが積極的に活動することがないよう戒めているのである。

これらラムズフェルドの指針は、OEO が州より積極的になつてはいけないという強力なメッセージなのである。ここから、ラムズフェルドが OEO 官僚を抑え込もうと懸命になっていたことがわかる。

(4) 共和党議会指導部への協力要請

ラムズフェルドが示した新しい OEO は、これまでの姿を大きく変えるものであった。そのため、OEO 内部と OEO を支持してきた民主党議員から強い抵抗を受けることは目に見えていた。ラムズフェルドは、OEO 改革を行う行政府再組織法(Executive Reorganization Act of 1969)に対し、民主党議員からの妨害修正案を想定し、先手を打って OEO 改革法案を制定することを考えたのである。

ラムズフェルドの OEO 改革法案構想は、1969 年 6 月 17 日、ニクソンと共和党議会指導部の会合で発表された。ここでラムズフェルドが強調したことは、自由に用途を決めることができる包括的補助金を州政府は望んでいないという点であった。そのため、連邦政府が行う福祉政策について、ラムズフェルドは州政府がどのように要望を出すかを選択することにとどまった。具体的な提案は、連邦政府の社会政策部局へ希望を出すか、早い段階で連邦政府のプログラムに意見書を提出するか、の二者択一であった。そして、会合に出席した議員らは、地元で問題行動とみなされている OEO ボランティアの実情を語った。共和党下院歳出委員会上席ボウ(Frank Bow)の地元オハイオ州では、週末の夜ごとに、OEO ボランティアと貧困層が大騒ぎすることが問題視されていた。選挙委員長タワー(John Tower)も、地元テキサス州ヒューストンで、OEO ボランティアが貧困層に有権者登録をさせ、彼らを投票所にも足を運ばせニクソンに反対票を投じるよう活動していると述べた²¹。

これらの意見を受け、ニクソンは次のように言った。

わかっています。OEO は連邦政府の部局のなかで最悪のところなのです。(略)OEO は非常に難しい部局ですが、これをうまく扱えるのはドン・ラムズフェルドのほかにはいないでしょう²²。

ニクソンがラムズフェルドを信用していることを聞き、共和党上院院内総務ダークセン(Everett Dirksen)は、上院共和党として OEO 改革に全面協力すると約束した。このように共和党議会指導部の協力を得て、ラムズフェルドは改革人事に着手した。改革人事は、大きく 2 つに分けることができる。

第 1 に、OEO を離れた官僚対策である。一般的に、アメリカ政治における官僚の役割は大きくない。だが、福祉政策における官僚の役割は極めて大きかったので、ラムズフェルドは、自分の就任にともなって辞職した官僚にも気を配らなければならなかった。そこで、ラムズフェルドは、彼らの影響が OEO に残らないよう、今後 OEO に関わらないという文書に署名させたのである。これと同時に、OEO が発注するものに関する随意契約をやめ、新規の小規模事業者が参入しやすいようにした。そのうえで、OEO 内部の手続きを透明化し、内部規則を強化した²³。

ラムズフェルドの退職官僚対策は、非常に大きな意味があった。退職官僚に圧力をかけることで、彼らと密接につながった下部組織 CAAs の郡市官僚との関係を断絶させ、郡市官僚を抑え込むことができたからである。OEO に関わる郡市官僚は、連邦政府の福祉政策に積極的にに関わり、彼ら自身が利益集団化していると指摘されるほどだったからである。この郡市官僚を郡市の仕事に戻すことで、州の権限を強める OEO 改革を促進することができたのである。

第 2 に、現職の OEO 官僚対策である。これは、OEO 官僚に十分な説明を行ったうえで、主要な役職の人事を差し替えるというものだった。OEO 官僚への説明について、当初、ラムズフェルドは、ニクソンに OEO を訪問してもらい、官僚に語りかけてもらうことを計画した。そして、日程を 11 月 10 日から 17 日の間にして欲しいと求めた。ここには、ニクソンが読み上げる予定の演説原稿も添付した。だが、ラムズフェルドの希望はかなわず、ニクソンの OEO 訪問は行われなかった²⁴。

そこで、ラムズフェルドは、自身が OEO 官僚に向けた演説を行うことにした。OEO 官僚に対し、改革の目的を説明し、改革への理解を求めたのである。1969 年 12 月 16 日、ラムズフェルドは、OEO 官僚の前に立った。ここで州および郡市政府との協力を強調し、OEO の役割を評価および調査、支援活動に移すことを宣言したのである。

私たちは、すでに地域事務所[増設]で口火を切った OEO 組織改革を行います。どのような改革か心配する向きもあるでしょう。ですが、断言します。地域事務所の組織改革は、個人に対するものではありません。OEO 組織に対するものなのです。(略)非常に重要なことは、OEO の私たちがどう行動するかであり、他の組織とどういった関係を築く

かなのです。(略)私たちは貧しい人々のためだけに奉仕するわけではありません。社会と貧困層のために奉仕するのです。(略)私たちは、国に奉仕するのです。調査と支援活動の両方に時間を割かねばなりません。評価と支援活動の両方にも時間を割かねばならないのです²⁵。

ここでラムズフェルドは、OEO 改革が組織改革であり、個人に対する攻撃ではないことを強調した。OEO 改革が官僚と敵対するものではないことを示す必要があったからである。そして、OEO 官僚の熱心な活動は、貧困層に対するものだけでなく、社会全体にも奉仕するものであって欲しいと訴えた。さらに、OEO 改革によって、調査や評価の割合が多くなることも伝えたのである。主要な役職の人事刷新は、副局長と局長補佐、顧問をはじめ、法律サービス担当、健康問題担当、企画・調査・評価担当、議会・政府担当が対象となった²⁶。

(5) プログラムの移管

人事改革のつぎに、プログラムの移管が行われた。他省庁に移管する OEO プログラムは、次の 3 つが対象となった。第 1 に、職業部隊である。貧困層に寮つきで職業訓練などを提供する職業部隊は、雇用政策に属するものとみなされ、労働省に移管された。第 2 に、ヘッド・スタートある。貧困層の子どもを対象とするヘッド・スタートは、保健教育福祉省に移管された。第 3 に、祖父母養育プログラムである。実両親から育児放棄された子どもを祖父母が預かる祖父母養育プログラムは、保健教育福祉省高齢者問題局(Administration on Aging)に移管された²⁷。

プログラム移管に付随するそのほかの問題は、CAAs 活動の大きな制限であった。CAAs の活動は、ほとんど効果がないと評価されたからである。そこで、CAAs は新規採用を停止し、これまでの人員を人手不足の他部局に移動させることにした。また、OEO 広報誌の発行を停止した。こうすることで、連邦補助金が OEO や CAAs の赤字補填に使われることができないようにしたのである²⁸。

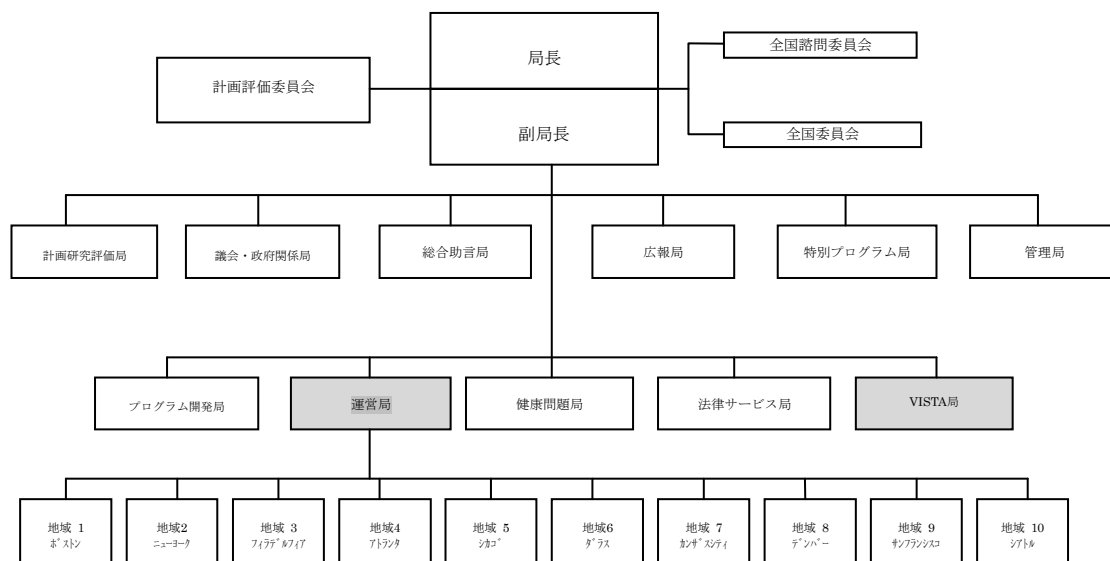
これらラムズフェルドの改革は、「貧困との戦い」からの「名誉ある撤退」ともいえた。ラムズフェルドの改革は、連邦補助金を湯水のように使うことを阻止することで、連邦政府が福祉政策に介入することに制限を加えたのである。ケネディ＝ジョンソン政権がめざしていた機会の平等の実現に歯止めをかけたのである。

OEO の中心プログラムが移管され組織が縮小されたとすれば、残された OEO 組織はどのようなものになったのだろうか。組織改革という点に焦点を当てると、OEO で中核的な役割を果たしていた CAAs の大規模なリストラでもあった。図 1-2 のように、職業部隊などの大規模なプログラムが移管されたことによって、CAAs が行っていた管理、広報、法律サービスなどは、機能ごとに独立した部となった。その結果、残された機能は、地域活動プログ

ラムに関わるものだけとなったのである。そして、名称も運営局(Office of Operations)に変更された²⁹。

図 1-2: 改革後の OEO 組織

出典 OEO Annual Report (fiscal year 1969-1970); Box 4: FG6-7: Subject Files: WHSF; RMN.



注: が実働部隊の主力

しかし、CAAs のみを統括することになっても、運営局はまだ巨大組織のままだった。CAAs は、全国で 928 もあったからである。ここに所属したのは、専門家 2 万 3,500 人、一般職 5 万 8,000 人、ボランティア 20 万人で、総勢 26 万人超になった。彼らが救済する貧困層は、約 700 万人にも達した。しかも、これらは OEO 改革を行うことでようやく出てきた数字だった。それ以前は、OEO 局長の裁量で自由に組織を拡大していたため、OEO 局長は、組織の末端の数字など、正確に把握していなかったのである。そのため、ニクソンとラムズフェルドは、CAAs を OEO 地方事務所に管轄させ、OEO 地方事務所をもって、連邦政府の窓口となることを期待したのである³⁰。

ニクソンとラムズフェルドが行ったプログラム移管によって、図 1-2 のように、OEO 組織は急激に縮小した。15 あった部署は 11 に縮小され、そのほとんどは評価・調整・研究の部署となった。これにより、OEO は管理組織なのか実働部隊なのかがよくわからなかった改革前から大きく変化した。実働部隊は、事実上、地方事務所を統括する運営局と VISTA のみとなったからである。OEO の問題を引き起こす元凶と考えられていた CAAs は、地方

事務所に移管することで、問題を減じさせることができるとされた。先にも述べたように、州や郡市政府に対し OEO は補助的な役割にとどまるよう改編されたからである。そのため、これまでのように、地方にあって、CAAs のボランティアや職員が貧困層を先導して騒ぎを起こすようなことはなくなる。

こうしたニクソン＝ラムズフェルドの OEO 改革は、組織の急速な拡大に対する批判を受けたものであった。これは、従来の連邦政府の政策が「行き過ぎ」ていたことへの反省であったからである。

(6) 重複プログラムの調整

OEO は、主要プログラムを他省庁に移管したことで、貧困問題の調査研究を中心とする組織へと変化した。それでも、まだ問題が残っていた。先にも述べたように、貧困問題というものが他の社会問題と重複する性格をもっていたからである。そのため、保健教育福祉省や労働省のプログラムと酷似していて、重複プログラムとみなされるものがあった。そこで、最後の問題として、これらとの調整が必要になったのである。

重複プログラムとみなされたのは、以下の 2 つであった。第 1 に、総合健康サービス(Comprehensive Health Service)である。総合健康サービスは、地域住民への総合健康サービスの提供を行う。1966 年の経済機会法修正で、特別強化プログラムに指定されて以来、多くの事業に連邦補助金が支給されてきた。そして、この連邦補助金の大半は、貧困層の健康管理を行う総合健康センター運営に使われた。このほか、貧困地区や辺境地区への往診や出張健康相談などの事業に使われることもあった。この総合健康サービスは、さまざまな事業を網羅し、多様な人々が協力した。たとえば、地域の病院、地域の大学医学部、行政機関をはじめ、医療や健康管理に従事する人々である。また、総合健康センターで診療を受けた人の数も、1970 年には、120 万人にのぼった。なお、1970 年会計で、OEO の総合保健サービス予算は 7,500 万ドル、このうち新規事業と広報に 970 万ドル、医療労働力開発(Health Manpower Development)に 280 万ドルが割り当てられた。これに対し、保健教育福祉省がほぼ同様の内容で実施した総合健康センターは、1970 年会計で 2,600 万ドルの予算が割り当てられていた³¹。

第 2 に、家族計画(Family Planning)である。家族計画は、簡単に言えば、避妊教育などの産児抑制である。OEO の家族計画も、1967 年、強化プログラムに指定された。そして、320 の CAAs が参加し、貧困層に無料で避妊教育を行ったのである。やがて OEO の家族計画の評判が広まると、地域の大学医学部や研修医が勤務する病院からの協力が増加した。そこで、OEO は避妊教育を実施する対象範囲を 10 代の貧困層にまで拡大した。また、出産後の母親や家族に対する育児指導も実施するようになった。この OEO の家族計画には、1970 年会計で、3,700 万ドルが割り当てられた。一方、保健教育福祉省の家族計画は 4,700 万ドルもかかっていた³²。

これらのプログラムに対し、政府予算局のネイザンは、非常に単純明快な立場を示した。OEO が実施する必要はないと考えていたからである。その理由は、ネイザンが OEO という存在そのものに疑問を呈していたからである。ネイザンは、OEO について 2 つの問題点を挙げた。第 1 に、OEO の存在そのものである。OEO は、行政府内において大統領と密接であったものの、保健教育福祉省や労働省とは部分的にしか関係をもたなかった。そして、誰から、何を、委任された組織であるのかは不明確であった。そのため、OEO のプログラムが保健教育福祉省のプログラムと重複してしまうと指摘したのである。第 2 に、組織としての不完全性である。たとえば、OEO のなかでは、大統領や大統領補佐官などへ報告をあげる人物がいなかった。OEO が目的を達成できなかった場合、そのプログラムを評価する仕組みもなければ、OEO 職員の研修も不十分であった。だが、州に権限を大きく委譲するならば、これらの問題点は取るに足りないものになる。ゆえに、OEO が重複プログラムを実施しなくとも、大きな問題は生じないはずと予想したのである。さらに、ニクソン政権が科目別補助金を削減し包括的補助金を増やすなら、州や郡市は OEO に頼る必要もなくなると指摘した³³。

これに対し、ラムズフェルドは、一見すると重複しているように見えても、OEO に残したプログラムが調査研究を中心とした別物だと主張した。ネイザンとは逆に、重複プログラムではないと強調したのである。これは、現職の OEO 官僚を納得させるために必要な主張であった。先にも述べたように、改革後の OEO について、ラムズフェルドは OEO 官僚に、貧困層への支援と調査、政策評価を実施するものと説明した。そのため、改革後の新生 OEO にも、調査と政策評価の存在意義持たせなければならなかったのである。

第 1 に、OEO の総合健康サービスである。保健教育福祉省の総合健康センターとの違いは、研究プログラムかどうかにあった。OEO の総合健康サービスは、大都市にある病院の外来と辺境地域の貧困層をつなぐ新しいシステムの実験とした。そして、この実験が成功すれば、格安で大都市と辺境地域をつなぐことができるようになると主張した。第 2 に、OEO の家族計画である。OEO が行っていた 10 代の貧困層への避妊教育や産後の母親と家族に対する育児指導は、医療や公衆衛生の専門家からの評価も高かった。そのうえ、ニクソンが「OEO に残されたプログラムは実験的なものであり、貧困問題に関し OEO が非常に重視しているもの」と発言したことを挙げ、家族計画の効果を上げるために模索することの妥当性を強調した³⁴。

都市問題担当の大統領補佐官モイニハンは、ラムズフェルドに近いながらも、やや異なる意見を提示してきた。ラムズフェルドに近い点は、OEO と保健教育福祉省が違うという見解である。OEO は貧困層を対象としていることに対し、保健教育福祉省はアメリカ国民全体を対象しているとモイニハンは述べた。また、改革後の OEO プログラムは調査研究目的であることに対し、保健教育福祉省のプログラムは通常運用とした。そのうえで、モイニハンが 2 つの見解を示した。第 1 に、OEO が行うべき事業についてである。家族計画や総合健康サービスに関わる予算は削減し、ヘッド・スタートや託児プログラムに関わる予

算を増加すべきだとした。これは、すべて削減すべきというネイザンとも、すべて残すべきというラムズフェルドとも異なっていた。第 2 に、これらのプログラムに加え、先住民プログラム、退役軍人プログラム、食料プログラムを OEO が扱うべきだとした³⁵。

モイニハンは、ラムズフェルドと同様、連邦政府が福祉政策を行うことや OEO の有効性を認めていた。ラムズフェルドと異なる見解を示したのは、モイニハンが深く関わった福祉改革との関係があったからである。第 3 部で詳述するが、モイニハン、一貫して貧困層の経済的自立を志向していた。もちろん、ニクソン政権期においても、経済的自立を試みる母親を想定し、これに必要な託児プログラムの拡充のみを OEO に求めていたのである。

3. 改革の結果

(1) 州への権限移譲

社会保障を含めた国内政策は、もともと合衆国憲法で州の権限とされていた。だが、1935 年に成立した社会保障法の合憲性を争った裁判で、連邦議会が「一般の福祉」のために行った立法は合衆国憲法に反しないと連邦最高裁が判断したことで、連邦政府の社会保障政策への介入は容認された。それでも、連邦政府が直接運営するプログラムは、かなり限定的だった。たとえば、1960 年代末には、州の年金に加入できない比較的貧しい高齢者向けの年金(OASDI)や高齢者向け医療保険(Medicare)、あるいは貧困層向け医療保険(Medicaid)など、わずかしかなかったからである³⁶。

しかし、OEO は社会保障法が規定した組織ではなく、経済機会法が規定した組織だった。そのうえ、経済機会法は OEO の成立を規定しながら、具体的な業務を定めていなかった。この経済機会法により、事実上、大統領の権限で、OEO は貧困層が関係するほとんどすべての政策領域に介入していたのである。すなわち、法律的には権限がどこにあるかは不明だが、実質的には大統領に権限があるとされていたのである³⁷。

この状況であれば、ニクソンが OEO のプログラムを不必要とすれば、大統領の権限で、それらを廃止することができた。だが、ニクソンはそうしなかった。OEO という組織が必要以上に多くのプログラムに関わっていたという認識のもと、OEO が管轄するプログラムを減らし、その多くを他省庁に移管したのである。

ただし、ここで留意しなければならないことがある。OEO から他省庁へのプログラム移管は、州への権限移譲につながっていることである。他省庁へのプログラム移管は、補助金が他省庁を経由するようになり、OEO を関与させないことも重要な目的だったからである。これは、ジョンソン政権期、大統領と OEO が築いた特別な関係を断ち切ることであった。ジョンソンは用途が決められた特定目的補助金を使い、州政府に対する連邦政府の優位性を高めた。このジョンソン政権期の特定目的補助金は、多くが貧困層を救済する目的

で支給された。そのため、州に対する大統領＝OEO の優位性が高まったのである。ゆえに、OEO 組織を縮小し大統領＝OEO が優位でなくなれば、相対的に州政府の地位は高まるのである。

これは、まさに、ニクソンが OEO 改革の指針として示した「連邦政府と州および郡市政府の管轄を明確化」することであり、ラムズフェルドの指針が示した「OEO は補佐的な役割にとどまる」ことでもあったといえる。すなわち、OEO という連邦政府の機関は、州および郡市政府の管轄には入り込まないという意味なのである。

(2) 組織の効率性

ニクソン＝ラムズフェルドが OEO 組織を縮小して目指したもうひとつは、組織の効率性だった。ただし、何を効率化させるかという点で、ニクソンとラムズフェルドには若干の違いがあった。

大統領ニクソンは、2 月 19 日に発表した OEO 改革方針にあるように、連邦政府全体の効率化をはかり、金融経済を活発化させることを目指した。そのため、他の組織の改革に先立って、OEO を改革すると発表したのである。この OEO 改革の要点は、福祉政策を実施する主体である州や郡市との連携を強めながら、連邦政府と州や郡市との役割分担を明確にすることであった。より具体的にいえば、OEO を中心に連邦政府と州や郡市が福祉政策を一緒に行ったことで効率が低下したので、まず、連邦政府の行う範囲を明確にすべきとしたのである。

これに対し、ラムズフェルドは、効率化の対象を OEO に限定した。そこで、OEO の目的を明確にし、業務内容を細かく指定すれば、福祉政策に関わる官僚は暴走できない。官僚が暴走しなければ、プログラムが増えることはないし、組織を効率的に運営できる。このラムズフェルドの考え方は、OEO の年次報告書で、より具体的に提示された。たとえば、貧困との戦い方がある。図 1-2 で示した組織図でいえば、作戦を立てるのはプログラム開発局、その作戦を実働部隊に伝えていくのが運営局とその地方事務所という作戦系統をつくった。これが政策を効率化するのである。しかも、地域事務所は、戦略の効果や問題点などのデータを収集し運営局に報告することになっていた。運営局がこの報告を OEO 局長にあげると、OEO 局長は、計画研究評価局とともに地域戦略の評価や改善も行うことで、地域戦略の質を向上させることもできた³⁸。

(3) 歳出削減

最後に、ニクソンが連邦歳出を抑制しようとしていたことにも触れておく。歳出削減の考え方は、教育厚生労働予算の積み増しを求める下院議員に示された。

ニクソンは、多額の連邦歳出がインフレを加速させ、アメリカ経済に打撃を与えている

ことを強調した。そのうえで、連邦政府の予算のなかには、大統領がコントロールできるものとコントロールできないものがあるとした。大統領がコントロールできる予算は、単年度で終了するものであり、大統領がコントロールできない予算は、一度認めてしまうと毎年発生する。ジョンソン政権期に大幅に拡大された教育厚生労働予算は、大統領がコントロールできないものが多く、これがインフレを進行させているとニクソンは述べたのである。そして、OEO について、「連邦議会は、まもなく予算案審議に入るでしょう。これは、OEO の目的、OEO の仕事、プログラムの管轄を吟味する絶好の機会なのです」と、改革後の OEO も十分に審議するよう求めた³⁹。

つまり、OEO 改革で行った歳出削減は、連邦政府による福祉政策を否定するものではなく、関連するほかの政策との関係で必要だったのである。これは、歳出削減をひとくくりにして論じるのではなく、削減の目的も含めて論じる必要性を示している。

4. OEO 改革の論理

OEO 改革は、連邦政府も福祉政策を行うべきであるが、現状は「行き過ぎ」なので縮小するというものであった。これは「小さな政府」への動きであったが、部分的なものだったのである。ではなぜ、ニクソンはインフレ対策で歳出削減の除外項目となっていたものを縮小しようとしたのか。これを考えるなかで、新自由主義的な福祉改革というものがみえてくる。

そもそも、OEO 改革に際し、ニクソンはほとんど何もしていない。はじめに改革方針を示し、実務家として有能と評判のラムズフェルドを引き抜き、全権委任して改革を任せただけなのである。ニクソンが示した改革方針は、表 1-3 で示したように、州や郡市の権限を強化し、少ない予算で OEO を運営させることであった。すみやかに、OEO の地方事務所を増設し、地方事務所のない大都市には担当官を派遣し、連邦政府と地方政府の管轄を明確にすることだったのである。連邦政府と地方政府の管轄が不明確なため、連邦政府の機関 OEO が仕事をしすぎ、連邦政府が地方政府の権限を侵害していると認識していたといえる。つまり、ニクソンが問題と考えた対象は、連邦と地方の権限なのである。合衆国憲法修正 10 条が示しているように、国内政策は地方が管轄する政策領域であった。だが、ニューディール以降、連邦議会で可決した法律をもとにした政策であれば、連邦政府が行うことも合憲と解釈された。だが、いくら合憲と解釈されても、「行き過ぎ」てしまえば問題となる。程度が問題なのである。ゆえに、OEO が設置された場所が大統領府とあっては、大統領ニクソンが自ら OEO 組織の改革に乗り出さなければならないと考えても不思議ではない。このように考えてくれば、ニクソンの OEO 改革は新自由主義的な改革ということができる。

この OEO 改革は、第 1 章でも指摘したように、経済的弱者の救済そのものは否定してい

ない。むしろ、連邦政府が経済的不平等を是正する政策を肯定しているのである。だからこそ、OEO 改革において、ニクソンは OEO を廃止しないと選択した。OEO の問題は、ジョンソン政権の経済的不平等の是正が「行き過ぎ」だったからである。いわば、ニクソンは経済的不平等を認識していても、結果の平等の実現には反対だったのである。そこで、これが政治問題となった AFDC 改革について、つづく第 2 部で論じたい。

-
- ¹ 歴史としての見方の代表的な研究は、以下のとおりである。星野貞一郎「社会保障の歴史」社会保障研究所（編）『アメリカの社会保障』東京大学出版会、1989年、3-27頁；Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1995. また、政策としての見方の代表的な研究は以下のとおりである。菊池馨実『年金保険の基本構造』北海道大学図書刊行会、1998年；Daniel Béland, *Social Security*, Lawrence, KS: Univ. Press of Kansas, 2005. また、両者の融合を図った試みとして、以下の研究がある。Theda Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1995.
- ² ロイ・ルバヴ（古川孝順訳）『アメリカ社会保障前史』川島書店、1982年、1-2頁；Larry Gara, *The Presidency of Franklin Pierce*, Lawrence, KS: Univ. Press of Kansas, 1991, pp.85-86.
- ³ History of Child Bureau, on line, http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/aboutcb/history_cb_tran script.htm. (as of 2012/5/2).
- ⁴ D.S. Tanenhaus, “Growing up Dependent: Family Preservation in Early Twentieth-Century Chicago,” *Law and History Review*, vol.19, no number (Fall 2001), pp. 547-582.
- ⁵ アーサー・シュレジンジャー・ジュニア（佐々木専三郎訳）『ローズヴェルトの時代Ⅱ ニューディール登場』ペリかん社、1962年、416頁；菊池、前掲、83-97頁；Edwin E. Witte, *Social Security Perspectives*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1962, pp. 3-50.
- ⁶ Inaugural Address of Lyndon Baines Johnson, 20 January 1965, on line, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/johnson.asp. (as of 2011/7/20).
- ⁷ セオドア・ロウイ（村松岐夫監訳）『自由主義の終焉』木鐸社、1981年、298-299頁；Economic Opportunity Act of 1964, P.L.88-452.
- ⁸ Sar A. Levitan & Garth L. Mangum, *Federal Training and Work Programs in the Sixties*, Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan, 1969, pp.1-5; Kevin M. McCarron, “Job Corps, AmeriCorps, and Peace Corps: An Overview,” *Occupational Outlook Quarterly*, vol.44, no.3 (Fall 2000), pp.18-25; Community Action Partnership, on line, <http://www.community-actionpartnership.com>. (as of 2010/6/12).
- ⁹ John A. Andrew, *Lyndon Johnson and the Great Society*, Chicago, IL: Ivan R. Dee, 1998, pp.3-8.
- ¹⁰ Ibid., pp.121-122.
- ¹¹ Statistical Abstract of the US 1971, p.228; Memo; Booth to President: 20 February 1969: Folder 2-17-69 To 7-22-70: Box 4: FG 6-7: Subject Files: WHCF; RMN, pp. 3-7.
- ¹² Ibid., pp.7-8.
- ¹³ Ibid., p.16.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Memo; President to All Cabinet Members: 19 February 1969: FM1969Feb: Box 1: PPF: SMOF: WHSF; RMN.
- ¹⁶ 地域事務所は3月27日の指示ではボストン市1ヶ所増設であった。だが、最終的には担当官派遣都市とされたカンザスシティ市とシアトル市に地域事務所が設置され、合計3箇所の増設になった。Memo; Federal Agency Field Office Structures: President to Shultz, Finch, Romney, Harding, Sandoval & Memo Federal Field Delegations: President to All Cabinet Members: 27 March 1969: FM1969 Mar: Box 1: PPF: SMOF: WHSF; RMN.
- ¹⁷ Derek Hum & Wayne Simpson, “Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States,” *Journal of Labor Economics*, vol.11, no.1 (January 1993), pp. 263-296.
- ¹⁸ Jeffrey A. Krames, *The Rumsfeld Way: Leadership Wisdom of A Battle-Hardened Maverick*, New York: McGraw-Hill, 2003, pp. 26-27.
- ¹⁹ Immediate Release; President: 21 April 1969: FM1969Apr: Box 1: PPF: SMOF: WH

SF; RMN.

²⁰ Memo; Buchanan to President: 17 June 1969: F1969Jun: Box 78: POF: SMOF: WH SF; RMN, p.4.

²¹ Ibid.

²² Ibid., p.5.

²³ Memo; Rumsfeld to President: 19 November 1969: Folder 10-28-69 TO 1-31-70: Box1: FG6-7: Subject Files: WHCF; RMN.

²⁴ Memo; Rumsfeld to President: 5 November 1969: Folder 10-28-69 TO 1-31-70: Box1: FG6-7: Subject Files: WHCF; RMN & President Richard Nixon's Daily Diary; 10-17 November 1969: F1969Nov: Box RC3: OPPA: SMOF: WHCF; RMN.

²⁵ Address To OEO Employee by Rumsfeld; 15 December 1969: Folder Speech by Others, Rumsfeld, Donald, 1969: Box 321: Part I ; DPM.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Memo; Donald Rumsfeld to President: 19 November 1969: Folder 10-28-69 TO 1-31-70: Box 1: FG-6-7: Subject Files: WHCF; RMN. なお、局長補佐は、ステイガー (William Steiger) 下院議員の立法担当補佐官だったチェイニー (Dick Cheney) である。

²⁹ OEO Annual Report (fiscal year 1969-1970) ; Box 4: FG6-7: Subject Files: WHCF; RMN, pp.2-3.

³⁰ Ibid., p.19; Memo; President to Shultz, Finch, Romney, Harding, Sandoval: 27 March 1969: Folder Begin- 5-25-69: Box1: FG6-7: Subject Files: WHCF; RMN.

³¹ OEO Annual Report, p.37.

³² Ibid., p.38.

³³ Memo; Nathan to Rumsfeld: 22 December 1969: OEO: Box 293: Part I ; DPM.

³⁴ Memo; Rumsfeld to President: 22 December 1969: OEO: Box 293: Part I ; DPM.

³⁵ Memo; Moynihan to President: December 23, 1969: OEO: Box 293: Part I ; DPM.

³⁶ 松井茂記『アメリカ憲法入門 (第3版)』有斐閣、1995年、312頁; 向井洋子「アメリカ福祉の解釈」杉田米行(編)『日米の社会保障とその背景』大学教育出版、2010年、139-141頁。

³⁷ ロウイ、前掲、298-299頁。

³⁸ OEO Annual Report, pp.19-20.

³⁹ Message; President to House of Representatives: 26 January 1970: Folder 10-28-69 TO 1-31-70: Box 1: FG-6-7: Subject Files: WHCF; RMN.

第 2 部 制度改革への挑戦

第 1 章 州間格差の是正

1. AFDC の問題点

(1) イリノイ州クック郡の事例

第 1 部で論じたように、ニクソンは市場経済を重視したうえで、「小さな政府」へ向かう改革を行った。これは、本研究がいうところの新自由主義的な動きであり、「大きな政府」を作りだした福祉政策の改革と連動していた。そして、1960 年代から AFDC とよばれるプログラムを拡大させてきたことへの反動でもあった。本章では、1970 年代におけるニクソンの福祉改革を論じるにあたって、はじめに、これに先立つ 1960 年代の AFDC 受給者に対する典型的な 2 つの見方を提示する。

第 1 に、AFDC 受給者を好意的にみるイリノイ州クック郡の事例である。クック郡は、民主党支持者の多いシカゴ市隣接地である。この地域は、第 2 次世界大戦中の一時期を除いて、著しく人口が増加し、1960 年代には 500 万人を越えるようになった¹。

こうした人口増加のなかで、アメリカ版生活保護の AFDC への批判が高まり、1960 年、クック郡は民間のコンサルタント会社グリーンレイ・アソシエイツに実態調査を依頼した。ここでは、無能で怠惰、働くことを好まないというイメージとは異なる姿が示された。これまで、AFDC 受給者は、性的にだらしく、子どもの面倒をみななかったり、近所の飲み屋で浪費し、AFDC 受給額を増やす目的で子どもを産みつづけるともみられていたからである²。

しかし、グリーンレイ・アソシエイツの報告書によると、このような AFDC 受給者は全体の 3% 以下にすぎなかった。むしろ、夫の失踪によって一家の大黒柱となり、再婚もできず、貧困にもがき苦しんでいる母親が大半であるという姿を示した。たとえば、クック郡に典型的な AFDC 受給者は、年齢 30-35 歳、15 年以上イリノイ州在住、ミシシッピ州生まれの黒人であった。家族構成は、母 1 人に子ども 3 人の家庭であった。母親は結婚して、イリノイ州で子どもを産んだが、夫が失踪してしまった。その後 4 ヶ月から 1 年程度、母親ひとりで子どもを養ってきた。母親は高卒で、特別な職業訓練を受けていなかった。機械のオペレーターなどをして、月 150-199 ドルほど稼いだ³。

ただし、一度 AFDC を受給すると、母親は就職活動をしなくなった。幼い子どもが母親のそばにいたがるからである。そのため、3 年間ほど AFDC を受給しつづけることになった。住居は賃貸アパートの低層階の部屋を、別の家族と共有した。家賃は月額 82.75 ドル

程度であった。彼らのアパートは修繕の必要な箇所がいくつかあるにもかかわらず、契約更新のたびに家賃が上がっていった。末子は非嫡子であることが多かった。末子の父親と1年以上交際していても、失踪した夫との離婚が成立していないので、末子の父親と再婚できなかったからである。日々の食事は、極めて質素で、肉も魚も新鮮な野菜や果物もなかった。学齢期の子どもがいる場合、冬になると、学校に行くための暖かい服や靴を買うことができないので、子どもは学校に行かなくなった。さらに、母親の子どもへの関心が低いために、子どもが精神的な問題を抱えている場合もあった。それでも、カウンセリングや公的サービスを受けていなかった。こうした子どもたちは、精神的肉体的遅れがみられることも少なくなかった。そのため、学校に行っても、同年齢の子どもより1学年下のクラスに在籍した。こうした子どもたちは非行少年少女ではなく、近所の公民館や遊び場、教会の活動に参加していた⁴。

このように、AFDC 受給者を好意的にみるのは、貧困の原因をアメリカ社会の構造にあるとするリベラルの典型的な考え方である。彼らは、夫の失踪後とはいえ、妻が別の男性と同居しても批判の対象にはしない。これは、福祉の分野において、リベラルが家父長的な伝統的家族を前提とはせず、家族主義的でもないことを意味している。

(2) ニューヨーク州ニューバーグ市の事例

第2に、AFDC 受給者を否定的にみるニューヨーク州ニューバーグ市の事例である。ニューバーグ市も、第2次世界大戦後、AFDC 受給者が増加した地域であった。ここは、ニューヨーク市から100kmほど北上したハドソン川沿いの町である。20世紀はじめころから、衣料品会社と文庫本会社が工場を置いたことで、これらの工場で働く黒人労働者の数が増えて発展した。だが、第2次世界大戦後、近隣の果物農場が雇った黒人やプエルトリコ人、ジャマイカ人が定住するようになると、住宅地の30%がスラム化した。失業率は全米平均を上回り、黒人の失業率は白人の2倍にのぼった。この町におけるAFDC 受給者の主流は、黒人貧困層であった⁵。

しかし、このニューバーグ市では、イリノイ州クック郡と対照的な行動に出た。市の行政官たちがAFDC 予算に目をつけたからである。ニューバーグ市の工場や中産階級が郊外へと移ったことを受け、1961年、市の行政官たちはAFDC 予算を財源とした再開発を計画した。川沿いのスラム地区に住む黒人を追い出し、その場所を再開発しようとしたのである。これにより、警官と一緒になければ川沿いを散歩することもできない状況も改善できるとした。そして、再開発した場所は、これまで住んでいた貧困層ではなく、白人中産階級が住む住宅地に変える計画にした。市の行政官たちは、この再開発の費用をAFDC 予算からつくりだそうとしたのである⁶。

ただし、この計画が発表されると、全米各地から強い批判を受け、計画を実現できなかった。だが、1960年代のはじめに、南部とは異なり、人種差別的とは考えられていなかった。

たニューヨーク州で、AFDC 受給者への抑圧が存在したことは注目に値する。しかも、これから間もなく、AFDC 受給者への公的支援を積極的に行っていたジョンソン政権内部でさえ、黒人貧困層自身の問題を指摘する動きがあらわれた。

具体的には、労働次官であったモイニハン（ニクソン政権では都市問題担当の大統領補佐官）が発表した『黒人家庭』と題する報告書である。モイニハンは、婚外子出生率が高い黒人家庭の実像を示し、黒人が実質的な平等を手にするためには両親のそろった家族を構築すべきと論じたからである。この報告書をめぐり、公民権運動の指導者らはモイニハンに「人種差別主義者」と罵った。この『黒人家庭』をめぐる議論は、黒人社会を一体のものとするか、分けて考えるかという違いに端を発していた。モイニハンも、黒人社会を中産階級と貧困層に分けて論じ、貧困層の家庭が重大な問題を抱えていると指摘した。だが、公民権運動の指導者らは、黒人社会を一体のものと考えていたので、モイニハンの指摘を黒人家庭全般に対するものだと受け止めたのである。そのため、この議論は、どこまでいっても平行線をたどるしかなかった。結果として、この報告書をめぐる議論を通し、家族という社会単位を重視するモイニハンの意図は無視され、非嫡子のいる黒人貧困層の存在だけが、広く世間に知られるようになったのである⁷。

AFDC 受給者を否定的にみるのは、貧困を個人の問題とする保守の典型的な考え方である。保守は福祉を不要と考えるので、貧困層が問題を生じさせるなら彼らを追い出そうとする。これは、徹底した個人主義ということもできる。

(3) 3つの批判

これら2つの見方をふまえ、1960年から1971年にかけて別々に行われた4つの調査を分析したグリンデレング(Margaret P. Grindereng)によれば、実際のAFDC受給者は、無能で怠惰、働くことを好まず、性的にだらしない黒人の母親ではなかった。AFDC受給者に人種の偏りはみられず、黒人と限らなかったからである。最も違いが現れたのは、都市部と郊外であった。同じ地域でも、郊外ではAFDC受給者の大半は離婚した白人の母親であったが、都市中心部に共通傾向はみられなかった。地域ごとにみていくと、中西部ミネソタ州では離婚した白人の比率が最も高かったが、中部ウイスコンシン州では別居中の黒人の比率が最も高かったのである⁸。

つまり、黒人人口の多い都市部では黒人のAFDC受給割合が高くなり、白人人口の多い郊外では白人の割合が増えただけなのである。ゆえに、AFDC受給者が黒人貧困層に多いという現象は、都市部に限定されたものだったのである。だが、1960年代において、AFDC受給者に対する批判は、都市部という地域以外の点からもなされていた。

第1の批判は、AFDC受給者の倫理低下である。上院議員バード(Robert Byrd、ウエストヴァージニア州、民主党)がその典型であった。バードは、1962年の社会保障法改正時、痛烈なAFDC批判を行った。AFDCを支給したことによって、首都ワシントンで貧困層の

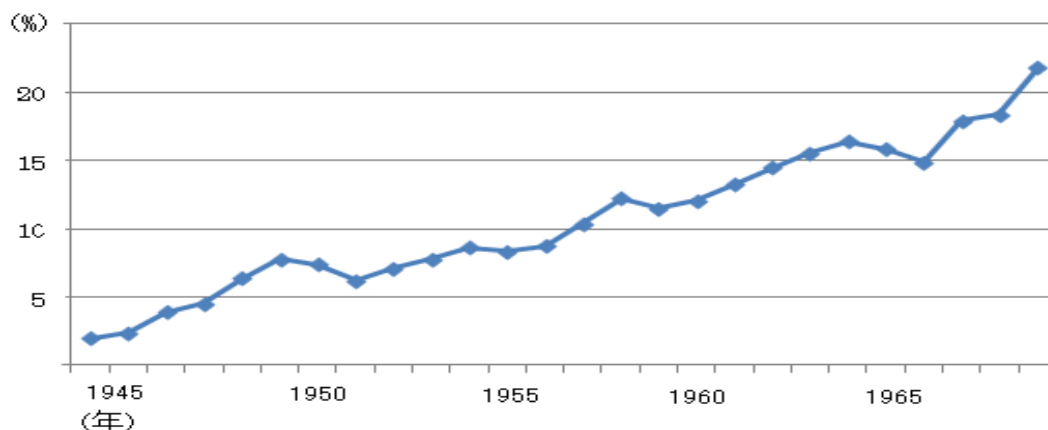
倫理が低下したと指摘したからである。ここでバードが指摘した倫理は、勤労倫理(work ethics)と言い換えることができる。勤労倫理は、働くことを美德とする考え方である。一生懸命働けば、経済的に豊かになり、幸せに暮らすことができるというピューリタンの信条でもある。建国間もないころから、ジャクソニアン・デモクラシーによって全国に広がり、南部再建期には一生懸命働くことで黒人が政治参加と経済的利益への平等な機会を得ることが出来るという考え方にも結び付いていった。だが、バードが極端に人種差別的な KKK(Ku Klux Klan)の会員だったことから、白装束を着た KKK 会員から AFDC 受給者の黒人貧困層が夜な夜な広場でつるしあげられる懸念が示され、バードの批判は単なる人種差別として片づけられた⁹。

第 2 の批判は、AFDC の歳出増加である。景気循環論を主張した経済学者でもあったバーンズは、大統領顧問としてニクソン政権入りすると、財政赤字が続くなかで AFDC 歳出が増加することを問題とした。バーンズは、景気循環が短期間でなされるとすれば、大幅な歳出増加などしなくとも景気は回復すると考えていたからである。しかも、財政赤字が続く中で歳出増加することは、景気回復の足を引っ張る。それゆえ、財政赤字が続く中で AFDC 歳出を増加させることは論外ということになる。この考え方は、行政府で同時進行していたインフレ対策の方針とも一致し、政府予算局や CEA(Council of Economic Advisers: 経済諮問委員会)、財務省からも支持された¹⁰。

第 3 の批判は、州間格差である。これは、1968 年の大統領選挙で、共和党候補だったニクソンが提示した問題である。表 2-1 のように、第 2 次世界大戦後、AFDC 歳出割合は増加しはじめ、1960 年代には歳出の 15%以上を維持し続けるようになっていたのである。

表 2-1: 連邦歳出における AFDC の割合

出典 Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2009, on line, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf>. より筆者作成。



しかも、これは連邦政府が 50%の補助金を州に支給するという社会保障法の枠組みのなかで、補助金支給の基準を緩和するという方法で行われてきた。AFDC への補助金を受ける選択権を州に残したため、1960 年代末には、AFDC に関する州間格差が数倍に広がった。ここでは、自動車産業などの工業が発達した北部諸州では AFDC 受給額が多く、気候が温暖で農業中心の南部諸州では AFDC 受給額が少ないという傾向があらわれた。そのため、この州間格差は、仕事を求めた貧困層の北部から南部への移動と結びつき、北部諸州の財政を圧迫した。この問題を解決するためには、連邦政府が AFDC の運営に全面的に介入すべきとニクソンは主張したのである。連邦政府が AFDC 運営に乗り出せば、州間格差を是正できるばかりか、各州さまざまな AFDC の運営を統一し、効率性を向上させることができた¹¹。

2. AFDC 改革の立案

(1) 「平等」な福祉から「同等」な福祉へ

はじめてニクソンが AFDC について公の場で言及したのは、1968 年 10 月 25 日のことであった。ニューヨーク州とニュージャージー州で放送された『東部地区生放送(Eastern Regional Live TV)』という視聴者参加番組のなかで、ニクソンは、ニューヨーク市在住の一般市民からの質問に答えた。一般市民から投げかけられた質問は、「AFDC 歳出を削減するという意見には賛成ですが、ミシシッピ州の湿地帯のような深刻な地域はどうするつもりなのですか」というものであった。これに対し、ニクソンは、以下のように、AFDC の全国基準を提案した。

私は AFDC を削減すると言いましたが、必要とするすべての人に提供しないと言っているわけではありません。失業している人々、仕事のない人々が AFDC を受けているのです。(略)私はそんな人々が仕事をもつべきだと考えています。(略)私の政策は、都市部の人々に向けたものではなく、僻地の人々に向けたものなのです。簡単に言えば、全国基準に向かって動くものなのです。ミシシッピ州では月 20 ドルしか受給できないのに、ニューヨーク州では月 100 ドル受給できるというわけではありません¹²。

ここからわかるとおり、ニクソンが問題視したのは、アメリカの繁栄を享受する機会を確保されていない場所に住む人々であった。そのため、彼らが機会の平等を享受するために、AFDC の州間格差を是正して制度を修正しようと提案したのである。先にも述べたように、この時代、貧困層の多くが AFDC の少ない南部諸州から AFDC 支給額の多い北部諸州へ移動していたからである。北部諸州の都市部に移動した貧困層は AFDC に依存し

て生活する比率が高かった。そこで、ニクソンは、全国基準を導入して AFDC の州間格差を是正すれば貧困層の移動が減少すると考えたのである。州間格差を是正したいというニクソンの考えは、10 月 28 日の CBS ラジオでの演説で、より明確に述べられた。

AFDC のジレンマは次のようなものです。われわれは AFDC を受給することをどうしようもないと恥じるのではなく、AFDC 受給をやめて健全な状態にならなければいけません。そんなジレンマを終わりにするために、現行の制度に対して、改革を行うのです。(略)われわれは「平等」な AFDC ではなく、「同等」な AFDC に向かうべきなのです。(略)より多くの仕事とより少ない受給が個人を自立させ、絶望から救います。(略)アメリカの AFDC は、人体の生存を助ける以上のものがあります。人間の「精神」をも生き返らせるにちがいないからです¹³。

ニクソンがいうところの「平等」な AFDC とは、AFDC を受給することで生活水準を引き上げることであり、「同等」な AFDC とは地域によって著しく低い金額の AFDC しか受けとることができないという状況を是正することである。重要なことは、AFDC に依存せず、経済的に自立することであった。ニクソンに言わせれば、これは、人間の「精神」に関わる問題であり、倫理の問題だったのである。ここで、ニクソンが改革すると述べた現行の AFDC と全国基準導入後の AFDC を以下に図示する。

図 2-1: 全国基準導入前の AFDC



図 2-2: 全国基準導入後の AFDC

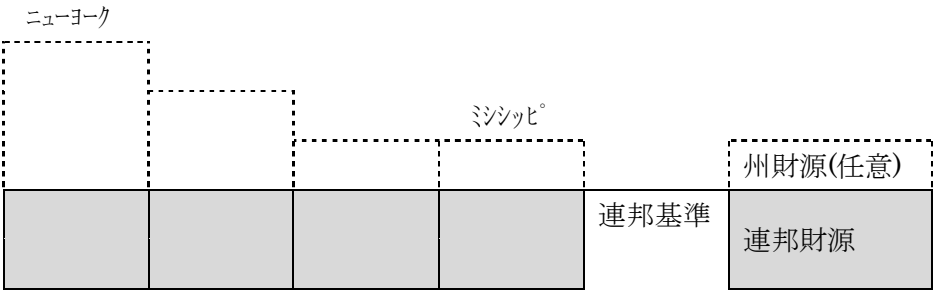


図 2-1 のように、改革前の AFDC は、社会保障法が定めた基準に達していれば、AFDC に対し、その半分を連邦政府が補助金支給するものだった。そのため、州が AFDC の支給額を大きくすることに、連邦政府は何らかの歯止めをかけることはできなかった。州が AFDC を拡大するときには、連邦政府がそれに対する補助金を増額するだけだったからである。そのため、AFDC 支給額の多いニューヨーク州には多くの補助金を支給し、AFDC 支給額の少ないミシシッピ州には補助金の金額が少なくなった。ニューヨーク州とミシシッピ州の AFDC が約 5 倍まで広がっても、それは各州が判断することであり、連邦政府が介入すべき問題とはされなかった。

しかし、1968 年の大統領選挙でニクソンが問題としたのは、AFDC の支給金額ではなかった。繰り返しになるが、AFDC の州間格差を生み出す支給額の格差に起因する貧困層の移動であった。工業を主要産業とする北部諸州の労働者の賃金は、農業を主要産業とする南部諸州の労働者の賃金より高かったからである。そして、これと比例するかのように、AFDC 支給額も多かった。北部諸州の場合、冬が来ると、貧困は生命の危険に直結したからである。貧困ゆえに、凍死したり、餓死することもあった。はじめ、南部で働いていた黒人農場労働者の多くは、より高い賃金を求め、北部に移動した。ここには、第 2 次世界大戦から復員し、自分の能力に自信をもった黒人帰還兵も多く含まれていた。だが、こうした単純労働者すべてを北部諸州の経済が受け入れることはできず、彼らの一部は失業者となった。あるいは、ほかの場所での仕事を求め、再び移動することになった。こうした家庭に AFDC が支給されたのである¹⁴。

しかも、1960 年代末になると、AFDC の問題は、人種問題と密接に結び付くようになっていた。そこで、ニクソンは、全国基準を設定することで、貧困層の北部への移動を抑制し、問題を鎮静化しようとしたのである。図 2-2 で示したように、全国基準を設定することで、基準額以上の所得保障は、すべて州が任意で行うものとなる。基準以上の AFDC を支給する場合、州の財源で行うことになるため、多額の AFDC を支給している州であっても、これを縮小せざるをえない。また、AFDC 支給額が少なかった州では、自動的に、支給額全体を引き上げることができる。こうして、各州が全国基準の導入に何らかの対応を行うことで、州間格差を是正し、AFDC を目的とした貧困層の移動を思いとどめることができるとニクソンは考えたのである。また、これは、貧困層が人間の「精神」を生き返らせることにもつながるとしたのである。

(2) 改革に着手

大統領当選が決まった 11 月 5 日、ニクソンは、早速、福祉改革を行うための調査委員会（正式名称は、「公的福祉に関する特別調査委員会（Task Force on Public Welfare）」であるが、政府予算局課長のネイザンが委員長であったことから、以下「ネイザン委員会」とする）を発足させた。そして、年も押し迫った 12 月 28 日、ネイザン委員会の報告書がニク

ソンに提出された。ニクソンが提唱した全国基準は、ネイザン委員会の報告書Ⅱ-3 で、従来の連邦政府の方針から一歩踏み込んだものと位置付けられ、「基準に達しない貧困層を連邦政府が保証するもの」と明示されたからである¹⁵。

連邦政府は、就労支援を受けることができない貧困層への責任を有する。これは、適正な生活最低基準に達するため、現金支給を提供するものである。(略)この見解は、1968年10月28日、大統領候補がAFDC制度の基本目的として行った演説と一致している¹⁶。

ここで留意しなければならないことは、ネイザン委員会の報告書が前提としていたAFDCの支給対象は、仕事がなく困窮している貧困層だったことである。いわば、稼働能力があっても、市場での競争に敗れ、救いを求めている人々だったのである。

年が明けた1969年1月8日、ニクソンは、報告書の概要説明を兼ね、約250人を招いた夕食会を開いた。福祉政策に関わったことのないニクソンは、専門家の反応をみきわめようとしたのである。ここで、ネイザン委員会の報告書に対する反応は上々だったが、ニクソンは福祉改革にかかる歳出の再計算を行政府の担当者に求めた。福祉改革に対し、ケネディ=ジョンソン政権のような大掛かりな予算を組むことなど不可能だったからである¹⁷。

そして、大統領就任式から3日後の1月23日、ニクソンは国内問題を専門的に扱うUAC(Urban Affairs Council: 都市問題協議会)を設立する行政命令に署名した。署名が終わると、ニクソンは、福祉改革に取り組む意気込みを政権内の実務担当者に示した¹⁸。

いまや、機は熟している。より強力な法律が施行されようが、AFDC制度に変化が起きようが、経済機会法に変化が起きようが、だ。われわれは、もうすこし長くという風向きに抵抗しなければならない。魔法の時間は最初の数ヶ月だ。あとで、われわれがマスコミとの間に問題を起こせば、それ自体、問題が問題を抱えこむようになってしまう¹⁹。

ここでニクソンが強調したことは、福祉改革を早急に行うことであつた。また、ニクソンのいう「魔法の時間」は、「最初の100日間」のことであつた。「最初の100日間」とは、新任の大統領に対し、就任から100日間、連邦議会や世論が厳しい批判を行わないという慣例である。そこで、この時期を利用して福祉改革の法案を可決すべきだとニクソンは実務担当者に伝えたのである。

なお、UACの主要メンバーは、以下のとおりである²⁰。

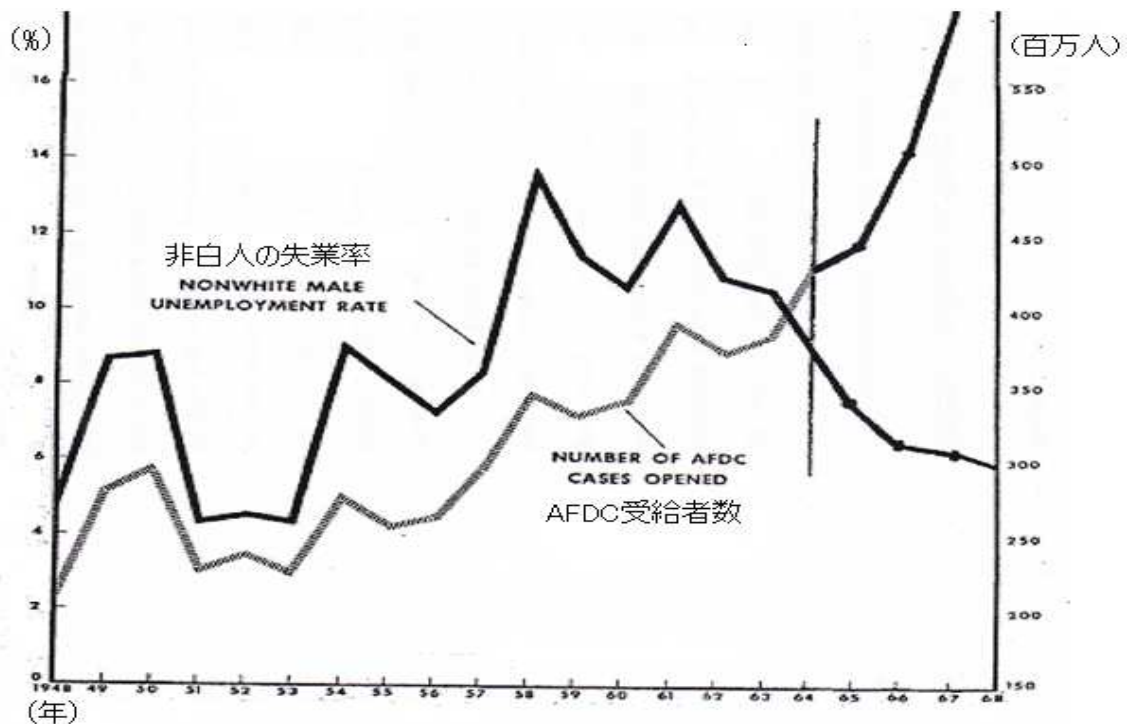
大統領	リチャード・ニクソン
副大統領	スピロ・アグニュー(Spiro Agnew)
保健教育福祉長官	ロバート・フィンチ(Robert Finch)
	エリオット・リチャードソン(Elliott Richardson)

労働長官	ジョージ・シュルツ(George Shultz)
大統領顧問	アーサー・バーンズ
国内問題担当補佐官	ダニエル・モイニハン
政府予算局課長	リチャード・ネイザン
保健教育福祉省官僚	ウォース・ベイトマン(Worth Bateman)

ニクソンが福祉改革を早急に行うという意気込みを示してからすぐ、ニクソンは、モイニハンから連邦議会が福祉改革を可決するという見込みを知らされた。彼はモイニハンを「職業的専門用語やイデオロギー的な空想に毒されていない」し、「前政権の『偉大な社会』計画を手伝いながらも、その失敗をためらいなく認めていた」ことを高く評価し、閣僚待遇で政権に招聘していたのであった。ここで、モイニハンが重視したことは、表 2-2 で示した AFDC 受給者数の急速な伸びであった。AFDC 受給者数が増加すれば、AFDC が拡大したようにみえる。逆にいえば、AFDC 受給者数を減少させれば、AFDC を縮小したと示すことができる。そこで、「AFDC 受給者数を抑制すれば、ニクソンの福祉改革法案の可決を阻むものはない」とモイニハンは考えたのである²¹。

表 2-2: AFDC 受給者数の変化

出典 Memo; Butterfield to Moynihan: 3 February 1969: Box1 : FG 6-12: WHCF; RMN.



AFDC 受給者数を減少させることについて、ニクソンとモイニハンは意見が一致していた。ニクソンは人間の「精神」を生き返らせるため、モイニハンは自らが関わった「偉大な社会」計画の失敗を認め、これを修正しようとしていたのである。

なお、モイニハンのほかにも、ニクソンの福祉改革を後押しする動きがあらわれた。2月12日、ニューヨーク州知事ロックフェラー(Nelson A. Rockefeller)が AFDC の連邦政府移行を求めにやってきたからである。ロックフェラーは、有名な実業家一族出身であり、2度の大統領選挙でニクソンの有力な対抗馬にもなった。そして、福祉政策には並々ならぬ関心を抱いていた。たとえば、1967年、全国知事会の公的福祉に関する議論では、主導的な役割を果たした。このロックフェラーは、新たに設立する連邦政府の貧困プログラムと連邦補助金を一体化することで、現行制度のような、連邦政府と州政府による重複を避けることができると訴えた。これは、ロックフェラーにとって、ネイザン委員会の報告書がいうところの「予算の合理的かつ効果的な配分」と、州の赤字財政軽減を同時にすすめる方法であった。さらに、全国拠出制の健康保険基本計画(国民皆保険計画)、初等中等教育への実質的補助の増加などにも議論を広げ、これらすべてを連邦政府の管轄とするよう提言したのである²²。

ロックフェラーが帰るとすぐ、ニクソンは、保健教育福祉長官フィンチと大統領府のスタッフを集めた。そして、「われわれは、福祉政策について新しいことをするつもりだと示さなければならない」と、改革を行う決意を改めて語ったのである²³。

(3) 官僚の抵抗

早期着手と早期決着をめざすニクソンの福祉改革は、法案作成段階に移っていった。だが、全国基準を導入することに力点を置いたニクソンは、具体的な内容に言及しなかった。しかも、局長ラムズフェルドのもと、官僚の抵抗を徹底的に封じ込めた OEO 改革とは異なり、ニクソンとモイニハンは官僚の抵抗を全く想定していなかったもので、草案の作成を官僚に任せてしまった。これにより、官僚が改革の中身を歪曲することが可能になったのである。

そこで、保健教育福祉省の政策分析担当副次官補ベイトマンは、草案作成にあたって、一計を案じた。1968年5月に廃案となった収入維持法(Income Maintenance Act of 1968)を復活させようとしたのである。ニクソン政権の福祉改革のなかで収入維持法を復活させることができれば、貧困層の所得保障を増額できるからである。ベイトマンは、これまで、AFDC の効果的な運用を模索してきた。AFDC の効果が徐々に疑問視されるようになってきても、ベイトマンは AFDC の効果を強調しつづけた。AFDC を受給することで、貧困層が経済的に自立し、収入が上昇すると信じていたからである²⁴。

1969年2月19日、ベイトマンは、OEO の経済分析官リディ(James Lyday)の協力を仰いだ。リディは逆所得税(Negative Income Tax)の専門家であり、収入維持法の法案作成に

携わったからである。逆所得税は、所得税が所得に応じた一定の課税支出になるのに対し、一定の税金還付を行うものである。これは、1960 年代、経済学者のフリードマン(Milton Friedman)によって提唱されたものである。自由放任主義への回帰を主張したフリードマンは、社会保障分野においても、連邦政府の役割を否定した。だが、リディらは、フリードマンの逆所得税を、貧困層を救済する方法として打ち出したのである。そして、低賃金労働であっても、働くことによって手取り収入が増加する方法として、収入維持法草案を作成した²⁵。

具体的には、ネイザン委員会の報告書に忠実な福祉改革にかかる歳出を算定し、この金額をもとに、2つの草案を作成した。1つは算出した金額どおりの所得保障を増加させる草案(A 案)であり、もう1つは算定した金額より歳出を増やして AFDC を州政府から連邦政府へと移管する草案(B 案)であった。本来であれば、算出した金額にそって、AFDC を州政府から連邦政府へと移管する草案を作らなければならないにもかかわらず、官僚は意図的に異なる2つの草案を作成したのである²⁶。

もちろん、官僚は、A 案が支持されることを望んでいた。先にも述べたように、ベイトマンは貧困層が経済的に自立するためには所得保障が重要であり、貧困層に十分な所得保障を行えば将来彼らの収入が上昇すると信じていたからである。そのため、ニクソンとモイニハンの意図に沿って AFDC 受給者数を減少させつつ、彼らへの受給額を増加させるという A 案を作成したのである。このように、大統領の法案に所得保障の増額を盛り込むことは、ベイトマンの信念でもあり目的でもあった。

なお、逆所得税を組み込んだ A 案の内容は複雑なので、図 2-3 で示す。

図 2-3: A 案実施後の AFDC

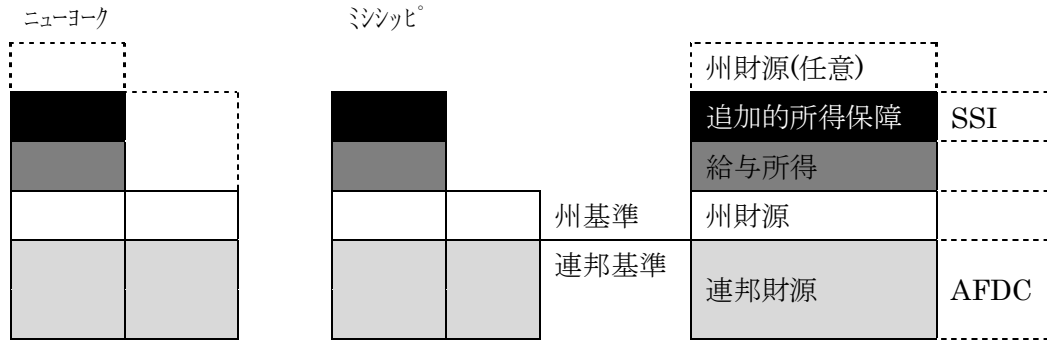


図 2-3 の右グラフのように、逆所得税を組み込んだ A 案では、連邦基準に沿った AFDC も土台に、州プログラムを実施する。AFDC の金額は、親 1 人子 1 人の世帯で年間 900 ドル、3 人家族で 1,200 ドル、4 人家族で 1,500 ドルとした。そのうえ、仕事をする者は、給

与所得の50%をSSI(追加的所得保障: Supplemental Security Income)として受けることができた。さらに、地域によっては、公営住宅に住むこともできたし、そのほかの所得保障を受けることも可能であった(点線部分)。都市に住む4人家族低所得者の平均年間食費が1,644ドルであったことを考えると、何もしなくとも4人家族で1,500ドル(月額125ドル)を全国一律で受けとることは、非常に大きな意味があった²⁷。

なお、図2-3で示した具体的な金額は、親1人子3人の世帯をモデルとすれば、AFDCが年間1,500ドル、州プログラムが年間375ドルとなる。父子家庭・母子家庭を問わず、年収742ドル以下の低賃金労働者もAFDCの受給対象とした。年収742ドルまでは、50%のSSIを受けることができ、年3,000ドル以上の収入がある場合、AFDCの受給資格を失うとした。そのうえで、AFDCを受給する父親には、職業訓練を義務付けた²⁸。

2つの草案が完成すると、ベイトマンは、予算局のネイザンに照準を合わせて、承認を受けようとした。草案がネイザン委員会の答申を歪めたものであることも、予算局のネイザンが歳出増加を好まないことも、彼自身が一番よくわかっていたからである。ネイザン委員会の答申とは異なる2つの草案をネイザンに示したところ、彼らの予想通り、ネイザンは何もいえなくなってしまった。これを待っていましたとばかりに、ベイトマンは、別の切り口からAFDCの問題を取り上げた。州によってAFDCの支給額が違うことを問題提起してから、貧困層がAFDCに依存する背景には、家族問題、仕事と人種の問題が関係すると述べたのである。すなわち、AFDCに依存する貧困層の多くは、家族関係が崩壊しているばかりか、人種問題から手にする仕事に限定的であり、貧困から抜け出すことが難しいと説明したのである。このベイトマンの説明を聞き、ネイザンは、「なぜ予算内でこうした問題を取り込んだ法案にしなかったのですか」といった。ここにベイトマンは、貧困層の家族問題と人種問題を草案に盛り込む指示とも受け取れるネイザンの発言を引き出したのである。これを受け、計画評価担当補佐官バトラー(Lewis Butler)は、「あなたは正しい。少なくとも、私たちは問題をよく吟味し、問題そのものに目を向けるべきだ」と、ネイザンに同調したのである。事実上、ネイザンが家族問題と人種問題を盛り込んだ福祉改革法案を作成するよう指示した瞬間であった。こうして、官僚たちは、新しい収入維持法、すなわち彼らがすすめようとしたA案へのお墨付きを手にした。そして、ニクソン＝モイニハンの福祉改革に、AFDC受給者数の抑制に加え、受給金額を増加させるという要素が加えられたのである²⁹。

ここで、官僚が用いた戦略をまとめておく。第1に、対案作成である。官僚が上司の意に反する政策をすすめたい場合、上司の意に忠実で費用のかかる法案とそうではないが費用のかからない法案を作る。第2に、法案のみせ方である。ベイトマンら官僚は、上司の顔を立てながら、彼らがすすめたい法案への了承を取ろうとする。ただし、この福祉改革法案は、OEO改革とは異なり、保健教育福祉省という組織全体の改革を対象としたものではなかった。そのため、この抵抗は、組織全体からの抵抗とはいえず、連邦政府の福祉政策に携わる官僚からの抵抗にとどまった。

(4) 行政府内部の対立

保健教育福祉省の官僚が作成した改革案が所得保障の金額を積み増す以上、歳出増加は避けられなかった。そして、歳出増加を伴うかぎり、大統領顧問バーンズらが反対するのは明らかだった。インフレを抑制するための歳出削減に舵を切り、バーンズはこの点を重視していたからである。

1969年3月24日、UACの福祉小委員会で、A案への批判が表出した。批判の口火を切ったのは、バーンズの補佐官アンダーソン(Martin Anderson)であった。アンダーソンの批判の中心は、A案がニクソンの方針と異なるというものであった。AFDCに依存する貧困層の経済的自立を促す改革にもかかわらず、わずかの給与で破格のSSIを受けることができれば、貧困層の経済的自立にはつながらないと主張した。そして、AFDC歳出が際限なく増加する可能性もあるとアンダーソンは指摘したのである。先に示した表2-1をみれば、アンダーソンの指摘は当然といえた³⁰。

それから1週間後の4月21日、バーンズから現行制度の問題点を指摘する文書がニクソンに届けられた。バーンズが指摘した問題点は、第1に、AFDC受給者が自分で稼ぐ賃金より高額の所得保障を受けていることである。第2に、保健教育福祉省以下、関係機関のリベラル化とAFDC受給資格の甘さである。これは、官僚と彼らが働く部局が積極的に活動するようになったことで、結果としてAFDCの受給が容易になったと批判した。第3に、AFDC受給者の態度である。AFDC受給を「恥」とは考えず、むしろ「権利」と考える人々まで現れてしまったことをバーンズは問題とした。すなわち、受給基準を甘くしているがゆえに、AFDC受給者が急増し、財政を圧迫していると指摘したのである³¹。

バーンズに対し、改革の必要性を重視するモイニハンは、官僚が作成したA案を強力に支持した。モイニハンは、一刻も早く改革を前進させることを重視していたからである。ここに、バーンズとモイニハンによる福祉改革をめぐるニクソンへの働きかけ合戦がはじまった。バーンズは、自らが作成した改革案の有効性を主張し、モイニハンもA案に多少の問題があろうとも、連邦議会で修正が入ることを強調した。2人の働きかけに嫌気がさしたニクソンは、4月28日、首席補佐官ハルデマン(Henry R. Haldeman)と国内問題担当補佐官アーリックマン(John Ehrlichman)で、バーンズ案とA案の比較検討を行った。ここで、ニクソンはA案の問題を2点指摘した。第1に、州間格差というAFDCの全体問題が解決できなくなる。A案には所得保障のインパクトが強すぎて、南部諸州が受け入れない可能性があるかと懸念した。これでは、ニクソンの福祉改革の目的たる州間格差を是正することはできなくなる。第2に、A案がAFDCを黒人貧困層向けのプログラムに変質させてしまう可能性である。これは、なにか根拠があつての指摘ではなく、先に述べたAFDC受給者に対するイメージから想定されたものといえる。無能で怠惰、働くことを好まず、性的にだらしない黒人をAFDC受給者の典型例とするなら、A案で拡大したAFDCに黒人貧困層が殺到すると推測したのである³²。

そこで、ニクソンは、財政面から改革に着手すべく、福祉改革にかかる技術的な問題を検討する小委員会を立ち上げた。そして、小委員会の検討結果をみた CEA の判断を待つことにしたのである。5 月 9 日、小委員会のアンダーソンが A 案とバーンズ案の比較検討を行い、プログラムを実行するにあたって、次の 2 点を強調した。第 1 に、所得保障金額が最も低いバーンズ案が、最も働く意欲を喚起することである。所得保障が不十分なので、AFDC 受給者が働かざるを得ないからである。第 2 に、A 案の致命的な問題である。AFDC 受給者の就労という不確定要素があるため、歳出見込みが立てにくいのである。バーンズ案を推進したいアンダーソンは、表 2-3 のように、両案にかかる連邦政府の歳出額を算定した³³。

表 2-3: バーンズ案と A 案の比較

出典 Technical Evaluation of Income Maintenance Proposals; Anderson to McCracken: 9 May 1969; FFSS1: Box 38; John Ehrlichman; SMOF; WHSF; RMN.

	バーンズ案 (歳入分与と一体化なし)	A 案	
		最小の場合	最大の場合
連邦政府の歳出額	19 億ドル	23 億ドル	32 億ドル

この両案を検討して CEA が下した判断は、「論点を変える」ことだった。すなわち、両者の AFDC をめぐる考え方は根本的に異なっており、妥協の余地がないので、食料切符 (Food Stamp) など現物支給プログラムを拡充させ、実質的に貧困層がおかれている州間格差を是正するべきと判断したのである。食料切符の拡充は、食料品の消費量を拡大させるだけではなく、農務長官ハーディン (Clifford M. Hardin) がもろ手を挙げて賛成する可能性も高かった。そして、CEA は、改革による歳出増加を回避するため、バーンズ案を支持する立場も表明した。なぜなら、財政の専門家が多い CEA では、働く貧困層 (working poor) の問題を完全に解決することなどできないと考えていたからである。労働市場で高い賃金を得ることができないのは自己責任であり、連邦政府が支援する必要はないという立場だったのである³⁴。

こうした意見を受け、ニクソンは A 案を支持できなくなった。だが、バーンズ案も支持しなくなかった。バーンズ案が現行の福祉制度を積極的に改革するものではなかったからである。これでは、改革の影響は小さく、ニクソンの実績として強調することもできなくなってしまう。

そこで、ニクソンは、CEA の判定をもとに、労働長官シュルツに A 案を修正するよう指示した。シュルツに修正を求めた理由は明らかにされていないが、インフレ対策の議論か

ら考えれば、ニクソンが個人的にシュルツを信頼していたからだといえよう。しかも、シュルツはシカゴ大学経済学部長をつとめ、経済学者としての十分な実績もあった。こうして、6月10日、ニクソンのもとへシュルツによる修正案が送られてきた。この修正案には、就労が追加されていた。不確定要素の多い未来予測に基づいていた点をシュルツは問題視したからである。AFDC 受給に就労を付帯し、その代わりに職業訓練を受けて、無料の託児施設を利用できるようにすれば、これらが働く動機になるとした。すなわち、働くことによって貧困層が AFDC 受給から経済的に自立していく青写真を示したのである³⁵。

ここで、これまで提示された 4 つの福祉改革案について、その性格と内容をまとめておく。ニクソンの公約を具体化したネイザン案は、全国基準を導入し、AFDC の州間格差を是正するものであった。だが、これが保健教育福祉省官僚の手に渡ると、全国基準と同時に歪曲した逆所得税も導入し、貧困層への所得保障を増加する A 案となった。貧困層への所得保障を増加させる A 案を、大統領顧問バーンズをはじめとした歳出増加を嫌う人々は認めなかった。また、ニクソンとしても、歳出は増加しないものの、改革としてのインパクトが弱いバーンズ案も受け入れられなかった。そこで、労働長官シュルツが作成した妥協案に、AFDC 受給者への就労を付帯させたのである。この AFDC に付帯する就労は、厳密なものではなかった。いわば、働こうとする意欲を示せば、就労が免除される方法を温存したものだったのである。これは、ニクソンやシュルツ、モイニハンは、こうした悪質な不正受給者の問題まで想定していなかったのだといえよう。

また、シュルツ修正案は、A 案より歳出が多くなるという問題を抱えていた。そこで、シュルツ修正案を受け入れないよう、バーンズと副大統領アグニューがニクソンの説得に乗り出した。それでも、ニクソンの意思は変わらず、むしろシュルツ修正案への賛成を増やすため、閣僚の説得を試みた。これは、8月5日から2日間、首都ワシントンに近い大統領専用別荘キャンプ・デービッドで行われた閣僚会議においてである。この会議は、モイニハンらが福祉政策の有効性を説明し、現行制度の非合理性を提示することからはじまった。その論理は以下の通りである。そもそも、AFDC は州の政策領域なので、州によって違いがあるのは当然である。だが、連邦政府が中途半端に介入したことで、AFDC の州間格差が広がった。ゆえに、この問題を解決するには、連邦の制度を抜本的に変えることが必要という理屈であった³⁶。

福祉改革の必要性という部分に異論はでなかったものの、改革にかかる多額の歳出には、多くの異論がでた。第 1 に、歳出増加そのものを問題視する批判である。これは、予算局長メイヨー(Robert Mayo)から出された。メイヨーの批判は、バーンズが行ってきた批判と同様の内容であった。第 2 に、上院の抵抗を予想したうえでの批判である。これは、アグニューから出された。上院議長も兼ねるアグニューは、貧困層に興味をもつ上院議員などいないと考えていた。そのため、歳出増加する福祉改革案に労力をかけても、否決されるか、もっと歳出を増やすよう修正されるかのどちらかになると主張したのである。第 3 に、歳出増加にともなうインフレ再発の懸念である。これは、住宅都市開発省長官ロムニー

(George Romney)から出された。インフレ抑制は、最も重要な経済政策のひとつである。ゆえに、政権はインフレ対策を検討している。にもかかわらず、AFDC を改革することで、連邦政府の歳出が増加するなら、インフレが再発するのではないかという意見である。ロムニーにとっては、インフレ進行は大きな問題であった。インフレが進行すると、公定歩合の引き上げが検討される。公定歩合が引き上げられると、公定歩合に連動している住宅ローンの金利が上がる。その結果、住宅都市開発省の仕事が妨げられるからである。さらに、ニクソンの支持者ではない貧困層の利益を増やす必要性や、改革を確実に実行する担保は何かという批判もなされた。はじめのうち、改革を断行しなければ長期的な歳出が増えると反論していたニクソンも、しまいには「現行制度を続けるわけにはいかないから、われわれはやるしかないんだ」と繰り返すばかりになってきた。そして、「福祉改革がうまくいくかどうかはわからない。だが、われわれは現行制度を続けるわけにはいかない！！！」と、会議を締めくくってしまったのである³⁷。

(5) 国民の支持を求める

大統領が福祉改革の実行を宣言し閣議を打ち切ったので、シュルツ案が連邦議会に送られた。ニクソンは、福祉改革に対する支持を国民から得るよう頭を切り替え、国内政策に関する大統領演説を準備しはじめた。

もちろん、AFDC の全国基準を導入することは、連邦政府が本格介入するということであった。そのため、ニクソンの福祉改革は、ケネディ＝ジョンソン政権の政策との違いがわかりにくかった。そこで、国防長官レアード(Melvin R. Laird)は、国民が違いを理解しやすい名称に変更することを提案した。彼は、「保障」という表現が、いかにもニューディール的で民主党的だからという理由で、「家族保障法(Family Security Act)」という名称に違和感をもっていた。共和党大統領のニクソンが民主党政権の行ったニューディール的な表現を用いて福祉改革を訴えることには、国民に違和感を与えると主張したのである³⁸。

ニクソンも、レアードの意見に納得した。そこで、大統領のスピーチ・ライターらは、新しい名称を検討しはじめた。そして、ニクソンの福祉改革を「新連邦主義(New Federalism)」を掲げた「家族扶助法(Family Assistance Act)」とすることに決めた。「新連邦主義」は、連邦政府の役割をこれまでより効率化させるという意味で採用された。また、「連邦政府が保証します」といわんばかりの「Security」より、「Assistance」の方が控えめな表現になるので、ニューディール以降に拡大した AFDC への直感的な反感を少しは回避できると彼らは考えた。こうして、1969 年 8 月 8 日、国民に向けて行われたニクソンの演説は、福祉改革が連邦政府の「行き過ぎ」を是正するものでだと強調したのである³⁹。

現在のアメリカは、都市や社会が危機的な状況にあり、これは同時に政府への信頼の危機でもあります。(略) 私が大統領執務室に入ってから、私の最初の優先課題のひとつ

は政府機構の修復であり、1970年代に向けた形をつくることでした。私は行政府の機能を向上させるため、多くの改革を行います。多くの重要な構造改革を連邦議会に働きかけます。それらは、郵政改革、徴兵に関する包括的改革、失業保険改革、国内向け食料援助プログラム改革、そして連邦政府からの補助が混ざって存在している現行制度の改革であります。(略) 新連邦主義によって、権力、カネ、責任といったものを、ワシントンから州や国民のみなさんに返すときがきたのです⁴⁰。

そして、新連邦主義の具体策として、福祉改革、職業訓練、OEO改革、州政府への歳入分与について説明し、次のような言葉で演説を締めくくった。

貧困撲滅、依存に終止符を打つ。ひと世代前の月面着陸のように、これらは不可能のように見えるかもしれませんが、しかし、アポロの精神で、われわれは視界を開き、われわれの最善の行動を導くことができます。われわれは目的地に達していたのではありません。角を曲がって、今年この問題を解決するのです。福祉依存者の、見るに耐えない絶望から希望に向かう角を曲がるのです。無能さが高まった政府から効率的な政府へと向かうのです。そして、この豊かな国の恵みを共有するすべてのアメリカ人のため、十分な機会に向かっていくのです⁴¹。

ニクソンの演説は、新聞各紙から、おおむね好意的に受け止められた。特に、南部では、南部の利益を増加させるものと理解された。たとえば、サウスカロライナ州では、人種差別的な保守主義者として知られたサーモンド(Strom Thurmond)上院議員が好意的な態度を示した。サウスカロライナ州のグリーンヴィル・ニュース紙も、黒人 AFDC 受給者への就労要求をニクソンが高めると報道した。また、ニクソンの福祉改革は 1971 年予算で 37.42 億ドルかかり、その地域配分は東北部 6.05 億ドル(16.2%)、中北部 8.15 億ドル(21.8%)、南部 18.75 億ドル(50.1%)、西部 4.47 億ドル(11.9%)であり、南部に重点配分されていることを報道した。そのうえで、「リチャード・ニクソンが大統領でいる限り、就労を求める傾向は強まっていくだろう」という政府高言の発言を紹介したのである⁴²。

AFDC に全国基準を設け、連邦政府が支援することは、AFDC 支給額の少ない南部諸州にとって、州が行いたくない AFDC を連邦政府が代行してくれることでもあったのである。

3. 本末転倒な政権案

(1) 効率化に向けた一元管理

ニクソンが福祉改革で求めたものは、州間格差を是正することで、プログラムを効率化

することだった。これは、「新連邦主義」という言葉で端的に表現されている福祉政策の縮小であった。新連邦主義は、連邦政府の役割を大きくする連邦主義に対し、連邦政府の効率性を求めるという意味で新しい。新連邦主義を厳密に実行するならば、OEO 改革で行ったように、AFDC を州政府に完全に移管してしまえばよかった。だが、ニクソンはそうしなかった。

その理由は、ニクソンの福祉に関する問題意識にあった。先に述べたように、大統領選挙期間中、ニクソンが問題視していたのは AFDC の不正受給者であった。イリノイ州クック郡の事例のように、やむをえず AFDC を受給することを認めても、不正受給は阻止すべきであった。また、AFDC を受給することを目的に、南部から北部へ移動することも避けるべきであった。そのため、北部諸州と南部諸州の AFDC 支給額の差が小さくなれば、北部における不正受給者の増加を防ぐことができ、福祉受給者数を抑制できると考えたのである。

そこで、AFDC の州間格差を是正する方法として、ニクソンは全国基準の導入を選んだのである。全国基準は、アメリカ国内の貧困線(Poverty Line)の設定であり、この基準以下の世帯に連邦政府が AFDC を支給するとした。ここにおいて、官僚は、AFDC に連邦政府が補助金を支給する形態から、連邦政府が AFDC を一元管理する方法で法案を作成した。これにより、ニューヨーク州知事ロックフェラーが指摘した所得保障の重複支給を避けることができた。また、各州が独自に行っていた AFDC の管理を連邦政府に移すことで、管理コストを大幅に圧縮することもできた。

ただし、ここには致命的な問題があった。州のプログラムを連邦に移管することは、州の権限を侵害することになり、大きな反発を生みかねなかったからである。これは、OEO 改革との決定的な違いであった。OEO が設立から 10 年にも満たない新設の大統領府の組織であったことに対し、AFDC は数十年続いた州のプログラムであった。OEO を大統領が縮小することは容易であったが、受益者も多い AFDC を大統領が縮小することは、簡単ではなかった。できるとすれば、補助金支給要件の引き締めであったが、ニクソンは補助金全体を引き締めるつもりはなかった。不正受給者のみを問題視していたからである。そのうえ、要件の引き締めは、改革としてのインパクトが弱かった。このニクソンの態度が官僚につけ入る隙を与え、改革に対する官僚の抵抗を徹底して封じ込めた OEO 改革とは異なったのである。しかも、モイニハンは、OEO 改革のラムズフェルドのように、官僚を封じ込めようとしなかったのである。

(2) 官僚を排除しなかった結果

福祉改革で官僚を排除しなかった結果、OEO 改革と決定的な 2 つの違いが生じた。第 1 に、所得保障の SSI というプログラムの追加である。法案立案段階での SSI は、貧困層全般が支給対象であった。そのうえ、年収 742 ドルまでの低賃金労働者の給与に対しても支

払われるものだった。稼得能力を問わず貧困層の収入を維持するどころか、貧困層そのものを増加させる結果となったのである。

第 2 に、歳出の増加である。そもそも、現行の AFDC では、連邦と州の拠出割合は、1 対 1 で同じだった。だが、A 案では、その割合が 4 対 1 に変わった。先に述べたように、この割合を算定した基準は、現行制度における AFDC 歳出であった。すなわち、全米 50 州に 50%の割合で支出していた連邦助成金を 75%に換算しなおし、改革後の AFDC 支給額を割り出したのである。したがって、この変更だけであれば、AFDC 歳出は変わらなかった。ここに SSI を加えたことで、連邦歳出が増加したのである。

しかし、ニクソンはこの歳出増加をさほど重要視していなかった。インフレ対策を行う過程でも、貧困層向けの所得保障は歳出削減から除外したほどである。ニクソンは市場機能を回復させたのち経済的弱者を AFDC で救済すべきと考えていたので、市場機能さえ健全な状態になれば経済弱者はごく少数となったからである。

こうしたことから、本研究は、福祉政策の分野では、官僚が大きな影響力をもっていたことを強調したい。彼らは、ニクソンが大統領就任後早い段階で改革を成立させようとしていたことを十分理解し、大統領が行おうとする改革の内容を歪めた。こうした官僚に対し、ニクソンは、AFDC 受給に条件を付すことで対抗した。この条件とは、シュルツ案で示された就労の付帯をさす。就労が付帯されれば、不正受給者を排除することができるので、貧困層向けの所得保障歳出が増加するとしても一時的になるはずであった。しかも、貧困層が経済的に自立し、長期的に歳出が削減されれば、全く問題はない。こうした考え方は、1968 年 8 月 8 日に行われた国内演説後の新聞各紙の反応をみても、就労を求めたことを評価し、好意的に受け止められた。

(3) 人種問題との線引き

1960 年代、AFDC 受給者が黒人貧困層とほとんど同義と理解されていたことについては、先に述べたとおりである。また、AFDC は、アメリカの地域主義(Sectionalism)とも結びついていた。冬には貧困ゆえに生命の危機に晒される北部と、依然として農業中心で食料がある程度自給自足でき、冬も温暖な南部では、AFDC の必要性が全く異なっていたからである。そして、AFDC 導入については州が判断したため、北部諸州は AFDC 支給額が多く、南部諸州は少ないという状況があったのである。

しかし、ニクソンは、はじめから AFDC と人種問題を切り離して考えていた。大統領選挙期間中のテレビ出演でも、人種問題には言及せず、田舎の貧困を問題としていると明言した。また、官僚が作成した A 案も、黒人貧困層向けのプログラムに変質してしまうという理由で認めなかった。

ただし、1960 年代の混乱を終息させるために、黒人に歩み寄る必要性も十分理解していた。そこで、組閣にあたって、指導的な役割を担っていた黒人に打診した。たとえば、マ

サチューセッツ州選出の上院議員ブルック(Edward W. Brook III)や全米都市連合(National Urban League)のヤング(Whitney Young)である。だが、彼らはニクソンの申し入れを断ってきた。これについて、ニクソンは、「黒人社会で本当の指導力を発揮しようとする者にとって、共和党政権に閣僚として参加することは自殺行為だった」と述べた。1964年の大統領選挙で共和党のゴールドウォーター(Barry Goldwater)候補が人種差別主義者だという認識が広がっていたからといえよう⁴³。

この点から、モイニハンと同様、ニクソンは黒人社会を一体のものと考えていなかったといえる。アメリカの貧困問題は、黒人社会の問題ではなく、黒人を含めた貧困層の問題だったのである。そのうえで、AFDCを受給しながら働こうともしない貧困層について、人間の「精神」を生き返らせるようにしたのである。これは、ジョンソン政権の認識との大きな違いであった。

4. 受益者化した官僚

ニクソンの福祉改革は、OEO改革と同じように、連邦政府が自らの襟をただし、歳出の中身を見直すことで連邦政府の役割を縮小しようとするものだった。だが、連邦政府で立案された法案は、プログラムを連邦政府が一元管理し、歳出を増加させる内容だった。これは、OEO改革とは全く異なっていた。むしろ、権限のうえでも、予算のうえでも、本末転倒の法案だったからである。

こうした内容の改革案をニクソンが了承したのは、連邦議会での可決見通しが複数示されたからである。早期にインパクトのある改革を行いたかったニクソンは、早期可決を重視していた。そして、保健教育福祉省の官僚は、これをうまく利用した。州間格差の是正や従来より一歩踏み込んだ改革ということ以外、具体的な改革の方法に触れていなかったことを逆手に取り、AFDCを連邦政府が一元管理する草案を作り、歳出増加さえ了承させたのである。組織のなかで、下位にある官僚が人事権をもつ上司に了承させることができたのは、彼らが行政府の政策立案に精通していたからだといえる。表面的には、上司の求めに応じているようにみえても、実質的に従わない術を知っていたのである。

この官僚の行動はケネディ=ジョンソン政権で醸成されてきた。ケネディ=ジョンソン政権の福祉政策は、「一方で貧困を単純な経済的観点から定義しながら、貧困を経済生活の自然で不可避の部分だとする考え方を拒絶する」ものだったからである。すなわち、官僚が貧困を国民が自力で解決できない問題と捉えたので、連邦政府がその責任において、貧困政策への積極介入を正当化していたのである。しかも、ケネディ=ジョンソン政権の福祉政策は、社会保障法を大幅に修正せず、補助金を用いて内部調整したものであったため、官僚が自らの利益を追求するようになっていったのである⁴⁴。

なお、ここでいう官僚の利益とは、プログラムを追加あるいは拡大することをさす。だ

が、先に述べたように、ニクソンは福祉改革の反対者を官僚ではなく、マスコミとして想定していたので、官僚の反対を抑え込んだり、分断しなかった。

もちろん、官僚も含めた多くの人々の参加が福祉政策の質を向上させるということも否定できないが、限界があることも指摘しておきたい。そもそも、福祉政策などの社会政策は、受益者の利益増大を期待させるものだからである。福祉政策の受益者は、非常に多様な利益あるいは多様な集団を代表している。そのため、彼らの圧力に屈し要求を受け入れることは、個別のプログラムを支える連邦補助金の多様化に結びつく。多種多様な連邦補助金のなかから、経済市場を尊重するものが生まれ、従来の社会政策を促進する状況を作り出すこともある。選択と競争が高い効率性を生み出すからである。だが、多くの場合、官僚がプログラムを追加あるいは拡大し、彼らの利益を増大させる。これは、全国一律の政策を導入することを難しくするので、この場合、高い効率性は生まれないのである。これは、まさに、全国一律の政策を導入して政策の効率性を求めようとし、官僚に阻まれたニクソンの姿であった⁴⁵。

それでも、人間の「精神」を取り戻すために AFDC 受給に就労を付帯させることで、かろうじて改革法案へ AFDC 受給者数を抑制するという形を示すことはできた。これは、倫理的な側面も示している。そこで、人間の「精神」を取り戻すための福祉改革法案が連邦議会でどのように扱われたのかをみるため、次章では法案が送られた下院の審議を検討する。

- ¹ Encyclopedia of Chicago, Cook County, <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/335.html>. (as of 2012/6/20) .
- ² Greenleigh Associates “Facts, Fallacies and Future: A Study of the AFDC Programs of Cook County,” Gwendolyn Mink & Rickie Solinger eds., *Welfare: A Documentary History of U.S. Policy and Politics*, New York: New York Univ. Press, 2003, p.199.
- ³ Ibid, pp.199-200.
- ⁴ Ibid. pp.200-203.
- ⁵ City of Newburgh, <http://www.cityofnewburgh-ny.gov/hom/home.htm>. (as of 2012/6/ 20) .
- ⁶ Tom Blair, “Newburgh Story,” Mink & Solinger eds., op.cit., pp.206-211.
- ⁷ Daniel P. Moynihan, “The Negro Family: Equality of Opportunity vs. Equality of Results, 1965,” Roy Lubove ed., *Poverty and Social Welfare in the United States*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972, pp.110-122; Jacob Weisberg, “For the Sake of Argument,” *New York Times Magazine*, 5 November 2000, on line, <http://www.nytimes.com/2000/11/05/magazine/for-the-sake-of-argument.html>. (as of 2012/6/10) .
- ⁸ Margaret P. Grinderng, “Families behind the AFDC Stereotype,” *Journal of Extension*, vol.14, no number (January 1976) , pp.8-15.
- ⁹ Edward D. Berkowitz, *Robert Ball and the Politics of Social Security*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, pp.121-125; Steven Malanga, “Whatever Happened to the Work Ethic?” *City Journal*, vol.19, no.3 (September 2010) , on line, <http://www.cityjournal.org>. (as of 2010 /6/1) ; James P. Young, *Reconsidering American Liberalism: The Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder, CO: Westview Press, 1996, pp.327-333.
- ¹⁰ Arthur F. Burns, “Progress toward Economic Stabilities,” *American Economic Review*, vol. 50, no.1 (March 1960) , pp.1-19; Vincent J. Burke & Vee Burke, *Nixon’s Good Deed: Welfare Reform*, New York: Columbia Univ. Press, 1974, p.46.
- ¹¹ Daniel P. Moynian, *The Politics of a Guaranteed Income*, New York: Random House, 1973, pp.74-79.
- ¹² Eastern Regional Live TV; 25 October 1968: Box 8: Campaign.1968: MPC: Campaign 1968 Inventory; RMN.
- ¹³ CBS Radio Network; 28 October 1968: Box 9: Campaign 1968: MPC: Campaign 1968 Inventory; RMN.
- ¹⁴ 斎藤眞『アメリカ政治外交史』東京大学出版会、1975年、235-236頁。
- ¹⁵ Burke, op.cit., pp.52-53.
- ¹⁶ Richard P. Nathan ed., “Task Force on Public Welfare: Programs to Assist the Poor Report to President-Elect Richard M. Nixon”: Folder Background: Box 39: John D. Ehrlichman: SMOF: WHSF; RMN, p.1, 47.
- ¹⁷ Memo; President to Mitchell, Finch, Harlow, Moynihan: 15 January 1969: Folder Memos to Mr. [Daniel Patrick] Moynihan January 1969: Box 49: H. R. Haldeman: SMOF: WHSF; RMN; Burke, op.cit., pp. 45-46.
- ¹⁸ ハルデマンの日記では、行政命令が発せられたのは1月24日と記されているが、ホワイトハウスの緊急プレス・リリースでは1月23日で行政命令が出されているので、1月23日が正しいと考えられる。H.R.Haldeman, *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*, New York: Barkley Books, 1994, pp. 27-28; Immediate Release; Office of the White House Press Secretary: 23 January 1969: FPH1969Jan: Box 1: POF: SMOF: WHSF; RMN.
- ¹⁹ Memo; Price to Staff Secretary: 23 January 1969: Box 1: FG 6-12: Subject Files: WHCF; RMN.
- ²⁰ Martha Derthick, *Policy Making for Social Security*, Washington D.C.: Brookings

Institution, 1979.

²¹ Memo; Moynihan to President: 1 February 1969: FPH1969Feb: Box 1: POF: SMOF: WHSF; RMN; Richard Nixon, *RN: The Memoires of Richard Nixon*, New York: Touchstone, 1990, pp. 341-342; Burke, op. cit., p. 47.

²² Minutes Meeting of the Council for Urban Affairs; 12 February 1969: F1969Feb: Box 77: POF: SMOF: WHSF; RMN.

²³ Moynihan, op.cit., pp. 97.

²⁴ Worth Bateman, "An Application of Cost-Benefit Analysis to the Work-Experience Programs," *The American Economic Review*, vol.57, no.2 (May 1967) , pp.80-90.

²⁵ James A. Reichley, *Conservatives in an Age of Change: The Nixon and Ford Administrations*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1981, pp.135-138; Moynihan, op.cit., pp.131-133; 佐々木毅『現代アメリカの保守主義』岩波書店、1984年、73-74頁。

²⁶ Burke, op.cit., p.57.

²⁷ Ibid; Statistical Abstract of the United States 1971, p.346. on line, <http://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1971-01.pdf>, (as of 2007/10/10) .

²⁸ Report of the Committee Welfare on Urban Affairs Council; Draft April 4: FFSS1: Box 38: John D. Ehrlichman: SMOF: WHSF; RMN.

²⁹ Ibid.

³⁰ Burke, op.cit., p.64.

³¹ Arthur Burns, Investing in Human Dignity, 21 April 1969: Folder Subject Files #1: Box 24: Daniel P. Moynihan: SMOF: WHCF; RMN.

³² Haldeman, op.cit., p.66.

³³ Technical Evaluation of Income Maintenance Proposals; Anderson to McCracken: 9 May 1969: FFSS1: Box 38: John D. Ehrlichman: SMOF: WHSF; RMN; Moynihan, op.cit., pp.175-177.

³⁴ Memo; McCracken to President: 24 May 1969: FPH1969May: Box 2: POF: SMOF: WHSF; RMN.

³⁵ Burke, op.cit., p.87; Moynihan, op.cit., pp.179-185.

³⁶ Burke, op.cit., p.100, 103-104; Memo; For All Cabinet Members: 7 August 1969: Folder Congressional Briefing: Box 39: John D. Ehrlichman: WHSF; RMN.

³⁷ Burke, op.cit., pp.105-106.

³⁸ Moynihan, op.cit., p.214.

³⁹ Memo; Keogh to President: 6 August 1969: FPH1969Aug: Box 2: POF: SMOF: WHSF; RMN.

⁴⁰ "We Must Have A New Welfare Plan," Richard Nixon Nationwide Radio and Television Address, 8 August 1969, Richard Wilson ed., *Setting the Course: The First Year, Major Policy Statements by Richard Nixon*, New York: Funk & Wagnalls, 1970, p.50.

⁴¹ Ibid, p.51.

⁴² Telegrams and Letters Relating to the President's Welfare Speech; Hullin to Herlichman: 12 August, 1969: FFSS2: Box 38: John D. Ehrlichman: SMOF: WHSF; RMN; Memo; Harry Dent to John Ehrlichman: 11 August 1969: FFSS2: Box 38: John D. Ehrlichman: SMOF: WHSF; RMN.

⁴³ Nixon, op.cit., pp.338-339.

⁴⁴ セオドア・ロウイ (村松岐夫監訳)『自由主義の終焉』、木鐸社、1981年、281-303頁。

⁴⁵ Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1988, pp.98-113.

第2章 改革の精査

1. 下院歳入委員会

(1) 強力な委員会

ニクソン政権の福祉改革法案の連邦議会での審議をみるにあたって、まず、連邦議会に関する基本的な研究をふりかえる。そのうえで、1970年代はじめの連邦議会の特徴を示してから、下院におけるニクソン政権の福祉改革法案の審議を検討する。

1970年代はじめに議会改革が行われるまで、連邦議会では、法案を付託される委員会が可決を決定する権力をもつと考えられてきた。連邦議会には、先任者着任制(Seniority Rule)という慣習があり、多数党の最古参議員が委員長に就任してきたからである。最古参議員は、委員会での経験が最も長いため、その委員会が管轄する連邦補助金を最も適切に配分すると考えられていた¹。

要するに、議員は自らの選挙区に連邦補助金をはじめとした利権を誘導する見返りとして、有権者からの投票を得るというのである。そして、各委員会の委員長が利権配分の最有力者であるため、委員会に属する議員の票は、委員長に従属すると考えられてきたのである。

しかし、連邦議会に関する研究がすすみ、議員が自分の目標に向かって戦略的にすすむという考え方も打ち出された。すなわち、議員は、自らの目標を達成するために委員会を利用しているというのである。ここでいう議員の目標とは、再選・議会での影響力・良い公共政策の実現の3つであり、議員によってこの組み合わせは異なる。そして、それぞれの議員の戦略に影響を及ぼす外的要因には、所属議会の構成員、行政府の構成員、支持グループの構成員、二大政党の構成員とその指導者がある。そのうえで、委員会における決定は、先に述べた議員の目標、環境的制約、議員の戦略によって形成される²。

ただし、議員の目標が3つもあると、それぞれの因果関係がわかりにくいので、議員の目標を再選に絞りはじめた。アメリカの連邦議会は、日本と比較すると、政党ではなく、個人が圧倒的優位にあるからである。そのため、議員が再選を目標とするなら、有権者に訴えるべく積極的に活動し、業績をつくり、自分自身の宣伝を行い、議員活動の業績を誇示し、政治的な発言者としての態度を表明する必要がある。もちろん、業績誇示、宣伝、立場表明はいずれも重要で、どれを優先順位とするかは議員個人の選好による³。

こうした研究が増えるにつれ、連邦議会のなかで主体的に行動する議員という姿が強調

されはじめた。それでも、委員会が重要な役割を果たしていることは否定できない。そもそもアメリカ議会は、1人でも法案を提出できるし、提出の手続きも簡単であるため、おびただしい数の法案が提出されるからである。たとえば、第105議会(1997-1998)では、下院5,014本(可決率14.2%)、上院586本(可決率21.6%)という具合である。このおびただしい数の法案のなかから事実上事前審査を行う委員会の権力が大きくなるのは、ある程度避けられない⁴。

近年では、1970年代の議会改革以降、委員会ではなく、議会指導部が大きな影響力をもちはじめたことも指摘されている。それでも、改革以前を分析対象としている本研究では、委員会の影響力が大きいとみなすべきであろう⁵。

(2) 委員長ミルズ

影響力が大きな下院歳入委員会のミルズ(Wilbur D. Mills、アーカンソー州、民主党)は、1957年から委員長職に就いていた。多くの場合、ミルズは「強力な下院歳入委員会の長」と評された。ハーバード大学法科大学院出身のミルズは、29歳で下院議員に当選すると、下院議長レイバーン(Sam Rayburn、テキサス州、民主党)のもと、権力の階段をかけのぼったからである⁶。

ミルズ自身も、「レイバーンに従うことを名誉なことだと考えていた」と回想している。民主党の上院院内総務から大統領に昇格したジョンソンとも親しい関係にあり、この時代、ミルズは自らの権力を確立した。たとえば、高齢者向け医療保険メディケア(Medicare)と貧困層向け医療保険メディケイド(Medicaid)について、ジョンソンと意見が合わなかったが、最終的には政権が歩み寄る形で成立させた。ミルズに言わせれば、「当初の彼らの提案が医療保険にかかる費用や関連法案のことを考えていなかったから」ということになるが、実際にはミルズの協力なしに法案を可決することは不可能であった。また、経済政策についても、しばしばジョンソンから相談の電話がかかってきた。ミルズからジョンソンに電話したことはなかった。こうした状況について、ミルズは、「自分が権力をもっていたことは知っているが、必要なことを行っただけで、それ以上ではない。歳出の制限や歳出削減は必要だと思っていたし、私の言ったことはこれに貢献していると思う」と述べた⁷。下院歳入委員会の管轄には議員の地元補助金を配分する分配的政策がほとんどなかったにもかかわらず、ミルズはこのように大きな権力を手にしていたのである。

下院歳入委員会の管轄は、現在でも、①関税収入、および港湾関係、②相互貿易協定、③一般歳入、④諸島地域の一般歳入、⑤国債、⑥国民の預貯金、⑦課税品、⑧非課税財団や公益信託、⑨全国的な社会保障の9分野である。社会保障が下院歳入委員会の管轄となったのは、新しく社会保障法を審議する際、労働者の権利を擁護しようと尽力したワグナー(Robert F. Wagner、ニューヨーク州、民主党)議員の主張を厳しく吟味するためであった。そこで、歳出を抑制しようとする傾向の強い下院歳入委員会が選ばれたのである⁸。

こうした下院歳入委員会のなかで、第 91 議会の下院歳入委員会は特殊であった。第 91 議会の下院歳入委員会に所属する議員の多くは、民主党のウルマン(Albert Ulman)議員を除き、イデオロギー的な違いがほとんどみられなかったからである。先にも述べたように、議員は、自己の利益にもとづいて行動すると考えられていた。また、リベラルな民主党議員はリベラルな政策を支持し、保守的な共和党議員は保守的な政策に投票し、南部出身議員は南部のために行動することが一般的とされていたにもかかわらず、である⁹。

(3) 歳入委員の顔ぶれ

このような第 91 議会の下院歳入委員は、民主党議員 15 名、共和党委員 10 名の総勢 25 名であった。ただし、1970 年の選挙などを経て、第 92 議会で 2 名の委員が変わった¹⁰。

民主党	◎	ウィルバー・ミルズ	アーカンソー州
		ヘイル・ボグス(Hale Boggs)	ルイジアナ州
		ジョン・ワッツ(John G. Watts)	ケンタッキー州
		アルバート・ウルマン	オレゴン州
		ジェームズ・バーク(James A. Burke)	マサチューセッツ州
		マーサ・グリフィス(Martha W. Griffiths)	ミシガン州
		ダン・ロステンコスキ(Dan Rostenkowski)	イリノイ州
		フィル・ランドラム(Phil M. Landrum)	ジョージア州
		チャールズ・ヴァニク(Charles A. Vanik)	オハイオ州
		リチャード・フルトン (Richard H. Fulron)	テネシー州
		ジェイコブ・ギルバート (Jacob H. Gilbert)	ニューヨーク州
		→ジェームス・ショイアー(James Scheuer)	→ニューヨーク州
		オマール・バールソン(Omar Burleson)	テキサス州
		ジェームス・コールマン(James C. Corman)	カリフォルニア州
		ウィリアム・グリーン(William J. Green)	ペンシルヴェニア州
共和党		サム・ギボンス(Sam M. Gibbons)	フロリダ州
		ジョン・バーンズ(John W. Byrnes)	ウィシコンシン州
		ジェームス・ウット(James B. Utt)	カリフォルニア州
		→ジョン・シュミッツ(John G. Schmitz)	→カリフォルニア州
		ジャクソン・ベッツ(Jackson E. Betts)	オハイオ州
		ハーマン・シェーベリ(Herman T. Scheebeli)	ペンシルヴェニア州
		ハロルド・コリー(Harold R. Collier)	イリノイ州
		ジョエル・ブロイヒル(Joel T. Brpyhill)	ヴァージニア州
		バーバー・コナブル(Barber B. Conable, Jr.)	ニューヨーク州

ジョージ・ブッシュ(George H.W. Bush)	テキサス州
ロジャー・モートン(Rogers C. B. Morton)	メリーランド州
チャールズ・チャンバレン(Charles Chamberlain)	ミシガン州

共和党委員はバーンズ上席委員のもとである種のまとまりがあったが、民主党委員はそうではなかった。民主党委員には、南部の伝統を色濃く反映しているボグスとランドラムがいた。そして、都市部の民主党支持者から選出されたロステンコスキ、ギルバート、グリーンは、ボグスらとは大きく異なっていた。南部出身であるにもかかわらず、ミルズは両者と距離を置き、対立を表面化させないよう気を配っていた。こうした状況において、バーンズがミルズに協力したことも、イデオロギー性が薄いという第 91 議会の下院歳入委員会の特徴を著わしている¹¹。

2. 1969 年家族扶助法

(1) 就労の付帯

家族扶助法を下院に提出するにあたって、突然、ニクソンは福祉改革を老齢年金の引き上げと抱合せることを発表した。そこで、1969 年 9 月 25 日、「社会保障に関する教書(Message on Social Security)」を連邦議会に送ったのである。教書の冒頭、現行の社会保障制度が破綻しつつあることを明確にした。ここ 4 年間のインフレ進行が老齢年金を低いもののように感じさせたため、高齢者が老齢年金の引き上げを求めていると述べた。ゆえに、連邦議会に対し、物価上昇にあわせて老齢年金を 10%引き上げることを求めたのである。財源には SMI(Supplementary Medical Insurance: 追加的医療保険)を新設し、これをあてることを推奨した。また教書と同時に、保健教育福祉省長官フィンチから上下両院の議長あてに、福祉改革立法を支持してほしいという趣旨の通達を出した。ニクソンによれば、老齢年金の引き上げは、「保険数理的均衡(actuarial balance)」をとるためのものであった。AFDC 改革に紛れて SMI を導入すれば、赤字化しつつあった老齢年金基金の状況を改善できたからである¹²。

10 月 15 日、家族扶助法の説明をするため、フィンチが下院議員会館にやってきた。そして、法案の要点とほかのプログラムへの影響を述べた。特に、AFDC 受給者へ就労を求め、これが彼らの働く意欲を掻き立てると強調した。なぜなら、稼得能力のある人は、拡充した職業訓練と託児施設を利用し、経済的自立を果たすことができるからである。経済的自立を果たすまでの間、ひとり親世帯であれば、全国一律の AFDC を受給することができた。このとき政権側は、基準となる 4 人家族あたりの支給額を 1,600 ドルに引き上げた。そして、家族扶助法が貧困層の扱いを変えることになり、AFDC 受給者にとっての福祉の意味

を変えることになるとした¹³。

しかし、民主党委員のウルマンは、異を唱えた。老齢年金の支給額が不十分だと考えたからである。福祉改革自体を評価しながら、改革の方向性を問題視したのである。そこで、ウルマンは老齢年金の支給額を 15%に引き上げることを提案した¹⁴。

つぎに、バーク委員から AFDC 受給世帯の子どもがネグレクト状態に置かれていることについて質問が出た。これに対し、フィンチは「だからこそ改革が必要なのですよ」とバークに答えた。そして、「福祉制度には劇的な改革が必要とされています」と訴えた。そして、この改革によって、州財政に大きな負担をかけず AFDC を引き上げることができると強く述べた。フィンチが示した資料では、これらの州は福祉政策に消極的な南部 8 州(アラバマ、アーカンソー、ジョージア、ルイジアナ、ミシシッピ、ミズーリ、サウスカロライナ、テネシー)であった。バークが選出されたマサチューセッツ州のような福祉に積極的な州のためだけではないと示したのである¹⁵。

これは、委員長の意向に従う傾向の強い下院歳入委員会でも、はじめから委員が委員長に従属していたわけではないことを示している。特に、ウルマンの存在は、いかにミルズが強力な権力をもっていようとも、委員全員の票を掌握していなかったことのあらわれといえよう。

(2) 歳出増加への批判

午後の公聴会では、保健教育福祉次官ベーネマン(John Veneman)が証言台に立った。ベーネマンに対し、老齢年金を管理運営する社会保障局の局長ボール(Robert M. Ball)が質問した。ボールは家族扶助法を実行した後の長期的な予測について専門的な質問を投げかけた。特にボールが問題視したのは、老齢年金にかかる歳入と歳出の見積もりが、1967 年の見積もりから違いが生じていることである¹⁶。

表 2-4: 現行老齢年金制度の歳入歳出予測比較

出典 FAP, 1969, p.181.

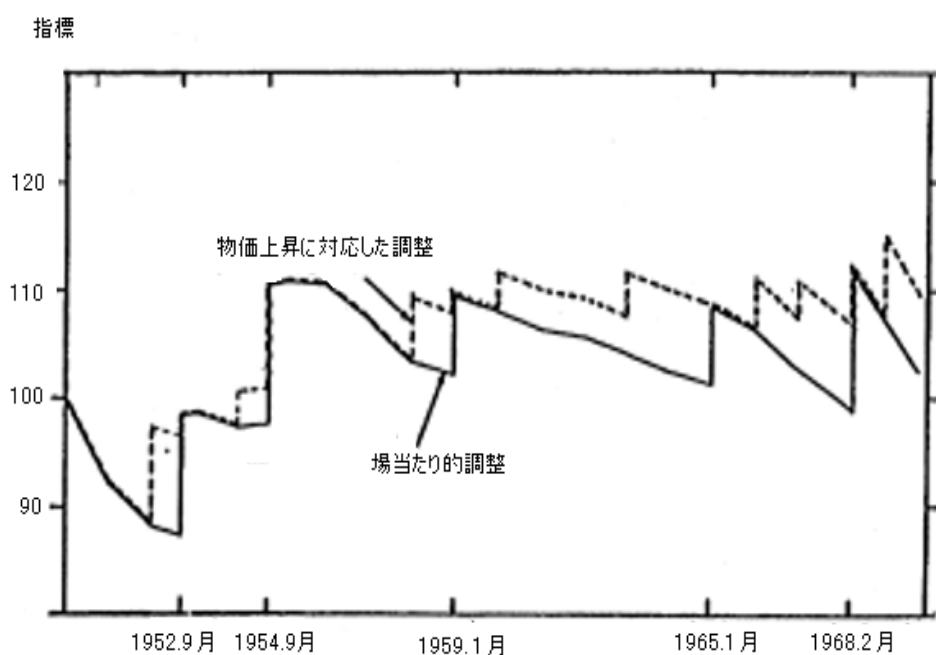
会計年度	(単位 : 10 億ドル)					
	歳入		歳出		年金基金	
	1967	現在	1967	現在	1967	現在
1970 -----	32.8	35.2	28.5	28.4	4.3	6.8
1971 -----	35.8	38.6	29.6	29.6	6.2	8.9
1972 -----	38.8	43.7	30.8	30.8	8.0	12.3

表 2-4 で示したように、たった 2 年で歳入と年金基金の予測が大きく変わっていたからである。1972 年の予測では、123 億ドルへと年金保険料が大幅に増加するという予測が示されたのである。だが、新しい予測に対する説得力は低かった。連邦政府が示した根拠は、本当に退職したのかをチェックするなどの方法だけだったからである。そのうえ、SMI 導入の実現可能性までが懸念された¹⁷。

また、表 2-5 を示し、インフレの進行に連動した老齢年金の支給額増加も問題とした。場当たり的な支給額増加よりも、物価上昇に対応する支給額増加の方が財政を圧迫するという意見が出された¹⁸。

表 2-5: 老齢年金支給額の推移

出典 FAP, 1969, p.210.



特に辛辣な意見を提示したのは、バーンズ委員だった。バーンズは、福祉改革の必要性を強く望んでいたが、老齢年金と福祉を抱合せることには反対だったのである。現行制度では、社会福祉局が管轄する老齢年金は独立した存在である。だが、福祉と連動することによって、受給額が増加する人々があらわれる。これらの人々の位置づけを問題としたのである。たとえば、貧しい高齢者夫婦の片方が亡くなった場合、残された者は寡婦年金を含め 50%増額した金額を受け取る。彼らを貧困層と位置付けるのであれば、職業訓練や職

業紹介が必要となる。だが、高齢者と位置付けるのであれば、職業訓練や職業紹介は不要となるからである。したがって、貧困層の高齢者の位置づけを明確にしないなら、「議論に終わりが無い」と批判したのである¹⁹。

そこで、ベーネマンは、家族扶助法は、WIN(Workforce Investment Network: 労働力開発ネットワーク)の延長上にあるものだと言明した。WIN は 1967 年に導入された雇用開発プログラムであった。ベーネマンは、家族扶助法が WIN よりも貧困層を労働に振り向けることができると重ねて強調したのである。だが、ベーネマンは、バーンズをはじめ、ほかの委員も説得できなかったのである²⁰。

(3) 「適正」な福祉の実現

翌 10 月 16 日、労働長官シュルツが登場した。そこで、シュルツは家族扶助法が貧困層向けの所得保障増額に過ぎないという批判をはっきりと否定した²¹。

はじめに申し上げておきたいことは、これが最低所得保障の提案ではないということです。(略)就労がこのプログラムの柱なのです²²。

これは、政権案を最終的に作り上げたシュルツだからできる反論であった。シュルツは、法案の要点を 2 つに分けて説明した。第 1 に、労働意欲の喚起である。家族扶助法のもとでは、AFDC 受給者が働きに行けば 5 割増しの収入を得ることができた。どんな仕事であっても、賃金の 50%が税金還付という形で支払われるからである。しかも、子どもを託児所に預けることもできる。就職できないなら、職業訓練を受けることができる。職業訓練に行けば、子どもを預かってもらえる。すなわち、子どもの存在を AFDC 受給の言い訳にできないようにしたのである。第 2 に、職業訓練の役割である。公的な託児施設は少なく、現行制度を最大限利用するという意味で、WIN を活用する。AFDC 受給者の WIN への登録を促進させ、「とにかく働く」という意欲を高め、その間に託児施設の整備をすすめる。そして、訓練を受けた人々への職業紹介は、雇用創出プログラムと共同で行う。1967 年の実績で、公的支援を受けている人の 58%が WIN に参加し、その 72%が何らかの職を得た。そのため、家族扶助法では、これを拡大して運用する。具体的には、年間 15 万人の AFDC 受給者が WIN の職業訓練を受け、7 万 5 千人の働く貧困層が WIN を通して仕事のスキルアップを行うことであった²³。

こうした具体例を挙げたシュルツが強調したかったのは、リベラルな州での福祉コミュニティが勤労と職業訓練について誤った方向ですすんでいたという認識である。WIN を実施している州の福祉局は、「適正」な対象者に雇用サービスを実施することが求められていた。たとえば、リベラルな州の代表格ニューヨーク州では、7%しか「適正」な対象者がいなかった。97%が適正だったユタ州とは対照的だったのである。そして、シュルツは AFDC

受給者が理由もなく職業訓練を拒否できないとした。そのうえで、「キーワードは『適正さ』です」と出席委員に言いきった²⁴。

(4) フリードマンの反撃

政権からの説明が終わると、様々な分野の人々が召喚され、それぞれの意見を述べた。これらのなかで最も政権の脅威だったのが、経済学者のフリードマン(Milton Friedman)であった。前章でも述べたように、家族扶助法のなかで労働意欲を喚起するとした50%の税金還付は、フリードマンが提唱した逆所得税の体裁をとっているものの、その目的が全く逆のものだったからである。

11月7日、下院議員らの証言が終わり、正午に近くになって、フリードマンは話しはじめた。フリードマンは、ニクソン政権が福祉改革に取り組む姿勢を高く評価しながら、2つの大きな問題点を挙げた。第1に、逆所得税の税率である。フリードマンからみると、家族扶助法が示した50%の税率は高すぎた。なぜなら、生活に必要な食料と交換できる食料切符や医療保険メディケイドが付随していたからである。むしろ、食料切符とメディケイドをなくして、逆所得税の税率を100%にすべきと主張した。食料切符とメディケイドを支給するのであれば、4人家族に支給するAFDCは年間1,200ドルでよいとも述べた。これは、家族扶助法より400ドルも低い金額であった。第2に、平等の取り扱いである。状況が多様な個人を完全に平等に扱うことなどできないと主張した。そのうえで、福祉にかかわる人々には受給者と納税者の2つの集団があり、AFDC受給者について政権が示した楽観的な将来予測など実現不可能だと述べたのである²⁵。

表 2-6: 家族扶助法で福祉受給額が増加する州の平均値
出典 FAP, 1969, p.1957.

所得金額	所得に占める率(%)				公的扶助	
	FAP	食料切符	社会保障	連邦税	FAP	食料切符
0-720	0	39	4.8	0	1,600	720
720-3,000	50	15	4.8	0	-	-
3,000-4,000	50	15	4.8	14	-	-
4,000-5,000	-	-	4.8	15	-	-

そして、バーンズが「非常に難しい問題」だということ、フリードマンは、「プログラムを削減すればいいのです」と答えた。要するに、フリードマンは、プログラムを充実させる

ことが AFDC 受給者の労働意欲を損なうと考えていたのである。しかも、バーンズが質問を重ねるほどフリードマンの回答は専門的になり、しまいには自ら作成した試算(前頁表 2-6)をもとにした逆所得税の講義をはじめてしまった²⁶。

ここでフリードマンは、家族扶助法が貧困層に多額の所得保障を行い、これが働く意欲を低下させると説得しようとしたのである。だが現実には、フリードマンの説明を理解した委員は少なかった。むしろ、議員たちは、福祉より税金や社会保険料が引き上げられることに強く引き付けられていた。実際、公聴会で証言した議員の大半が福祉ではなく、老齢年金の増額の方に関心を寄せていた²⁷。

しかし、公聴会最終日の 11 月 13 日になると、バーンズらの態度は軟化していた。ニュージャージー州で実施していた逆所得税を褒めたり、「みなさん、なにか質問はありますか。私はありませんが」とバーンズが述べ、公聴会の進行を早めるような発言をしていたからである。もはや、反対する態度を明確にしていたのは、ウルマンだけとなった。これまでの公聴会での議論を通し、委員長ミルズは、老齢年金の引き上げを無視し、家族扶助法を支持する方向に傾いていた。ミルズは連邦政府が州政府の財政を安易に救済すべきではないと考えていたが、現行の福祉制度には何らかの改革が必要ということも理解したからである。11 月 14 日に大統領補佐官のモイニハンがニクソンに報告した文書によると、多くの下院議員が家族扶助法に好意的であり、歳入委員長ミルズも反対ではないとあった。モイニハンも、家族扶助法が下院で可決すると見込んだのである²⁸。

1970 年 3 月 5 日、下院歳入委員会は家族扶助法に関する採決を行い、21 対 3 で可決した。2 名の棄権者は明らかではないが、反対票を投じたのは、ウルマン、ランドラム、パールソンの 3 名であった²⁹。

これは、公聴会という民主主義的な手続きが委員長を説得するひとつの有効な方法になっていたことをあらわしている。委員長ミルズが大きな権力をもっているといっても、それは絶対君主のようなものではないことを改めて強調しておきたい。

3. ラムセイヤー規則

(1) 規則委員会とは

下院本会議での採決を前にした 4 月 7 日、ミルズが求めた下院規則委員会の公聴会が開かれた。本来、規則委員会は、法案を審議する規則を決める委員会であり、今回のように、ほかの委員会からの要望で公聴会を開催することは異例といえる。この点について、ミルズは「われわれはラムセイヤー規則(Ramseyer Rule)に従わず、議事進行上を妨げているではありません。」と述べた。ラムセイヤー規則は、現行法に対する影響を下院委員会の報告書に詳述することを求めた規則である。そこで、ミルズは、現行法との関係を説明する

ためであり、法案審議の妨害ではないと述べたのである³⁰。

実際、ラムセイヤー規則に沿って考えると、下院歳入委員会が発行した家族扶助法に関する報告書は不十分なものであった。なぜなら、社会保障法が規定するプログラムたる AFDC の位置づけが不明瞭だったからである。家族扶助法が AFDC の改革だけを規定しているのであれば、家族扶助法は社会保障法の下位法ということになる。だが、家族扶助法は、AFDC、就労および職業訓練、高齢者と体の不自由な人向けプログラムを同じように扱っていたため、社会保障法とどのような関係になるか曖昧となったのである。そこで、ミルズは下院の報告書を補うため、規則委員会で公聴会を求めたのである。規則委員会での公聴会には、ミルズをはじめ、バーンズら 6 名の歳入委員と 3 名の下院議員が証言を行った³¹。

なお、規則委員は以下のとおりである³²。

民主党 ◎	ウィリアム・コーマー(William M Colmer)	ミシシッピ州
	レイ・マデン(Ray J. Madden)	インディアナ州
	ジェームス・デレニー(James J. Delaney)	ニューヨーク州
	リチャード・ボーリング (Richard Bolling)	ミズーリ州
	トーマス・オニール(Thomas P. O'Neill)	マサチューセッツ州
	B.F. シスク(B.F. Sisk)	カリフォルニア州
	ジョン・ヤング(John Young)	テキサス州
	クロード・ペッパー(Claud Pepper)	フロリダ州
	スパーク・マツナガ(Spark M. Matsunaga)	ハワイ州
	ウィリアム・アンダーソン (William R. Anderson)	テネシー州
共和党	アレン・スミス(H.Allen Smith)	カリフォルニア州
	ジョン・アンダーソン(John Anderson)	イリノイ州
	デイヴ・マーティン (Dave Martin)	ネブラスカ州
	ジェームス・キレン(James H. Quillen)	テネシー州
	デルバート・ラッタ(Delbert L. Latta)	ワイオミング州

(2) ミルズの証言

ミルズは、家族扶助法がここ 10 年ほどの社会保障法修正の問題を是正するものだという立場から証言を行った。はじめに、家族扶助法が社会保障法の下位法であることを明確にしたのである。そして、歳入委員会が福祉プログラムに関する修正を審議してきた委員会であることを述べ、福祉の混乱は誰もが歯止めをかけたい問題であると強調した。だが、具体的にどう改革するか議論になると合意が成立しなくなる。ここ 10 年ほどで行われた福祉政策は、福祉そのものを混乱させた。具体的には、社会保障法の 1962 年修正と 1967

年修正である。1960年から、AFDCにかかる費用は3倍になった。ここ15年でAFDC受給家庭は2倍になった。今日、100人に6人がAFDCを受給している家庭の子どもであり、その数は増加している。最大の要因は、父親が失踪したからである。そこで、歳入委員会は、改革を実行しようとしている。これは、AFDC、就労と職業訓練、高齢者や目の見えな人、体の不自由な人への所得保障で構成されている。就労と職業訓練は、保健教育福祉省と労働省の支援をもと行うのである³³。

そのうえで、家族扶助法が直面している問題にも言及した。この法案は議論を呼ぶものであり、誰もが歓迎するものではないからである。働く貧困層の問題を所得保障の傍流とみる向きもあるが、家族扶助法はパート・タイム労働者に職業訓練を実施し、正社員の職を得る支援を行う。これが家族扶助法の最も評価すべき点だとし、以下のようにも述べた³⁴。

AFDC の不正受給を取り除く唯一の方法は、何人かの方がおっしゃっていたように、不正受給者といっしょに歩むことです。不正受給者を教育し、最終的に彼らが自分で自分の面倒をみることができるようまで、共にいることです。ある大統領がいていましたが、『税金を食む人ではなく、納税者をつくりだそう』ということなのです³⁵。

ここでわかることは、ニクソンと同様、ミルズがAFDCに依存して生活する人々を問題としていたことである。両者の違いは、ニクソンがAFDCの州間格差を特に問題としていたことに対し、ミルズはAFDCに依存して生活する人々の経済的自立を重視していたことにあった。

(3) ウルマンの証言

ミルズにつづき、バーンズも家族扶助法を支持する証言を行った。それから、家族扶助法に反対するウルマンの順番になった。ウルマンは、家族扶助法を強烈に批判した。

私はこの立法に反対ですので、委員会の判断にはジレンマを抱えています。私の意見では、この法案は再付託されるべきだと思いますし、作り直すべきだと思います³⁶。

ウルマンの反対理由は2つだった。第1に、AFDCを支給するときに用いる「成人」の範囲が狭いということであった。そのため、家族扶助法に単身者や子どものいない夫婦が含まれず、対象者とならない人々が多いと指摘した。第2に、連邦政府が受給資格について責任を持つべきとした。すなわち、連邦政府は福祉制度に責任があり、国民すべてに最低限の生活を保障する必要があると述べたのである³⁷。

ただし、ウルマンのように、国家が福祉に責任をもつという考え方は、広く受け入れられていなかった。生存権は、独立宣言に明記されていても、合衆国憲法には明記されてい

ないからである。福祉を受給することは、生存権という権利の問題ではなく、むしろ平等を規定し追求することに重点が置かれてきたのである³⁸。

そこで、ウルマンは、家族扶助法が利用を拡大するとして WIN を批判の標的とした。WIN はジョンソン政権が考えたプログラムであり、全体として彼らが想定した結果には程遠いと指摘した。WIN を必要としている世帯が 170 万もあるにもかかわらず、1968 年には 1 億 3 千万ドルの予算しかなかった。しかも、現在では 460 万世帯が WIN を必要としている。それなのに、AFDC 受給者が利用するようになっては、WIN が機能しなくなるというのである³⁹。

そのうえ、ウルマンは、AFDC 受給者を就労させることは不可能だと述べた。州の雇用局が新たに 290 万人もの登録者を抱え込むことは非現実的だからである。ゆえに、WIN を用いるという家族扶助法は労働省が職業訓練に予算を使うための方便にすぎず、撤回すべきであると強調した。そして、所得保障に関する自説を展開しはじめた⁴⁰。

ウルマンの意見を黙って聞いていたコーマーは、耐えられなくなり、「誰がこれ[所得保障論]を理解できるのかね」と口を挟んだ。それでも、ウルマンは所得保障がいかに重要であるかを説明し続けた。結局、「ちょっと中断させてもらうよ。私はもう君に質問はないんだ。」と、コーマーはウルマンの話を打ち切らせたのである⁴¹。

4. 下院の非イデオロギー性

大統領補佐官のモイニハンは、ミルズが規則委員会で法案可決を後押ししても、下院本会議で否決されることを心配していた。そこで、大統領ニクソンが下院規則委員に電話をかけるよう求めた。だが、議会担当補佐官ティモンズ(William E. Timmons)も、国内政策担当補佐官のアーリックマンも、ニクソンが電話する必要はないとし、ニクソンもこれに同意した。ミルズが行った下院規則委員会での発言によって、ニクソン周辺のスタッフは家族扶助法の下院本会議可決を確信していたからである⁴²。

4 月 15 日、ミルズとバーンズは、採決の前に法案の趣旨を説明し、歳入委員会がこれを支持する決定を下した過程を示した。彼らの意見を援護するため、グリフィス委員は 10 代の母親が出産後に学校に戻ることができ、女性の就労を促す効果があると主張した。また、コナブル、コリー、チャンバレンという 3 人の共和党委員は、それぞれの立場から家族扶助法への投票を訴えた。彼らが家族扶助法を支持する理由は、現行の福祉制度に大きな問題があり、これを修正するための対処が必要だということだった⁴³。

翌 4 月 16 日、下院歳入委員会は法案概要を発行した。その骨子は以下の 6 つである。第 1 に、家族扶助法下での AFDC 受給額である。十分な収入のない子どものいる家庭において、2 人家族で年間 1,000 ドルの AFDC を受けることができるとした。そして、子ども 1 人増加につき、300 ドルが増額される。これは、母子家庭だけでなく、父子家庭や父親が失

業中の家庭も対象となった。AFDC を受給するために、子どもが稼いだ小遣いや食料切符、慈善団体からの寄付は、所得として換算しないとした。また、子どもを 18 歳以下とし、全日制の学校に通っている場合は 21 歳以下も含めた。なお、就労を免除され、職業訓練を免除される人々は、病気や高齢のほか、6 歳以下の子どもの世話をする母親が対象とされた⁴⁴。

第 2 に、州の追加的措置である。家族扶助法は、各州が先に述べた AFDC 支給基準に従わなければならないとした。だが、州が追加的措置を行うのであれば、父親が正社員として働いている家庭を対象としてはならない。また、家族や子どもの定義は家族扶助法と同一とし、一定の金額を控除することを求めた。具体的には、AFDC で得た金額のうち、年 720 ドルと賃金の 3 分の 1 ないし総収入の 5 分の 1 である⁴⁵。

第 3 に、運営方法である。家族扶助法のもと、AFDC は保健教育福祉省の管轄に入る。保健教育福祉長官は、AFDC と追加的措置について、各州との調整を十分行う。万一、州との調整がうまく行かない場合は、連邦政府が AFDC を実行する。また、家族扶助法は、プエルトリコ、グアム、ヴァージン諸島にも適用する⁴⁶。

第 4 に、就労と職業訓練である。これは既存のプログラム WIN を活用することが基礎となり、政府の部局や非政府組織と協力した公共利益に関する仕事も含む。職業訓練にかかる費用の 90% は連邦政府が負担する。職業訓練の WIN が実施するプログラムに参加すると、月額 30 ドルを受け取ることができる。そのため、基本的に、AFDC 受給者は就労あるいは職業訓練を拒否することはできない。なお、就労と職業訓練に際し、必要な託児費用は無料とする。里親制度を含めた社会サービスは、現行制度を利用する⁴⁷。

第 5 に、貧困層の高齢者、目の見えない人、体の不自由な人に関することである。彼らに対する追加的所得保障へは、最低月額 110 ドルである。受給資格については、アメリカ国民であった期間などは問題としない。目の見えない人と体の不自由な人の定義は、保健教育福祉省に従う⁴⁸。

同日の本会議は、32 人の投票棄権があったものの、245 対 155 の賛成多数で可決した。結果としてみれば、委員会が開催した公聴会が淡々とすすみ、強力な委員会の決定に本会議は従ったのである。ニクソンのいう「同等」な福祉、そしてシュルツのいう「適正」な福祉の実現に納得し、規則委員会での公聴会開催も含め、粛々と審議をすすめたのである⁴⁹。

ここからみえてくることは、下院歳入委員会は、イデオロギー的ではないということである。批判の強い老齢年金との抱合せを無視し、AFDC 受給者を稼得能力のある人と稼得能力のない人に分けた家族扶助法のみを承認した。家族扶助法が示した稼得能力のある人への就労付帯という考え方は、AFDC を増加させてきた憐憫の情や貧困者の権利というリベラルな考え方とは大きく異なる。むしろ、リベラルな考え方への修正を迫るものである。これを民主党委員が多数であった下院歳入委員会が承認したということは、ニクソン政権期には、民主党＝リベラルと共和党＝保守という対立構造が現在ほどはっきりしたものではなかったということができる。

ただし、家族扶助法が示した「同等」な福祉と「適正」な福祉が倫理と密接に結びつい

たものであるとしてきたが、その具体的な姿は明確ではなかった。そこで、第 3 章では、上院の審議を通して、「同等」な福祉と「適正」な福祉の姿を示し、本研究がいうところの新保守主義的な福祉を明確にしていく。

-
- ¹ 阿部斉、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学出版会、2002年、55頁。
- ² Richard Fenno, *Congressmen in Committee*, Boston, MA: Little, Brown and Company, 1973.
- ³ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, CT: Yale Univ. Press, 1975, pp.11-17.
- ⁴ 阿部、久保、前掲、55-56頁; Barry Weingast and William Marshall, "The Industrial Organization of Congress," *Journal of Political Economy*, vol.96, no.1 (February 1988), pp.132-163.
- ⁵ Barbara Sinclair, *Majority Leadership in the U.S. House*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 1983.
- ⁶ Dennis Hevesi, "Wilbur Mills, Long a Power in Congress, is Dead at 82," *New York Times*, 3 May 1992, on line, <http://www.nytimes.com/1992/05/03/us/wilbur-mills-long-a-power-in-congress-is-dead-at-82.html?pagewanted=all&src=pm>. (as of 2012/6/30) .
- ⁷ Wilbur Mills OHI I, 11/2/71, by Joe B. Frantz, Internet Copy, on line, http://millercenter.org/lbj/oralhistory/mills_wilbur_1971_1102.pdf, pp.4-11. (as of 2011/9/20) .
- ⁸ Edwin E. Witte, *The Developments of the Social Security Act: A Memorandum on the History of the Committee on Economic Security and Drafting and Legislative History of the Social Security Act*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1963, pp. 79-80; Committee on Ways and Means, <http://waysandmeans.house.gov/About/Jurisdiction.htm>. (as of 2012/6/30) .
- ⁹ Daniel P. Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income*, New York: Random House, 1973, pp.398-399.
- ¹⁰ FAP, 1969, LLC., back cover.
- ¹¹ Moynihan, op.cit., pp.399-400.
- ¹² FAP, 1969, LLC., pp.1-14.
- ¹³ Ibid, pp.49-53.
- ¹⁴ Ibid, pp.160-162.
- ¹⁵ Ibid, pp.163-164; Moynihan, op.cit., p.403.
- ¹⁶ FAP, 1969, LLC., p.178.
- ¹⁷ Ibid., pp.178-181.
- ¹⁸ Ibid., pp.209-212.
- ¹⁹ Ibid., pp.212-213.
- ²⁰ Ibid., pp.214-256; Moynihan, op.cit., p.404.
- ²¹ Ibid., p.257.
- ²² Ibid., p.258.
- ²³ Ibid., pp.258-263.
- ²⁴ Ibid, pp.265-266; Moynihan, op.cit., pp.405-406.
- ²⁵ Ibid, pp.1944-1948.
- ²⁶ Ibid., pp.1952-1953.
- ²⁷ Moynihan, op.cit., pp.412.
- ²⁸ Ibid., p.415, 2366; Moynihan, op.cit., pp.408-409; Memo; Moynihan to President: 14 November 1969: F1969Nov: Box 79: POF: SMOF: WHSF; RMN.
- ²⁹ Moynihan, op.cit., p.425.
- ³⁰ FAP, 1970, LLC., p.102; *H. Doc. 94-661 – Deschler's Precedents*, Volume 4, Chapters 15-17, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V4/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V4-3-7-1.pdf>, p.3119. (as of 2011/9/20) .
- ³¹ FAP, 1970, LLC., p.103.
- ³² Ibid., pp. II - III.
- ³³ Ibid., pp.102-103.

³⁴ Ibid., pp.104-105.

³⁵ Ibid., p.105.

³⁶ Ibid, p.117.

³⁷ Ibid.

³⁸ Robert H. Bork, “The Impossibility of Finding Welfare Rights in the Constitution,” *Washington University Law Quarterly*, vol.695, no number (1979) , pp.695-701.

³⁹ FAP, 1970, LLC., pp.177-178.

⁴⁰ Ibid, p.178.

⁴¹ Ibid, p.180.

⁴² Memo; Ehrlichman to President, 9 April 1970 および Memo; Timmons to President, 8 April 1970 / Memo; Moynihan to President, 8 April 1970: FPH1970Apr: Box 6: POF: SMOF: WHSF; RMN.

⁴³ Moynihan, op.cit., pp.428-448.

⁴⁴ FAP, Brief Summary, LLC., pp.1-2.

⁴⁵ Ibid., pp.2-3.

⁴⁶ Ibid., p.3.

⁴⁷ Ibid., pp.4-5.

⁴⁸ Ibid.,p.6.

⁴⁹ Moynihan, op.cit., p.448.

第3章 対象範囲の限定

1. 上院財政委員会

(1) 「富の再配分」運動の残像

下院歳入委員会で可決した法案は、上院財政委員会へ送られて審議される。そこで、本章の前提として、「1970年代」初頭における上院財政委員会の特徴を示しておく。

まず、上院財政委員会には、1930年代に一世を風靡した「富の再配分(Share Our Wealth)」の影響が残っていた。これは、ルイジアナ州選出の上院議員だったヒューイ・ロング(Huey P. Long、以下フルネームで表記する)が打ち出した政治要綱であり、委員長であった彼の息子ラッセル・ロング(Russell B. Long、以下ロングと表記する)を通じた影響であった。

「富の再配分」の骨子は、大企業が独占している富を国民に再配分するというものである。大恐慌で苦しんでいた国民の心をとらえたヒューイ・ロングは、『タイム』誌による1935年の「今年の人」の候補にもなった。セールスマンから弁護士に転身し、州知事から上院議員になったヒューイ・ロングは、大企業や富豪と戦う煽動的な政治家として有名になった。自らの「富の再配分」を「社会主義的かつ共産主義的で、急進的で革命的な解決方法」とよび、「1年に何百万ドル以上も稼ぐ少数派を許さない」と、上院で訴え続けた。1932年の民主党全国大会では、ニューヨーク州知事であったローズヴェルトを大統領候補として支持し、彼が「富の再配分」を実行してくれるものと信じた¹⁾。

しかし、ローズヴェルトのニューディールは、ヒューイ・ロングの求めるものには足りなかった。そのため、すぐに、「国の富を規制緩和するために指導力を発揮すべきだ」とローズヴェルトを批判しはじめた。農業調整法も全国復興法も、ヒューイ・ロングには不十分だったからである。厳しい批判に音をあげたローズヴェルトは、彼を大統領官邸に呼びだし、「ルイジアナ州出身の政治任用職について、あなたの推薦を考慮しない」と伝えた。そこで、ヒューイ・ロングは、個人攻撃をやめ、「問題はローズヴェルトが私の考え全部を使っていないことだ。一部しか使わないことが問題なんだ」といいはじめた²⁾。

1934年2月、ヒューイ・ロングは、全国放送のラジオで「富の再配分社会」を創設すると宣言した。連邦財産税と相続税を導入し、100万ドル以上の収入に100%の所得税をかけるとしたのである。そして、ルイジアナ州で「富の再配分」クラブを創設すると、これが熱狂的な支持を受け、全国へと広がっていった。1935年までに設立クラブが2万4,000にものぼり、会員数は480万人になった。「富の再配分」を通じた大衆のヒューイ・ロングへ

の人気は、次期大統領候補に関する世論調査にもあらわれた。1935 年春の調査では、ローズヴェルトが 54%、次点ヒューイ・ロングが 11%という結果になった。だが、9 月 8 日、彼が地元ルイジアナ州に戻っていたとき、銃で撃たれて 2 日後に亡くなった³。

このヒューイ・ロングの息子であったロング上院財政委員長は、父の影響から、社会保障に独自の考え方をもっていた。第 1 に、社会保障を最も重要な国内政策と位置づけ、高齢者と体の不自由な人を支援すべきという点である。ロングは、第 2 次世界大戦後、アメリカが外国の戦後復興事業に多額の支援を行っていることを苦々しく感じていた。国内の高齢者と体の不自由な人を連邦政府が支援していくことを亡父の志だと信じていたからである。第 2 に、アメリカの社会保障に関するローズヴェルトの高評価への不満である。ロングは、ローズヴェルトの政策に対する亡父の批判が社会保障法の成立につながったと考えていた。そのため、亡父よりローズヴェルトが高く評価されていることが不満だったのである⁴。

このように、「富の再配分」はロング父子を通して、次世代に受け継がれていたのである。息子のロングは、すべての稼得能力のない人に「富の再配分」を行うという形で、これを継承した。大恐慌期の父の時代には、稼得能力があっても仕事がないという点が強調されたが、子の時代にはこの問題は大幅に改善されていたからである。ゆえに、稼得能力があるのに働かない家族は再配分の対象外であった。高齢者に対する年金支給額を引き上げる社会保障法修正案を審議したとき、下院が引き上げ率を 12.5%に抑える修正を加えても、ロングは上院で 15%に再修正したのであった⁵。

(2) 南部出身上院議員の一体性

このロングは、民主党上院院内総務マンスフィールド(Mike Mansfield、モンタナ州)に匹敵するほど大きな権力を手にしていた。ただし、下院歳入委員長ミルズとは異なり、南部選出議員の間に存在した非公式な「クラブ(the Club)」の強力な支持を受けていた。「クラブ」で重要だったのは、上院と南部の伝統を守ることだったからである。実際、20 年以上、上院に籍を置く「クラブ」のメンバーも少なくなかった。もちろん、新入会員は、時折、所属する委員会や自分の考えとは関係ないことを演説しなければならなかった。だがそのかわりに、「クラブ」の会員は、忍耐力があり勤勉で、上院の慣習を尊重できる人物と認められた。そのため、いったん、会員になると、「クラブ」が一致して会員を支援するという暗黙の了解があったのである⁶。

当選 1 年目のロングは、自らが勤勉であることを示し続け、32 歳で最年少の会員となった。そして、「クラブ」の支援を得て、上院議員としての当選を重ねていった。これは、ロングが所属する財政委員会に在籍する年数が長くなることにもつながり、結果として、上院財政委員長にのぼりつめたのである。そのうえ、税金に関する上下両院合同委員会(Joint Committee on Taxation)の委員長も兼務した。財政委員会は税制と財政と社会保障を管轄

し、税金に関する上下両院合同委員会は税金に関する調査研究を管轄する常設委員会であった⁷。

ここで強調しておきたいのは、「クラブ」が民主党支持者を中心とした「強固な南部 (solid south)」と異なることである。いわゆる「強固な南部」は、伝統的な民主党支持者で、人種差別的であることが多い。だが、「クラブ」はこれとは異なり、南部出身の上院議員だからこそ、その地位と責任を共有する貴族的な存在だったのである。

(3) 財政委員

上院財政委員会の管轄を具体的にいうと、①関税収入、および港湾関係、②相互貿易協定、③一般歳入、④国民の預貯金、⑤国債、⑥課税品、⑦社会保障である。公にしている管轄の文言は異なるが、その内容は下院歳入委員会と同様である⁸。

これまで述べてきたように、特殊な背景をもつ委員長ロングは、委員長ミルズとは別の委員会運営をした。上院は、議員個人の独立性も下院より強かったからである。また、法律を制定する権限では上院と下院は同等であるが、上院の方が威信は高かった。これは、上院議員の代表する選挙区が大きく、任期も長く、人数も少ないことの他に、連邦を構成する州の代表という要因が重なって生じた現象である⁹。

なお、ここで上院財政委員を以下に示しておく。議員の引退などにより、若干顔ぶれが変わるものの、民主党委員 10 名と共和党委員 7 名という構成は同じであった¹⁰。

民主党 ◎	ロング・ロング	ルイジアナ州
	クリントン・アンダーソン (Clinton Anderson)	ニューメキシコ州
	アルバート・ゴア → ゲイロード・ネルソン (Albert Gore → Gaylord Nelson)	テネシー州 → ウィスコンシン州
	ハーマン・タルマッジ (Herman Talmadge)	ジョージア州
	ユージン・マッカーシー (Eugene McCarthy)	ミネソタ州
	ヴァンス・ハトク (Vance Hartke)	インディアナ州
	J・W・フルブライト (J. W. Fulbright)	アーカンソー州
	アブラハム・リビコフ (Abraham Ribicoff)	コネチカット州
	フレッド・ハリス (Fred R. Harris)	オクラホマ州
	ハリー・バード (Harry Byrd, Jr.)	ヴァージニア州
共和党	ジョン・ウィリアムス → ロバート・グリフィン (John Williams → Robert P. Griffin)	デラウェア州 → ミシガン州
	ウォレス・ベネット (Wallace F. Bennett)	ユタ州
	カール・カーティス (Carl T. Curtis)	ネブラスカ州
	ジャック・ミラー (Jack Miller)	アイオワ州

レン・ジョーダン (Len B. Jordan)	アイダホ州
ポール・ファニン (Paul J. Fannin)	アリゾナ州
クリフォード・ハンセン (Clifford P. Hansen)	ワイオミング州

2. 1969 年家族扶助法

(1) ハリスの声明

下院で可決した家族扶助法は、上院へ送られた。そこで、上院財政委員会は、同年 4 月から 5 月にかけて、家族扶助法に関する公聴会を開催した。だが、1970 年 4 月 29 日、この公聴会は民主党委員ハリスの新たな提案で幕を開けた。ハリスが家族扶助法の行う所得保障を不十分とし、国民全体に一律の所得保障を行うベーシックインカム(Basic Income)の必要性を主張したのである¹¹。

ベーシックインカムは、1960 年代初頭には、連邦政府の専門家や経済学者から GAI(最低所得保障: Guaranteed Annual Income)とよばれた。そして、1960 年代の社会運動に押される形で、ニューディール以来の社会保障政策の形式を大きく変えず、政策に取り入れられてきた。この流れのなかで、家族扶助法に含まれる逆所得税を GAI のひとつとみなしたハリスは、ニクソンの福祉改革に乗じて、かつて、ロバート・ケネディ(Robert F. Kennedy、ニューヨーク州、民主党)上院議員とともに提出した全国ベーシックインカム給付法(National Basic Income Act)を復活させようとしたのである¹²。

なお、ロングは、このハリスの提案を「声明(statement)」として片づけ、ハリスの話が終わるとすぐに、政権側の法案説明に切り替えた。ロングにとって、国民全体に一律の所得保障を行うことなど問題外だったからである¹³。

(2) 政権からの説明

ハリスの話が終わると、保健教育福祉長官フィンチが家族扶助法の目的を提示した。第 1 に、子どもたちを養育する保護者に働く意欲を強く持たせることである。AFDC 受給者の増加は、受給者にも、そうでない人にも、高いリスクを伴う。AFDC 受給者のリスクとは、AFDC に依存することであり、AFDC 受給者以外のリスクは AFDC にかかる費用を負担することである。これは、幼い子どもがいることを理由にした福祉依存の母親が増えることが納税者の負担増加になることを意味した。第 2 に、政権が認識している AFDC の問題を国民全体で解決する方向にすすめることである。これまで、連邦レベルの福祉問題は、専門家あるいは利害関係者から伝えられるものばかりだった。だが、ニクソン政権は、貧困層の子どもの問題を国民全体の問題として捉えなおそうとしたのである。第 3 に、アメリ

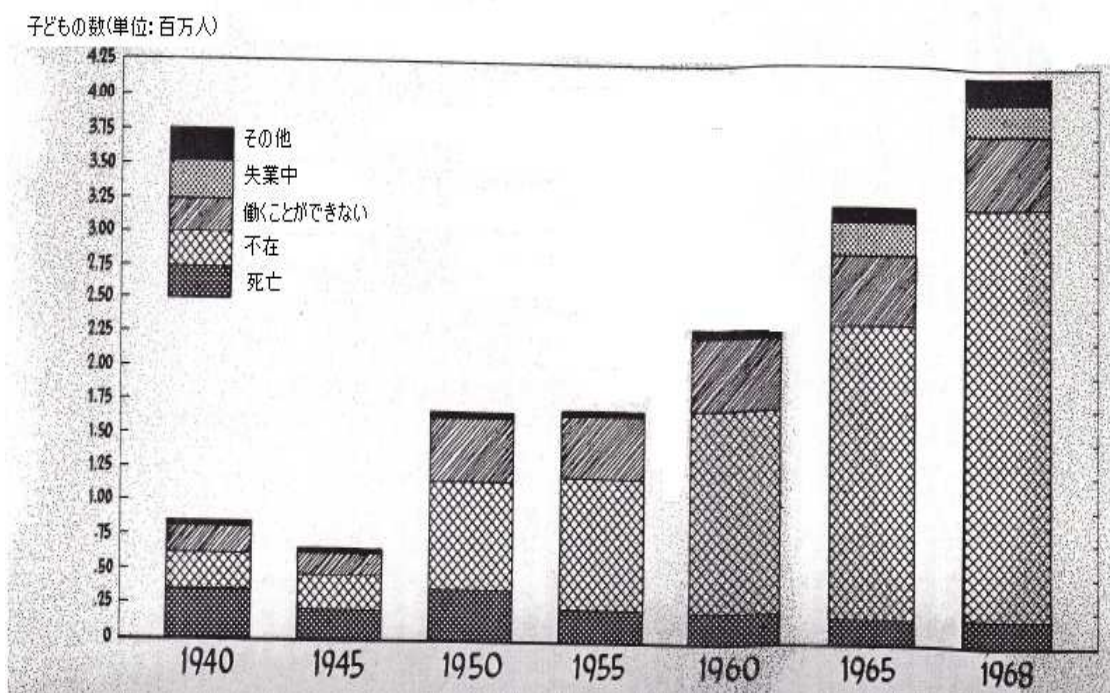
カの貧困問題に大きな衝撃を与えることである。家族扶助法が成立し、大統領の食料切符に関する提案が認められれば、貧しい母子家庭が貧困状態に取り残されることがなくなる。ここに、アメリカに存在するといわれる経済格差を是正することができると主張したのである¹⁴。

フィンチは、AFDC 依存を問題視し、AFDC 依存によって貧困層の子どもが悪影響を受けていることを明確にしたのである。第 1 章で述べたように、ニクソンの考え方によれば、AFDC 依存は人間の「精神」を墮落させる。稼得能力があっても働かず、AFDC に依存することは、労働者として労働市場に参加していないことを意味する。市場での競争に参加しないことは、「精神」の問題である。その彼女たちが子どもを育てれば、子どもたちの「精神」も墮落し、AFDC 依存が世代横断的に連鎖することもありうる。そのため、貧困層の子どもの問題を国民全体の問題としたのである。また、家族扶助法では AFDC 受給者数を抑制し、対象者には就労を求めるので、彼女たちの「精神」を取り戻すことができるとした。

さらに、フィンチは表 2-7 を示し、AFDC 依存に陥る要因を家族の問題とした。すなわち、父親が不在の家庭が急増していたことを示し、家族の崩壊が AFDC 依存を増加させているという因果関係を示したのである¹⁵。

表 2-7: 父親の状況で示した AFDC 受給者数(子ども)

出典 Senate Finance, 1970, p.168.



ただし、フィンチが示した表では、父親不在の家庭をひとくくりにし、離婚や別居と父親の失踪を区別していなかった。これは、父親不在の原因が何であろうと、家庭に父親がいないことが貧困の理由になるという福祉観に立脚していたからである。すなわち、父親が一家を支える伝統的家族が前提だったのである。この意味で、政権案は家族主義的な性格を有していたといえる。

(3) 働かざる者、食うべからず

この家族扶助法が上院へ送られると、法案を管轄する財政委員会の委員から強い批判を受けた。その筆頭は、共和党の上席委員ウィリアムスであった。ウィリアムスは、政権案の構造的な問題を指摘したのである。

4月30日の公聴会が始まると、大きな表がガラガラと音を立てて運び込まれてきた。この表は、ウィリアムスの求めに応じて、保健教育福祉省が作成した代表的な州の AFDC 受給者と非受給者の年収を比較したものであった。表 2-8 のように、アリゾナ州の事例では、年間給与所得ゼロの貧困層であっても、家族扶助法下で AFDC を 1,600 ドルと州プログラムで 524 ドルを受け取ることができる。そのうえ、食料切符を受け取り、税金と社会保険料を支払う必要もない。公営住宅に住むことさえできれば、生活に支障はなかったのである。最も大きな問題は、年収 2,000 ドル程度で公的扶助を受けている貧困層が年収 3,000 ドルから 3,920 ドルまでの人より収入が多くなることだった。年収 5,000 ドルの人にとっては、税金と社会保険料を支払ったら、公的扶助を受けている年収 2,000 ドルの人より 72 ドルしか収入が多くならなかった¹⁶。

表 2-8: アリゾナ州の事例

出典 FAP, Senate Finance, 1970, p. 270.

(単位：ドル)

賃金	FAP	州補助	連邦税	州税	社会保険	食料切符	公営住宅	合計
0	1,600	524	-	-	-	441	1,260	3,825
720	1,600	524	-	-	37	441	1,164	4,412
1,000	1,460	477	-	-	52	441	1,152	4,478
2,000	960	310	-	-	104	441	1,068	4,675
3,000	460	143	-	-	156	-	1,008	4,455
3,866	27	-	9	-	201	-	960	4,643
3,920	-	-	17	-	204	-	948	4,647
4,000	-	-	28	-	208	-	936	4,700
5,250	-	-	212	18	273	-	-	4,747

つまり、たくさん働いた人間より、手伝い程度の仕事しかしていない人間の方が多くの手取り収入を得ることができたのである。これでは、「正直者が馬鹿をみる」状態であり、まじめに働いて納税しようとする人々の意欲を減退させてしまう。こうしたウィリアムスの批判に呼応するかのように、ロングは、以下のように厳しく批判した。

どこのだれがそんな状況を認めることができるだろう。(略)君はこれでいいと思っているのか。どんな理屈で、こんなことが生じているのか¹⁷。

ロングに非難され、保健教育福祉省の次官補は、「これは食料切符法との関連であります。ですが、市営住宅とメディケイドについては、修正をすべきだと思います」と答えた。それを聞いたロングは法案の審議を引き延ばし、ウィリアムスはロングに同意した。この場において、家族扶助法の審議を慎重に行うということは、要するに、この法案を認めないということだった。たくさん働いた人間より、手伝い程度の仕事しかしていない人間の方が多くの収入を得ることに対するウィリアムスの批判に同意したからである。こうして、家族扶助法は、政権に差し戻された¹⁸。

差し戻されて修正された家族扶助法は、6月10日、再び、上院財政委員会に送られた。そして、7月21日、公聴会が再開した。政権からの修正は、父親の受給資格をなくすことを中心に行われた。原案では、男女の区別なく AFDC を受給できるとしたが、男性受給者は何らかの収入を得ている場合が多く、女性受給者は無収入である場合が多かったからである。そこで、父親の受給資格をなくすことで、政権側は、AFDC を受給している低賃金労働者の収入が高くなるという問題を是正しようとした¹⁹。

しかし、ロングとウィリアムスは、この修正にも反対した。彼らは、低賃金労働者を支援し、AFDC に依存した母親を必ず働かせることを福祉改革の中心命題と考えていたからである。だが、修正をしてもなお、別の修正を求めてくるロングとウィリアムスに対し、新しい保健教育福祉長官リチャードソン(Elliot L. Richardson)は次のように説明した。

コストがかかるなかで、これは、必ず起きることであります。コストといたしますのは、働く動機と受給世帯の間での妥協です。したがって、まじめに働いている人と AFDC 受給者の間のどこで均衡を保つかは、みなさんの裁量の問題かと思われます²⁰。

リチャードソンは、完璧な制度など不可能なので、法案を審議する議員はどこかで妥協しなければならないと主張したのである。だが、ウィリアムスは、「大げさな説明だ」と一刀両断に切り捨てた²¹。

ここにおいて、上院における家族扶助法の問題は 2 つに集約された。第 1 に、貧困層向け所得保障の 2 層構造である。連邦政府が貧困層向けの所得保障を行っているのとは別に、州や郡市が独自の所得保障を行っている場合が多いからである。貧困層向けの所得保障は、

もともと州が管轄する政策領域であった。そのため、連邦政府がこの政策を行うからといって、州や郡市に手を引くよう強制することなどできなかった。この状況では、いくら連邦政府が州間格差を是正した所得保障を整備しても、州や郡市が独自に行う手厚い所得保障を継続する限り、ロングとウィリアムスが指摘した問題を解消することはできないのである。第 2 に、貧困層向けの所得保障の範囲である。表 2-8 のように、貧困層の所得保障は、現金給付と現物支給と税金控除の 3 つに分けることができた。家族扶助法は、現金支給だけに焦点を当てており、家族扶助法を説明したリチャードソンは、現物支給と税金控除を併せて考えた場合に生じる問題を完全に解消することは不可能としたのである。そして、どこで妥協するかは議員の問題だと明言した。

(4) 「皿洗いと掃除人」

7 月 21 日の公聴会では、ほかの所得保障プログラムの追加修正を求める議員があらわれた。たとえば、メカルフ(Lee Metcalf、モンタナ州、民主党)は、アメリカ先住民の権利保護を追加しようとした。マクガヴァン(George McGovern、サウスダコダ州、民主党)は、食料切符を増額させようとした。そして、ジャビッツ(Jacob Javitz、ニューヨーク州、共和党)とパーシー(Charles Percy、イリノイ州、共和党)は、職業訓練の強化を追加しようとしたのである²²。

なかでも、マクガヴァンはひとときわ熱心に語った。マクガヴァンの論理は、AFDC を受けるために仕事を辞める人はいないことを前提とした。そのうえで、働かずに AFDC を受給する方が得だと考える人はおらず、不正受給も存在しないという考え方だったのである。そのため、完全雇用と最低賃金の引き上げまで主張した。さらに、インフレ対策のために、健康、教育、福祉が優先順位の高い政策とされていないことに不満を述べた²³。

委員長、リベラルは納得のいく水準まで所得保障金額を増加させるよう求めています。しかし、それはここで問題としていることではありません。私はインフレへの対処と歳出抑制の必要性を十分理解しています。だからこそ、ここ数か月、軍事費に関する提案に反対票を投じてきました。それでも私が理解できないのは、人間にとって本当に重要なこと、健康、教育、福祉といったものが優先されていないことです。なぜ、これらが、まっさきにインフレ対策の犠牲になるのでしょうか²⁴。

マクガヴァンは、完全雇用と最低賃金の引き上げを前提に、AFDC を縮小する方向で改革を行うことなど問題外と述べたのである。この長かったマクガヴァンの話が終わると、ロングは、「皿洗いと掃除人」のたとえ話をはじめた。

さて、話をより一般的にしましょう。架空の場所で、1 人分のウェイターの求人、1 人

分の皿洗いの求人、そしてレストランで働きたい人がいたとします。これは全米のどこにでもあることです。私はもうたくさん皿を洗いましたが、まだ皿洗いをしています。私の仕事はそんなものです。募集している皿洗いの仕事はあなたもやった方がいいでしょう。私は床掃除もたくさんしましたが、まだ箒を動かしています。あなたはこうした仕事の何がいけないと思うのですか²⁵。

ロングが言わんとしたことは、レストランで働きたい人間がいるならば、自分の希望する職種でないとしても、文句を言わずに働くべきということだった。マクガヴァンが所得保障の追加を求めたことに対し、その費用を負担する納税者を納得させるためには、まず貧困層が仕事を選ばずに働くべきだと述べたのである。ロングにとって、「雇用のミスマッチ」などという主張は贅沢以外の何物でもなく、「働かざる者、食うべからず」だったのである。こうしたやり取りを繰り返し、話が平行線をたどりはじめたので、ロングはマクガヴァンの主張を単なる所得保障の追加要求として片づけてしまった。

あなたは現物給付の増額分を食料切符で行おうとしただけなのです。私は自分自身に問いかけました。貧しい人々に必要なものを支給しようとしたとき、日用品を買う現金を増額することは良いことかもしれません。あるいは、食料切符を支給することも、です。食料切符はプログラムが可能とする金額の提示であり、現金で渡していることと変わりません。(略)おそらく、日用品を買う現金が必要になるので、食料のための別の何かが必要ということなのでしょう²⁶。

ロングにしてみれば、マクガヴァンの主張は楽観的すぎた。働かずに AFDC を受給している方が得になると考える人がいる以上、貧困層の所得保障を引き上げれば貧困問題が解決に向かうことなどとは考えられなかったのである。

(5) 法案の否決へ

「貧困撲滅戦争」が終わって間もない 1960 年代末には、貧困層への所得保障拡大に熱心な人々も少なくなかった。これを改革するにあたって、ロングは州知事や大都市の市長を味方にする必要があった。貧困層向けの所得保障は、連邦政府とは別に州や郡市が独自のプログラムをもっていたからである。そのうえ、そもそも福祉は州や郡市が管轄するものであったため、州知事や大都市の市長が福祉を連邦プログラム化する家族扶助法に賛成を表明すれば、ロング側には不利になることが明らかであった。そこで、政治的に強い影響力をもつニューヨーク市長リンゼイ(John Lindsay)と対立していないことを示さなければならなかった。

しかし、リンゼイは、家族扶助法を大筋で支持した。加えて、法案が示した所得保障の

内容を強化するべきという意見を述べた。その理由は 2 つあった。第 1 に、AFDC 改革を早急に実行できる点である。第 2 に、AFDC を連邦プログラムにすることである。リンゼイによれば、多くの北部大都市では、AFDC が市の財政悪化を招いていた。州政府からのわずかな補助金で、多くの貧困層に AFDC を支給しているからである。保健教育福祉省の資料によれば、ニューヨーク州の AFDC 歳出は全歳出の 13%、うち連邦政府から AFDC のために支給されている補助金が 8%であるという。5%はニューヨーク州が独自財源をあてている部分である。1つのプログラムに 5%もの歳出を割り当てていることは、州の財政を圧迫する。同様の問題は、ニューヨーク市にも当てはまり、現在、財政難を理由にニューヨーク市は失業世帯に AFDC を支給することを停止している。ゆえに、連邦政府が AFDC を実施すれば、現状より多くの貧困層への所得保障を行うことができるとリンゼイは主張した²⁷。

その一方、家族扶助法に修正を求めた理由は、家族扶助法が規定する貧困層への収入維持に欠陥があることとした。具体的には、次の 5 つである。第 1 に、家族扶助法が提案する連邦基準の金額が低いことである。第 2 に、貧しい単身者および若年夫婦が家族扶助法から除外されていることである。第 3 に、AFDC 受給者の就職あっせんが不十分なことである。第 4 に、就労に関わる「相応の雇用(suitable employment)」の定義が不明確なことである。第 5 に、AFDC 受給の母親に強制的な求人登録を行わせることである²⁸。

つまり、リンゼイは連邦政府が AFDC を実施することを支持し、金額と範囲において所得保障を増加させるよう求めていたのである。ニューヨーク市に多く存在する福祉依存の母親を間近でみてきたリンゼイの主張は、マクガヴァンの主張と根本的に異なるものではなかった。

そこで、ロングは話題を変えるべく、歳入分与に水を向けた。

おっしゃっていることは、歳入分与のことでしょうか。ご存じのとおり、われわれは歳入分与の議論をはじめています。全米 50 州の知事と連邦議会が拒絶しない限り、AFDC への補助金を増やそうとしてきました。これは各州との間で歳入を分与する話で、非常に大きな問題なのです²⁹。

歳入分与とは、連邦所得税の一部を地方に配分することである。連邦政府に集中していた権限を州や郡市に移譲する「新連邦主義」の重要な柱であった。そして、1970 年 6 月は、上院公聴会が開かれていると同時に、連邦政府が動いている最中でもあった。ここで、ロングは、あえて AFDC の拡大から論点をずらしたのである。地方の首長なら誰でも関心をもつ歳入分与に話題を振られたので、すぐにリンゼイは反応した。

歳入分与は非常に重要です。ニューヨーク州は、全米ではじめて、州の所得税を地方財政に分与しました。(略)連邦政府は、1970 年会計には 5 億ドル、1971 年会計には 10

億ドルを歳入分与に使おうとしています。もし、この予算が AFDC の連邦政府移管に使われる第 1 段階だとすれば、議会は赤字財政の問題に着手せずに済むはずで、もちろん、連邦議会は賢明ですし、今議会で歳入分与は成立すると思います³⁰。

リンゼイは、連邦所得税の一部を地方に配分する歳入分与の問題として、正面から受け止めた。だが、ロングは、まだ審議の行方もはっきりしない歳入分与について、リンゼイと議論を深める気などなかった。

この問題の難しさは、歳入分与をどのように行うかについて、多くの人々の同意を取り付けることです。しかし、私は、あなたが指摘した点、AFDC にかかる余分な予算がないということはわかりました³¹。

こうして、ロングは、家族扶助法案をめぐる、リンゼイと対立関係にあることをうまく誤魔化したのである。そして、1970 年 11 月 20 日、上院財政委員会は、家族扶助法を 6 対 10 (棄権 1) で否決した。反対票を投じたのは、南部選出の民主党委員 3 名と共和党委員 7 名だった³²。

ここで注目すべきは、強力な権力をもっているはずのロングが民主党委員をまとめ切れなかったことである。同じ民主党のマクガヴァンとのやりとりからもわかるように、AFDC に対する考え方が民主党内で 2 つに分かれていたからである。両者は問題のとらえ方が根本的に異なっていた。低賃金でも働くこと自体に価値があるというロングの立場と、最低賃金の引き上げが必要とするマクガヴァンの立場である。そして、共和党委員ウィリアムスが低賃金労働者に対する公的支援のありかたを問題視する立場を打ち出していたのである。ロングらは、ウィリアムスら共和党委員との方が問題意識を共有しやすかった。そして、彼らが問題意識を共有したことから、家族扶助法とは別の 1970 年社会保障法修正を作成し、上院財政委員会はこれを可決した。これは、家族扶助法の審議を引き延ばすための一種の嫌がらせであった。そのため、1970 年社会保障法修正が否決されると、家族扶助法に関する上院本会議の再付託要請を、会期の終わりまで引き伸ばし、審議を時間切れに持ち込んだのである。

3. 1971 年社会保障法修正

(1) ロングの論点

1970 年に上院財政委員会が握りつぶした家族扶助法は、翌 1971 年 1 月に 1971 年社会保障法修正として、再び連邦議会に送られた。AFDC 受給者が一般的な労働者より手取り金

額が多くなってしまうという家族扶助法の欠陥を修正してきたのである。6月に下院がこれを賛成多数で可決し、再び上院財政委員会に送られてきた。このとき、リビコフ委員も修正案を作成し、議会に提出していた³³。

ここで、1971年社会保障法修正の内容を整理しておく。1971年社会保障法修正は、2つのプログラムで構成されていた。第1に、AFDCである。AFDCを支給するにあたっては、生活最低基準を設定し、これに満たない収入の貧困層にAFDCを連邦政府が支給する。これは、中央政府が国民に生活最低水準を保障するベーシックインカムのか考え方と似ているが、父子家庭と単身者を除外している点で異なっていた。第2に、SSI(Supplemental Security Income: 追加的所得保障)である。SSIは、65歳以上で、ある程度の所得があっても、これが不足していると考えられる場合に支給される。1971年社会保障法修正案では、AFDC受給者に追加されるプログラムとなっていた。

先にも述べたように、この政府案を阻止するため、ロングをはじめとした南部出身の民主党委員と共和党委員は手を組んでいた。そして、7月21日、上院財政委員会で公聴会が始まった。その冒頭、ロングは、下院歳入委員会が政府案を可決したことに強い不満を示した。AFDC改革の必要性は誰もが認めているものの、下院が認めた改革の方法を問題視した。そこで、ロングが強調したのはワークフェア(workfare)であった³⁴。

ワークフェアは、貧困層の所得保障受給に付帯する就労義務のことをさす。1980年代以降、社会保障と就労をめぐる関係が変化したという観点から、ワークフェアは注目を浴びるようになった。ただし、ワークフェアという言葉は、厳密な定義をもつ学術用語ではない。そのため、人や国によって使い方が異なる。たとえば、アメリカでは福祉改革と密接なつながりを持ち肯定的に受け止められていたが、ヨーロッパでは否定的に受け止められてきた。だが、強制力と罰則規定が必ずしもついてまわらないという認識が広がるとともに、ワークフェアがヨーロッパでも受け入れられると、強制力と罰則規定を伴うアメリカのワークフェアは、アメリカ型ワークフェア(American-Style Workfare)として特殊な位置を占めるようになっていった³⁵。

このワークフェアについて、ロングは、「所得保障」より「働く機会を保障するプログラム」が重要と説明した³⁶。すなわち、ロングは、ワークフェアを事実上AFDCの意味として使っていたウェルフェア(welfare)の対極にある概念と位置づけ、AFDC受給に付帯する就労義務という意味で用いたのである。ロングがこの点に言及したのは、数年来、保健教育福祉省がAFDCの不正受給者を1%以下と言い続けていたにもかかわらず、最近の調査結果で6%にのぼることがわかったからである。一生懸命働いたなかから、制度維持に必要なお金を納めている納税者であれば、本当にAFDCが必要な人にだけ支給してほしいはずだとロングは考えた。そのため、不正受給者をAFDC受給者名簿から除外することが、AFDC改革の中心でなければならなかったし、この目的を達成するため、働く母親に適切な託児を提供しなければならないとロングは強調したのである³⁷。

このロングの考え方は、1971年社会保障法修正を支持していたオハイオ州知事ギリガン

(John Gilligan、民主党)の考えを動かした。当初、ギリガンは所得保障を大幅に増加させるリビコフ委員の修正案を支持していた。1972年1月25日、公聴会に招聘されたギリガンは、AFDC改革の議論が長引きすぎていることへの批判から話をはじめた。そして、1971年社会保障法修正に4つの修正を求めた。第1に、連邦政府所管の社会保障プログラムに、体の不自由な人と高齢者への所得保障を追加することである。第2に、1971年社会保障法修正が提示するプログラムを、AFDCではなく新しいプログラムとすることである。第3に、逆所得税の還付率を67%から60%に引き下げることである。第4に、際限のなく増加するAFDC受給者のため、財政悪化に苦しんでいる州を完全に救済することである。ギリガンは、これらをすべて実現するために、政府案ではなく、リビコフ修正案を支持すると表明した³⁸。

ギリガンの話が終わると、ウィリアムスの引退によって共和党上席委員となっていたベネットは、ギリガンからワークフェアを支持する発言を引き出そうとした。

知事たちが連邦補助金の増額を望んでいることはよくわかりましたし、あなたもそうだとわかりました³⁹。

ベネットは、ギリガンの主張を「連邦補助金の増額にあると解釈した」と投げかけることで、ギリガンから否定の言葉を引き出そうとしたのである。そして、ギリガンは、ベネットの仕掛けに引っかかった。

少し違います。本日の公聴会に出席している知事は、他の知事たちとは一線を引いています。私は、ただオハイオ州の人々のために、州の一般基金を50%増額したいだけなのです。(略)他の知事たちは「減税したぞ」と言って喜んでいますがね⁴⁰。

ギリガンの発言は公聴会の笑いを誘い、ベネットは、「あなたを大歓迎します」と述べた。その後、ロングがギリガンをワークフェアに賛成するように話を誘導し、結局、ギリガンはそれに乗ってしまったのである⁴¹。

ワークフェアの考え方は、カリフォルニア州知事レーガンも論点を示した。レーガンは、AFDC改革に賛成する立場をとりながら、6つの意見を提示した。第1に、改革の主体である。政策の効率性を求めて改革を行うのであれば、自由裁量権を与えられた州のほうが良い改革を実行できるという点である。第2に、所得保障制度の否定である。AFDCのような所得保障制度は、貧困問題を解決するどころか、個人の自立性を損ね、貧困問題を拡大する、と述べた。第3に、世帯単位での収入上限の設定とAFDC受給資格である。AFDCを受給するに際し、所得制限をはじめ、受給資格を設定することは肝要だと述べた。第4に、失業者の雇用である。公的救済の対象となる失業者は、基本的に、地域貢献する仕事に従事すべきとした。第5に、AFDC問題の核心は、家族問題にあるという認識である。

父親が家族を養い母親が子どもの世話をするという伝統的な家族を維持できれば、AFDCは不要になるというのである。ゆえに、1971年社会保障法修正は、これらの点を補強する必要があると主張した。第6に、貧困層への所得保障で最も重要な対象は、体の不自由な人と高齢者という認識である⁴²。

要するに、このレーガンの意見は、そもそも連邦政府がAFDCを実施する必要などないというものであった。もし、連邦政府が所得保障を行うのであれば、体の不自由な人と高齢者であり、失業者には所得保障ではなく雇用を提供すべきという考え方であった。このレーガンの意見を、ロングは「あなたの意見は、最も精力的で論理的で内容のあるものだと思います」と大絶賛した⁴³。

(2) 公聴会運営

公聴会を取り仕切る委員長は、ここで述べられた意見を整理する役割も担っている。1971年社会保障法修正に関する公聴会において、自らの価値判断に基づいて、ロングは、出口が見えなくなってきた意見を自分側に引き寄せ、極端な意見は聞き流し、わかりにくい意見は切り捨てた。

自分側に引き寄せた例は、ニューヨーク州知事ロックフェラーの意見である。ロックフェラーは1971年社会保障法修正を支持しながら一部修正を求めるという立場であった。だが、リビコフ委員から出された多くの質問に答えるうち、ロックフェラーは「ニューヨークでは」と、ニューヨーク州特有の事例で答えるようになってしまった。そこで、ロングから、「私はあなたの意見を要約するつもりはありません。聴衆のみなさんにわかるような話に戻してもらえませんか」と注意を受けた。それでも、リビコフとロックフェラーの応酬は延々と続き、ついには時間を気にする議員もあらわれはじめた。そこで、ロックフェラーの意見を要約しないと言っていたロングが、場の収束をはかった。貧困層の仕事の内容と賃金などについて、ロングが質問し、これにロックフェラーが簡潔に答えるようになったのである。そこでようやく、ロックフェラーはAFDC受給者に就労を課するという立場で収まったのである⁴⁴。

極端な意見の例は、強硬な保守主義者として知られた上院議員ゴールドウォーター(アリゾナ州、共和党)のものがあつた。ゴールドウォーターは、貧困層への所得検査(earning test)を問題とした。そもそも、AFDC受給者のような貧困層が資産をもっていることを前提に、年収を検査すること自体、倫理的にも論理的にもおかしいと主張したのである。そのうえで、72歳以上の高齢者が所得検査を免除されていることも問題だと主張した。ゴールドウォーターにとって、社会保障は救済ではなかったし、慈善事業でもなかったからである。高齢になっても働ける人は働くべきだったし、高齢者だからといって優遇されることも道理に合わないと考えたのである⁴⁵。

また、貧困層の福祉受給を「権利」として社会運動にまで発展させたウィリー(George

Wiely)の意見も極端だった。ウィリーが代表を務めていた NWRO(National Welfare Rights Organization: 全米福祉権組織)は、福祉権運動(Welfare Rights Movement)を展開していた。この運動は、一生懸命働く黒人に政治参加と経済的利益に対する平等が保障されることは幻想という考えが前提だった。ゆえに、黒人貧困層が就労によって貧困から脱却しようと思っても、人種差別ゆえに給料の高い仕事を手にすることが極めて困難とされた。ましてや、小さな子どもがいる母親の場合、給料の高い仕事を手にすることは、ほぼ絶望的である。そのため、AFDC がなければ生活を維持することはできない。こうした母子の生活、ひいては生命は、AFDC によって保障されていると主張したのである。すなわち、黒人貧困層が貧しい限り、AFDC を受給することは、アメリカ人としての「権利」だというのである。そのため、AFDC 改革の目的を「貧困層が以前より良い状態になること」とし、より一層の所得保障の拡充を求めたのである⁴⁶。

ゴールドウォーターとウィリーの意見に対し、ロングは、ほとんど何もしなかった。彼らに話をさせるだけさせて、「はい、ありがとうございます」と、次の参考人をよんだのである。

わかりにくい意見の例は、コーエン(Wilbur Cohen)であった。「ミスター社会保障」とあだ名されたコーエンは、この分野の専門家として、いくつかの論点を提示した。たとえば、1971 年社会保障法修正が示した AFDC 歳出が 5%増加という部分を、1972 年には 20%へ修正すべきとした。歳出増加が 5%で収まるはずがないと考えていたからである。また、貧困層向けの所得保障は、一般歳出から出されるべきという点も提示した。だが、コーエンが提示した論点は、数が多いだけでなく、重複しているものも多かった。そこで、コーエンが 25 番目の論点を提示したところで、ロングはコーエンの話を打ち切ってしまったのである⁴⁷。

このように、極端な意見は聞き流し、わかりにくい意見は切り捨てつつ、ロングは公聴会の方向を自分側に引き寄せる運営を行ったのである。

(3) 世論への訴え

公聴会は終了したが、通常の手続きとは異なり、報告書は発行されなかった。そのかわり、1972 年 2 月 23 日、連邦大陪審の公開法廷で財政委員会の判断を公にしたのである。その内容は、1971 年社会保障法修正に反対するというものだった。理由は以下の 6 つである。

第 1 に、子どものいない貧困層向けのプログラムの設置規定が欠如していることである。1972 年 1 月発行の保健教育福祉省資料によれば、貧困層全体の 17%に子どもがいない。この 17%とは、体の不自由な人と高齢者であった。そのため、彼ら向けのプログラムを設置することを提案したのである。第 2 に、子どものいる貧困層向けプログラムの欠陥である。ここで、AFDC 受給者数と不正受給者数の両方が増加していることを指摘した。1972 年 1

月の保健教育福祉省資料によれば、AFDC 受給者数 297 万 4,000 人のうち、58 万 2,000 人が不正受給者であり、151 万 8,000 人が正規の受給金額より多く受け取っている。この資料によれば、約 70%が何らかの不正で AFDC を受給していることになる。第 3 に、プログラムの質を維持することである。1962 年には 1.2%しかいなかった不正受給者の数が 19.5%まで増加したことを考えれば、AFDC を適正に運用する方法を新たに検討しなければならない。第 4 に、制度不備の公表である。現行制度に不備があることを保健教育福祉省の報告書に盛りこむよう求めた。第 5 に、不正受給の方法の多様性である。AFDC を不正受給する方法は、資格のない者の申請や資格があっても申告書に虚偽記載を行うようなことなどがある。さらに、この申請に、ケースワーカーから専門家が手を貸すこともあることを問題視した。第 6 に、不正受給の原因である。不正受給が行われる事例の多くは、父親がいる場合と婚外子を出産した場合である。だが、1971 年社会保障法修正は、彼らへの所得保障が助長される内容になっていることを指摘した⁴⁸。

ここで注目すべきことは、ロングが連邦大陪審の公開法廷でニクソン政権の福祉改革を否決した理由を述べたことである。これは、ニクソンと同様、世論の支持を受けて自らが推し進めようとする政策の正統性を確保しようとしたからだと考えられる。そうでないなら、下院と上院の意見が異なった場合の通常手続き通り、両院協議会で調整したはずである。大統領であっても、連邦議会の権力者であっても、問題が行き詰まった場合には世論に訴えるのである。

ロングが公開法廷で演説してから約 2 ヶ月後の 4 月 28 日、上院財政委員会は 4 対 10(棄権 3)で、1971 年社会保障法修正を否決した。反対票を投じたのは、1970 年家族扶助法と同じく、共和党議員 7 名と南部出身の民主党議員 3 名であった。これを受け、6 月 22 日、ニクソンは、実現不可能にもかかわらず、「リビコフ議員と連携せずに 1971 年社会保障法修正を可決させる」と宣言した。10 月 4 日、上院本会議で否決され、10 月 15 日の両院協議会でも調整がつかなかった。そして、10 月 17 日、1971 年社会保障法修正は、AFDC を除外して、SSI のみを可決させたのである⁴⁹。

4. 上院の保守性

ロングがニクソン政権の AFDC 改革を批判した理由は、2 つに集約することができる。第 1 に、勤労倫理(work ethics)の重視である。勤労倫理は古くからある考え方で、一生懸命働くことを美德とする。これは、植民地時代以来の慣習とピューリタニズムが混ざり、広まっていったと考えられる。植民地時代以来、公的機関からの所得保障は、働く能力のない者が対象となっていたので、所得保障を受けることは「恥」であった。そのうえ、アメリカに渡ったピューリタンたちも、一生懸命働くことを共同体の成員に求め、働かない者を罰した。勤労倫理が広く受け入れられたことで、AFDC 受給者が「無能で怠惰、働く

ことを好まない黒人」という考え方も同時に広まっていった。

連邦議会においても、AFDC 受給者の勤労倫理低下は、以前から指摘されていた。たとえば、1962 年の社会保障法改正時、バード上院議員(Robert Byrd、ウエストヴァージニア州、民主党)は、AFDC を支給したことによって、首都ワシントンで貧困層が働かなくなったと痛烈に指摘していた⁵⁰。

こうしたなかで、勤労倫理を盾に、ロングはニクソン政権の福祉改革を拒否し続けた。審議では、AFDC を受給する貧困層が高額の所得保障を手にする事への批判に同調し、審議を引き延ばした。ロングは、現物給付と税額控除も含めた所得保障全体を問題とし、貧困層が手にするものすべてを議論の対象と考えていたからである。そのため、現金給付と現物支給に加え、税金まで控除されるという優遇を受けるなら、経済的に自立しようという考え方が生まれるはずないという確信にも似た考え方になったのである。そこで、「皿洗いと掃除人」のたとえ話をする事で、AFDC を受給する貧困層は、「やりたい仕事」ではなく「できる仕事」をするべきと述べた。

手厚い所得保障を受給する以上、仕事を選ばず働くべきというロングの考え方は、1971 年社会保障法修正において、一層、明確に示された。AFDC 不正受給者が 6%にのぼるという調査結果に言及し、保健教育福祉省が不正受給者を 1%以下といい続けていたことも批判した。そして、納税者の立場を代弁する形で AFDC 歳出の増加を指摘した。すなわち、福祉に就労義務を付帯するのであれば、納税者を納得させることができるくらい厳しくすべきであった。政権や下院との違いは、就労を義務化するかどうかにあったのである。

第 2 に、連邦政府が行う救済範囲の限定である。家族扶助法が救済対象としていたのは、失業保険を受けていない失業者や子どもがいるために働くことが難しい女性に加え、体の不自由な人と高齢者であった。

しかし、ロングは、勤労倫理を理由に、その救済対象を批判した。稼得能力がある人ではなく、稼得能力のない人を救済対象とするべきと考えたからである。これにより、必然的に、救済の範囲は体の不自由な人と高齢者に限定された。体の不自由な人を稼得能力のない人とするなら、政府が彼らを救済することは、植民地時代以来の慣行といえることができる。また、彼らは勤労倫理の適用外ということになる。高齢者についても、年金保険料を支払った金額に応じて年金が支給される制度を採用しているアメリカでは、貧困層の老齢年金支給額はごくわずかでしかない。そのため、SSI が必要とされるのである。すなわち、高齢者と体の不自由な人に福祉の対象範囲を限定することのみ、合意が成立したのである。

このロングの姿勢は、ニューディール以来、リベラルな改革を主導してきた民主党の主流を完全に否定していた。そのため、上院財政委員会内部では民主党委員が分裂したのである。2 つに分かれた民主党委員の意見は、全く異なる AFDC 受給者の見方と対応していた。AFDC 受給者を「怠惰でだらしない黒人」と考えるかどうかの違いから、AFDC を肯定するか、否定するかに分かれたのである。とはいえ、これは、ロングが強力な権力を

もっていたとしても、自党をまとめきれなかったということであり、下院と比べて議員の独立性が高い上院の特性もあらわしている。

民主党委員が分裂した結果、ロングは「クラブ」の一員である南部出身委員とともに、共和党委員と連携することになった。共和党委員は、就労を重視するロングとほとんど変わらない考え方であった。共和党上席委員ウィリアムスがアリゾナ州の事例で示したように、少ししか働いていない者が多額の所得保障を受けることに反対だったからである。ウィリアムスは、労働に対する賃金以外の対価が大きすぎることを問題視していたのである。これは、先に述べたように、1960年代末の共和党議員が広く共有していた問題認識だったといえる。ゆえに、上院財政委員会の保守性を具体的にいうなら、社会的弱者に対する公的支援の範囲を限定し、福祉を受給する場合にはきわめて厳しい就労義務を付帯することなのである。

ここで強調したいのは、序章で明示したように、本研究における保守主義と新自由主義の違いが、リベラリズムに対する批判の程度の違いに重なることである。本研究がいうところの保守主義や新自由主義は、「自由主義の伝統」から逸脱していたリベラリズムへの反動である。AFDCをリベラリズムの政策とすれば、保守主義も新自由主義もAFDCを縮小する方向での改革に賛成する。だが、両者は福祉改革に求める縮小の程度に違いがある。保守主義は大幅な縮小を求め、新自由主義は修正程度の縮小にとどめた。この違いは、AFDC受給に伴う就労の程度に強くあらわれた。保守主義は福祉を不要と考えるので、やむを得ずAFDCを受給するのであれば、就労の義務化を求める。他方、新自由主義は、現行の「行き過ぎ」を問題としているので、AFDC受給者に就労を求めたとしても、義務化までは要求しない。これは、新自由主義が家族の役割を重視していたためである。そして、これこそが、ニクソンのいう「同等」な福祉であり、「適正」な福祉なのである。

ただし、新自由主義と保守主義の間に妥協が成立しなかったことは、ニクソン政権のAFDC改革を挫折させ、稼得能力のない人を対象としたSSIのみを可決させることになった。そこで、第3部では、ニクソン政権が妥協しなかったAFDCに付帯する就労について、1980年代以降の展開をみていく。

-
- ¹ Robert Mann, *Legacy to Power: Senator Russell Long of Louisiana*, Lincoln, NE: iUnivers, 1992, p.22-23, 30; Alan Brinkley, *Voices of Protest: Huey Long, Father Coughlin and the Great Depression*, New York: Vintage, 1982, pp.42-43.
- ² Mann, op.cit., p.26; T. Harry Williams, *Huey Long*, New York: Knopf, 1969, p.637.
- ³ Mann, op.cit., p.30-32, Brinkley, op.cit., p.81.
- ⁴ Mann, op.cit., pp.150-151, p.164.
- ⁵ Ibid., pp.267-275; Vincent J. Burke & Vee Burke, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, New York: Columbia Univ. Press, 1974, p.151.
- ⁶ John H. Cushman Jr., "Russell B. Long, 84, Senator Who Influenced Tax Laws," *New York Times*, 11 May 2003, on line, <http://www.nytimes.com/2003/05/11/us/russell-b-long-84-senator-who-influenced-tax-laws.html?pagewanted=all&src=pm>. (as of 2012/ 7/ 7) ; Mann, op.cit., pp.149-150; James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, vol. 94, no number (1988) , pp. 95-120.
- ⁷ Ibid., p.150, 243
- ⁸ Committee on Finance, <http://www.finance.senate.gov/about/jurisdiction/>. (as of 2012 /6/30) .
- ⁹ 阿部斉、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学出版会、2002 年、54 頁。
- ¹⁰ FAP, Finance, 1970, LLC; Finance, 1971, LLC., both back cover.
- ¹¹ FAP, Finance, 1970, LLC., pp.158-159.
- ¹² Brian Steensland, *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2007, pp. 50-51.
- ¹³ FAP, Finance, 1970, LLC., p.159.
- ¹⁴ Ibid., pp.161-162.
- ¹⁵ Ibid., p.169.
- ¹⁶ FAP, Finance, 1970, LLC., pp. 270-277; Burke, op.cit., pp.153-154.
- ¹⁷ FAP, Finance, 1970, LLC., p.278.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Burke, op.cit., pp.155-156.
- ²⁰ FAP, Finance, 1970, LLC., p.502.
- ²¹ Ibid., pp.502-503.
- ²² Ibid., pp.1363-1369, 1431-1455, 1555-1563.
- ²³ Ibid., pp.1434-1435.
- ²⁴ Ibid., p.1437.
- ²⁵ Ibid., p.1441.
- ²⁶ Ibid., pp.1442-1443.
- ²⁷ Ibid., p.1304.
- ²⁸ Ibid., pp.1304-1305.
- ²⁹ Ibid., p.1306.
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Ibid.
- ³² Burke, op. cit., Chronology of Welfare Reform.
- ³³ Daniel Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, New York: Random House, 1973, pp.505-507.
- ³⁴ FAP, Finance, 1971, p.1.
- ³⁵ 埋橋孝文（編）『ワークフェア排除から包摂へ？』法律文化社、2007 年、16-18 頁。
- ³⁶ FAP, Finance, 1971, LLC., p.2.
- ³⁷ Ibid., pp.1-2.
- ³⁸ SAA, Finance, 1972, LLC., pp.1101-1102.
- ³⁹ Ibid., p.1111.

-
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Ibid., pp.1101-1116.
- ⁴² Ibid., pp.1873-1875.
- ⁴³ Ibid., p.1878.
- ⁴⁴ Ibid., p.2147, 2156, 2172-2173.
- ⁴⁵ Ibid., pp.1783-1790.
- ⁴⁶ Nick Kotz & Mary Lynn Kotz, *A Passion for Equality: George Wiely and the Movement*, New York: W.W. Norton, 1977, pp.16-17 ; SSA Finance, 1972, pp. 2059-2074.
- ⁴⁷ SSA, Finance, 1972, pp.2121-2144.
- ⁴⁸ Welfare Cheating, LLC., pp.1-4.
- ⁴⁹ Burke, op.cit., Chronology of Welfare Reform.
- ⁵⁰ Edward D. Berkowitz, *Robert Ball and the Politics of Social Security*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 2003, p.121.

第 3 部 改革の実現

第1章 ニクソン改革の復活

1. 時代の変化

(1) EITC の導入

第2部で述べてきたように、ニクソン政権の AFDC 改革は、連邦議会で可決することができなかった。しかも、ウォーターゲート事件にからんでニクソンが辞任したこともあり、ニクソン政権の試みはうやむやになっていった。だが、アメリカの福祉制度に問題があることは、ニクソン政権の改革案に反対していた上院財政委員会も理解していた。そこで、ニクソンが大統領を辞任してからは、ニクソン政権が提示した改革プログラムのいくつかはばらばらにされ、連邦議会で可決した¹⁾。

これらのプログラムのうち、最も成功した事例は、逆所得税である。これは、下院歳入委員会のウルマンが提出した 1975 年減税法(Tax Reduction Act of 1975) に組み込まれた。所得税減税のなかに、貧しい個人に対する所得税還付を加えたのである。ここで、還付対象となる所得の上限は、寡婦の 1,900 ドル、単身の個人は 1,600 ドル、結婚している個人は 1,250 ドルとした。これにより、低所得世帯では、おおよそ 15-16%の手取り収入が増加するとされた。これを原型とし、1975 年 11 月 6 日、ウルマンは 1975 年税制改革法(Tax Reform Act of 1975)を提出し、低所得者層への還付率をさらに引き上げた。子どもがいる世帯への還付比率も 20%となり、65 歳以上の高齢者も対象に追加したからである。これが EITC(Earned Income Tax Credit: 就労所得税額控除)とよばれるものである²⁾。

ここで重要なことは、EITC の導入について、上院財政委員長のロングが積極的に支持していたことである。前章で述べたように、彼は、就労倫理を重視するという立場からニクソン政権の福祉改革案を拒否し続けてきた³⁾。

この点について、税法の専門家アルストット(Anne L. Alstott)は、重要な指摘を行っている。低所得者層の所得税還付 EITC には 2 面性があり、問題の位置づけによって、その意味が異なるというのである。低所得者層に対する社会政策と位置付けると、実質的に、EITC は貧困層への所得保障強化となる。だが、EITC を所得税減税と位置付けると、これは労働意欲を喚起させる政策ということになる。実際、1975 年に EITC が導入されて以来、次頁表 3-1 のように、控除率も控除金額も順次引き上げられていった。EITC の拡大を社会政策としてみると有効に機能したが、福祉に対する否定的な考え方を助長し、長期的には福祉

に対する反発も醸成した。これに対し、EITC を単なる減税と位置付けると、婚外子の存在をはじめとした倫理の問題から離れることができるのである⁴。

表 3-1: EITC の拡大

出典 Ann L. Alstott, “The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax- Based Welfare Reform,” *Harvard Law Review*, vol. 108, no.3 (January 1995) , p.537.

	還付率	還付金額(上限)	適用金額(上限)
1975 年	10%	\$400	\$8,000
1980 年	10%	\$500	\$10,000
1985 年	11%	\$550	\$11,000
1988 年	14%	\$874	\$18,576
1994 年	30%	\$2,528	\$25,300

アルストットの考え方に従えば、ロングの行動は説明がつく。まさに、ロングの反対は政策の位置づけを問題としていた。福祉改革と位置付けたニクソン政権の法案には倫理的な観点から反対し、減税と位置付けたウルマンの法案には賛成したのである。経済学者のリーバマン(Jeffrey B. Liebman)も、政策の位置づけという立場から、EITC の中身がニクソン政権期にロングが政権案への対案として提出したものと同じだと述べている。そして、1993 年、クリントン政権が EITC を大幅に拡大するまで、EITC は保守的な減税の一部と位置付けられてきたのである⁵。

(2) 雇用創出の試み

ニクソン政権の福祉改革が強調していたもうひとつのプログラムは職業訓練である。だが、いくら職業訓練を行っても、雇用がなければ意味はない。そこで、1971 年 7 月 12 日、ニクソンは緊急雇用法(Emergency Employment Act of 1971)に署名し、連邦政府や非営利組織が雇用する人々を 1 万 5,000 人増加させた。これは、ニューディールが行った公共事業とは異なり、1-2 年間、連邦政府の部局や非営利組織に雇用させるというものであった。再選後、ウォーターゲート事件で時間を取られるようになると、ニクソンは方針を転換した。既存の雇用プログラムや職業訓練プログラムの規制緩和を行い、職業訓練総合計画法(Comprehensive Employment and Training Act of 1973、以下 CETA と略す)に署名し、小規模事業者を支援しようとしたのである⁶。

カーター政権が CETA を拡大させると、小規模事業の育成でなく、応急的な雇用創出の

方向にすすみはじめた。カーター政権の試みは、公的事業への臨時雇用を拡大させるものであったからである。しかも、ニューディール期の WPA(Work Progress Administration: 公共事業促進局)ほどのインパクトもなく、歳出だけが増加するという悪循環に陥った。そこで、1978 年、10 月 11 日、連邦議会の両院協議会は CETA の問題点を報告書で明示したのである。ここで、職を得ることが非常に厳しい失業者や、著しい低賃金にある人、職業的な技能が乏しく職業選択が制限されている人などを CETA の対象とするよう連邦政府に勧告したのである。ここに、CETA は事実上機能しなくなった⁷。

なお、この頃、アメリカの労働組合組織率は低下しはじめていた。1970 年以降、大規模事業所に勤める労働者を多く抱える労働組合は、組合員の現象が低下の一途をたどった。表 3-2 のように、これはアメリカで顕著にあらわれた現象であった⁸。

表 3-2: 先進工業国の労働組合員数の推移

出典 Jelle Visser, “Union Membership Statistics in 24 Countries,” *Monthly Labor Review*, vol.129, no.1 (January 2006) , p.43

(単位: 千人)

	アメリカ	カナダ	日本	ドイツ	イギリス
1970	18,088	2,211	11,605	6,965	10,068
1980	17,717	3,543	12,369	8,153	11,652
1990	16,739	3,897	12,265	8,013	8,952
2000	16,258	3,740	11,539	8,067	6,636

そこで、労働組合上部機関 AFL-CIO(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)は完全雇用の実現をめざし、1978 年完全雇用・均衡成長法(Full Employment and Balanced Growth Act of 1978)の成立を強く後押しした。この法律は、一時的に失業率を引き下げたが、すぐに失業率を高水準に押し上げた。将来の雇用を先に消費しただけだったからである。こうして、その求心力を低下させた AFL-CIO は衰退を続け、2005 年には国際建設労働組合や全米サービス従業員組合らが離脱し、会員の 3 分の 1 を失ったのである。これは、福祉政策においても、労働組合がかつてほど大きな影響力を発揮できなくなりはじめたことを示していた⁹。

つまり、ニクソン政権が小規模事業者を支援するための職業訓練プログラムを導入しても、民主党政権になるとリベラルな完全雇用の実現へと舵を切ってしまうのである。そして、民主党政権を強力に支持していた労働組合の組織率が低下しはじめても、民主党政権はニューディール以来の労働政策を踏襲するようになっていたのである。

1981 年、共和党のレーガンが大統領に就任すると、CETA は職業訓練パートナーシップ

法 (Job Training Partnership Act of 1982、以下JPTAと略す)と名称を変更して復活した。この法案は、上院議員クエール(Dan Quayle、インディアナ州、共和党)が 1982 年 2 月 2 日に連邦議会へ提出した。上下両院で若干の修正が入ったものの、上院では 95 対 0、下院では 339 対 12 の圧倒的賛成を得て可決した¹⁰。

JPTA は若年層や非熟練労働者に職業訓練を実施するという伝統的な労働政策を踏襲しつつも、職業訓練を終えた人々の労働市場と連携することで新規雇用を創出しようとした。JPTA の特徴は、想定した労働市場が非常にあいまいなことにあった。都市部と田舎、あるいは非営利団体と民間企業を分けるものでなかったからである。いわば、地方や民間の活力を取り込もうとしたのである。そのため、州に与えられた権限は、職業訓練の詳細を計画したり実行したりすることではなく、働きたい人と雇いたい人を引き合わせ、その状況を監督することであった。また、先住民や移民、農場で働く季節労働者も職業訓練の対象とした。JPTA 下の職業訓練は、特に、犯罪歴のない若い男性が経済的自立することをうながした¹¹。

この JPTA は、「レーガン革命」とよばれた一連の経済・社会政策のなかで、目立たないものであった。「レーガン革命」では、軍事費以外の歳出削減という面が強調されたからである。だが、レーガンは必要とされるものへの歳出増加を認め、重要と思われるプログラムの新設を容認していたのである。JPTA はこのひとつであった¹²。

(3) レーガンの方針転換

アメリカの福祉、端的に言えば AFDC に問題があることは、1960 年代末から指摘されていた。そして、ニクソン政権が改革に挫折して以来、AFDC の問題は、福祉政策の根幹であるにもかかわらず、放置されてきたのである。レーガン政権第 1 期でも、働く貧困層の手取り収入を増やし、若年層や非熟練労働者に職業訓練を施すという周辺的な対策を実施したにすぎなかった¹³。

しかし、こうした方法に限界があることを理解したレーガンは、第 2 期の 1986 年 2 月 15 日、福祉改革に関する演説を行った。冒頭、アメリカの福祉を「家族の危機」として捉えていることを示した。1960 年代以降、都市部における非嫡子の出生割合が著しく増加していたからである。しかも、15・17 歳の子どもたちが母親になり、彼女たちは自分の子どもを虐待する。元来、アメリカ人は勤勉で、両親が彼らを支えて成功を手にしてきた。だが、10 代の母親と父親のいない家庭の子どもたちは、「絶望のサイクル」に陥っている。それゆえ、これを解決するためには、家族を修復しなければならない。1964 年からの貧困撲滅戦争では貧困が勝利し、連邦政府のプログラムが家族の崩壊を助長した。ここにおいて、シングルマザーは最低賃金より多くの公的支援を受け、永遠に貧困の中にとどまりはじめた。これでは、彼女たちの潜在能力はもとより、夢や希望も無くなってしまう。そこで、この現状を生みだしている福祉制度を改革するため、特別調査委員会を発足させ、福祉改革を

再構築すると宣言したのである¹⁴。

レーガン演説の核心は、「家族の危機」という観点から、ニクソン政権の改革以降、取り残されていた AFDC の問題に取り組むというものであった。これは、貧困の原因を個人に還元しないという点で、彼がカリフォルニア州知事として行った福祉改革とは違うのである。この演説はレーガンの方針転換表明でもあり、後述する民主党内部や連邦議会、そして AFDC を運営していた全米の知事たちの新自由主義的な動きへとつながっていく。

(4) ロングの引退

レーガンの福祉改革に関する演説から間もなく、思わぬ出来事があった。ニクソン政権の福祉改革を拒絶し続けていた上院財政委員長ロングが引退を表明したのである。65 歳での引退表明は、ルイジアナ州知事選挙への出馬かと新聞紙上を賑わせた。1986 年 1 月の世論調査でも、ロングの支持率は 77%という高水準にあったからである。ルイジアナ州の人々はエドワーズ(Edwin Edwards)知事がつくりだした巨額の赤字財政にうんざりしていた。当時のルイジアナ州では、政党の別を問わず、強力な指導力をもってルイジアナ州の政治を立て直す人物が求められていたのである。この点でいえば、ロングは理想的であった。彼自身は、「しばらく自由を満喫してから、第一線に戻ることもあるかもしれません」と言葉を決めたが、ロングの事務所には知事選挙への出馬を要請する市民の手紙が無数に届いた。それでも、11 月 19 日、健康上の問題から、州知事選挙に出馬しないことを宣言した¹⁵。

1987 年 2 月 25 日、ロングが政界から完全に引退すると、下院では雨後の竹の子のように福祉改革法案が提出された。なかでも、下院議員のフォード(テネシー州、民主党)は 68 人もの共同提案者を集め、3 月 19 日、家族扶養法(Family Support Act of 1988)を提出した。フォードの家族扶養法は、AFDC 受給者への勤労義務を強化し、職業訓練と子育て支援を拡充させるものであった。そして、この法案が上院との調整の末、10 月 13 日、成立したのである。この法案可決に、ニクソン政権の福祉改革で重要な役割を果たしたモイニハンは、上院議員として積極的に関わった¹⁶。

ロングという巨人に妨げられていた福祉改革は、彼の引退によって再び脚光を浴びるようになった。ただし、十数年の時間を経て、福祉改革の主役は、現役上院議員のモイニハン、しかも上院財政委員になっていたモイニハンと民主党内の若手改革派になっていたのである。

2. 1988 年家族扶養法

(1) 民主党内部からの改革

民主党内の若手改革派グループ DLC(Democratic Leadership Council: 民主党指導者評議会)は、レーガンの演説にいち早く反応していた。そもそも、彼らは、1984 年の民主党全国大会で、危機に瀕した民主党を立て直すために集まった人々であった。民主党の危機とは、連邦政府が積極的に介入して行ってきた社会改革に限界があらわれ、政権と連邦議会で多くの議席を失ったことである。1980 年代には、伝統的に民主党を支持してきた南部の保守層が続々と共和党支持へと移り、民主党はその政治力を弱体化させていた。これは、ニューディール以来、民主党を支えてきたニューディール連合(New Deal coalition)の完全な崩壊でもあった¹⁷。

つまり、20 世紀半ばからの民主党は、様々な主張をもつ人々から広く支持されてきた構造が崩壊したのである。南部の保守的な白人が離れた民主党は、急進的な社会改革を志向する人々と黒人やヒスパニックなどのエスニック集団が中心的存在となった。そして、かつてより、連邦政治への影響力を弱めたのである。

DLC の設立をすすめたのは、奇しくも、ロングのいとこ、ギリス・ロング(Gillis W. Long、ルイジアナ州、民主党)であった。下院議員であった彼は、先端技術に明るく、合理的に活動する新しいタイプの議員であり、ハイテクや自由貿易などにも興味を示していた。1984 年、労働組合や黒人らが主導権を握って、カーター政権の副大統領モンデール(Walter Mondale)を大統領候補に指名し、11 月の選挙で惨敗すると、ギリス・ロングの危機感はいっそう強まった。そこで、彼の支援を受け、1985 年 2 月、公選職者 41 人とギリス・ロングのもとで働いていたフロム(Al From)らが新組織 DLC を設立したのである¹⁸。

1986 年、DLC は、経済問題についての見解を発表し、「変革」「経済成長」「競争」という新自由主義的なテーマを打ち出した。DLC は、労働組合、黒人の公民権運動団体、女性の権利拡大運動団体に代表される「特定の利益団体」と決別したのである。そして、ジョンソン大統領の「偉大な社会」計画に象徴されるリベラルな福祉国家の理念を再検討し、経済的な競争力の回復をめざそうとした。これは、レーガンの福祉改革演説にも共鳴した。そして、1988 年の大統領選挙で民主党が敗北すると、DLC は政策立案をする組織として本格的に動きはじめたのである。具体的には、PPI(Progressive Policy Institute: 進歩的政策研究所)を設立し、政策提言を積極的に行うようになったのである¹⁹。

PPI が行った政策提言のなかで、基本的なものは、民主党が支えとしてきたリベラリズムへの批判である。すなわち、民主党のリベラリズムは、自立ではなく依存を助長する福祉政策を推進し、一般のアメリカ人の感覚と乖離してしまったという認識なのである。その結果、犯罪者には寛容であるものの、その被害者には冷淡となり、伝統的な倫理や文化的価値とは相いれなくなっているとした。そのうえで、民主党候補がいくら革新的で明快な経済政策を提示しようとしても、社会的価値の問題でその候補を信頼することができなければ、有権者から投票してもらえないと訴えた²⁰。

民主党内部からリベラリズムの修正を訴えた DLC は、まさしく新自由主義的であった。DLC による民主党内部からの批判は、メンバーの多くが属する全国知事会と協力すること

で、国内政策において、さらにその影響力を強めはじめた。

(2) 全国知事会が果たした役割

全国知事会(National Governors Association)は、全米 50 州の知事と 5 つの島嶼地域の知事で構成される。主たる役割は、連邦政府との関係において必要な問題を共同で対処することである。2011-2012 年の全国知事会では、6 つの委員会が編成され、各州に共通する懸案事項の詳細を話し合った²¹。

この知事会が福祉を問題にする場合、これまでは AFDC にかかる連邦補助金の増額が主たる議題であった。特に、AFDC 受給者の多い大都市を抱えるカリフォルニア州やニューヨーク州には切実な問題であった。だが、補助金の増額は容易なことではなかったので、各州の知事たちは、实际的に、社会保障法 1962 年公的福祉修正で導入された除外規定(waiver)を利用した。1967 年、社会保障法の修正で除外規定が具体的に示されると、知事たちは独自の福祉改革に取り組みはじめた。AFDC に関わる実験的なプロジェクトを実行することで、連邦補助金支給にかかる制限を免れたのである。すなわち、紐付き助成金の紐を外して利用したのである²²。

最も大きな実績をあげたのは、カリフォルニア州であった。1971 年から、親のための福祉ではなく、子どものための福祉に切り替えたからである。また、1973 年からは 6 歳未満の子どもを扶養する母親に職業訓練を義務付けた。これらは、当時知事だったレーガンの実績とされた²³。

ニューヨーク州も、カリフォルニア州と同様、1972 年から福祉受給者に職業訓練の参加を義務付けた。当時州知事だったロックフェラー(1974 年から 1977 年は副大統領)は、世界有数の億万長者の家に生まれたが、労働者に対する理解は深かった。1958 年、はじめて州知事選挙に立候補したときには、完全雇用の実現や最低賃金の引き上げ、労働環境の改善といった、まさに AFL-CIO のような主張で当選を果たした。それでも、AFL-CIO が際限なく求めてくる要求を断固として拒絶した。AFDC を必要とする貧困層を支援しても、彼らに働くことも求めたのである²⁴。

こうした各州の取り組みがすすむなかで、1986 年、DLC の会員であり、当時アーカンソー州知事だったクリントン(Bill Clinton)が全国知事会の会長に就任した。8 月 24 日からはじまった年次大会で、クリントンは新たな方針を示した。冒頭、ゲスト・スピーカーのハリス(Louis Harris)が学校と福祉の関係を述べたことにつづき、クリントンが自説を展開した。すなわち、州が良い教育を行い、教育から最大限の効果を引き出すことができれば、教育を受けた人が良い仕事をするようになると強調したのである²⁵。

子どもをしっかりと教育することで、犯罪発生率や高校中退率を低下させることができ、職を手にいれ、経済的に自立できる。そして、これが長期的な福祉歳出の削減につながるという青写真を示したのである。これは、カリフォルニア州やニューヨーク州の試みを反映し、就労に重点を移した新自由主義的な考え方であった。

教育から福祉、雇用へとつながる施策は、引き続き全国知事会の議題となった。1987年2月14日からの冬季大会では、会長のクリントンが各委員会の懸案事項について採決をとったあと、執行委員会が提案した福祉改革に話題を移した。ここでは、クリントンらの特別調査委員会が行った福祉改革の取り組みを賞賛する知事は多かった。なかでも、デラウェア州のキャッスル(Michael N. Castle)知事は、AFDC 受給者を就労に振り向けることの重要性を強調し、リベラルが原理的に主張してきた所得保障の有効性を完全に否定した。そのうえで、福祉に依存する人々を経済的に自立させるには、段階的なアプローチが必要だとした。これはキャッスルがデラウェア州で行ってきた福祉改革の結果を踏まえたものであり、会議に出席していた知事たちはキャッスルの意見にもとづいて知事会の改革案を修正することに同意した。その後、知事たちからの発言が相次ぎ、クリントンは知事たちが福祉改革を必要としていることを痛感したのであった²⁶。

このとき、クリントンらは、冬季大会が首都ワシントンで行われることを生かし、福祉改革の立法化に大きな影響をおよぼすであろう人々を招待した。それは、下院議長ライト(Jim Wright、テキサス州、民主党)と上院議員ドール(Bob Dole、カンザス州、共和党)、政府間問題担当大統領補佐官ダニエルズ(Mitchell E. Daniels Jr.)であった。特に、ライトには意見を求める場面もあったが、彼は特別なことを述べず、その場をやり過ごした。こうしたことから、福祉改革の実現に対するクリントンらの意気込みをうかがうことができよう²⁷。

(3) 法案の審議過程

全国知事会で福祉改革を議論したことが知れると、連邦議会でも新しい動きがあらわれた。先にも述べたように、1987年3月19日、フォード議員が家族扶養法案を下院に提出したのである。家族扶養法案は、下院で3つの委員会に付託された。第1に、教育及び労働委員会(Committee on Education and Labor)である。4月29-30日と5月5日の3日間にわたって公聴会が開かれた。第2に、エネルギー及び商業委員会(Committee on Energy and Commerce)の小委員会に付託され、4月24日、公聴会が開催された。第3に、歳入委員会(Committee on Ways and Means)の小委員会にも付託された。ここでは、3月30日から4月1日の2日間、公聴会を設置した。これら3つの委員会それぞれで若干の修正が加えられ、6月から9月にかけて、賛成多数で可決した。そして、11月17日、規則委員会で、除外項目に関する修正を受け、12月15日、230対194で、本会議を通過したのである。なお、家族扶養法案と前後し、ほか23案が下院に提出されたが、これらは法案修正の際、家族扶養法に組み込まれていった²⁸。

一般的に言えば、下院で可決した法案が上院に送られるのだが、家族扶養法案は特殊な審議過程を経た。なぜなら、1987年7月21日、上院議員モイニハンが63名の共同提出者とともに、下院とは別の福祉改革法案、家族保障法(Family Security Act)案を上院に送っ

たからである。また、モイニハンの他にも福祉改革に関する法案を提出する議員もいた。そこで、10月中旬、上院財政委員会は福祉改革に関する公聴会を開いたのだが、上院議員の過半数が法案提出者となっていた家族保障法案が上院本会議で可決することは確実であった。結局、家族扶養法案が上院に送られてきてから、両法案の文言や内容を調整する作業がはじまった。1988年6月16日、上下両院案を調整した法案は、上院本会議を93対3で通過した。これに対し、下院から異議が出たので、再び法案は下院に差し戻された。そして、9月29日に上院本会議で、翌30日に下院本会議で、家族扶養法は可決したのである²⁹。

これが示していることは、1987年の連邦議会には福祉改革を推進し、改革に関わろうとしていた議員が非常に多かったことである。1960年代末から1970年代初めにかけて試みられたニクソン政権の福祉改革は、いわば政権主導で行われたものだった。しかも、その政権内でも、大掛かりな改革に否定的な人々も少なくなかった。だが、それから20年近くが経過すると、大統領の呼びかけに対し、全国知事会が反応し、さらに連邦議会でもこれらと呼応する議員が多くなっていたのである。これは、1970年代に改革を実行しなかったために、アメリカの福祉が抱える問題が深刻化し、議員にも広く共有されるようになっていたからといえよう。

3. 福祉改革に関する上院公聴会

(1) 第100議会の財政委員会

前章で述べたように、1960年代末にはじまったニクソン政権の福祉改革は、ロング率いる第91-92議会上院財政委員会の反対の前に頓挫した。この財政委員会は、一体的な共和党と、3つに分かれた民主党で構成されていた。3つに分かれた民主党は、福祉政策に積極的なリベラル委員と、勤労義務を重視する保守的な南部出身委員、どちらにも属さない委員であった。

しかし、ロング引退後の第100議会上院財政委員会は、民主共和両党の委員が1人ずつ増え、その顔ぶれも全く変わっていた。ロングとともに福祉改革に反対した委員は1人も残っていないばかりか、政権側から福祉改革案の説明を行っていたモイニハンが民主党の委員となっていたのである³⁰。

民主党 ◎	ロイド・ベンセン(Lloyd Bentsen)	テキサス州
	スパーク・マツナガ(Spark M. Matsunaga)	ハワイ州
	ダニエル・モイニハン	ニューヨーク州
	マックス・バッカス (Max Baucus)	モンタナ州

共和党	デビッド・ボーレン (David L. Boren)	オクラホマ州
	ビル・ブラッドレー(Bill Bradley)	ニュージャージー州
	ジョージ・ミッチェル (George J. Mitchell)	メイン州
	デビッド・プライアー(David Pryor)	アーカンソー州
	ドナルド・リーグル(Donald W. Riegle Jr.)	ミシガン州
	ジョン・ロックフェラー (John Rockefeller IV)	ウエストヴァージニア州
	トム・ダシュル (Tom Daschle)	サウスダコタ州
	ボブ・バックウッド(Bob Packwood)	オレゴン州
	ボブ・ドール (Bob Dole)	カンザス州
	ウィリアム・ロス (William V. Roth Jr.)	デラウェア州
	ジョン・ダンフォース (John C. Danforth)	ミズーリ州
	ジョン・シャフィー (John H. Chafee)	ロードアイランド州
	ジョン・ハインツ (John Heintz)	ペンシルベニア州
	デイヴ・ダレンバーガー (Dave Durenberger)	ミネソタ州
	ウィリアム・アームストロング(William L. Armstrong)	コロラド州

さらに、ウォーターゲート事件を経て、連邦議会の改革がすすみ、財政委員長の権限もかつてより小さくなっていた。公聴会の冒頭、新しい財政委員長ベンセンは、「ほとんどのアメリカ国民が国家の福祉制度を抜本的に改革することに同意している」と述べ、改革の具体的な問題について、参考人からの意見に耳を傾けると宣言した。このとき上院に提出されていた改革案は大きく3つがあった。第1に、モイニハンが提出した家族保障法(S.1511)である。第2に、ブラッドレー委員が提出した社会保障法修正(S.1001)とドール委員が提出した社会保障修正(S.869)である。第3に、同じくドールが提出した AFDC 雇用及び職業訓練再組織法(S.1655)であった³¹。

なお、これらの福祉改革法案に対し、ベンセンが示した方針は次の5つであった。これらは、第1に財政面において安定的かつ持続可能な制度であること、第2に州や郡市が主導してつくりあげる管理システムであること、第3に効果的であること、第4に協力して機会と義務を遂行すること、第5に柔軟なプログラムであること、である。³²

(2) 「家族保障法」、ふたたび

家族保障法を提案したモイニハンは、ブラッドレーとドールとは異なり、AFDC 改革を社会保障法修正で行うつもりはなかった。モイニハンにとって、今回の福祉改革は1970年代に潰えた夢の復活だったからである。これは、改革法案の名称を「家族保障法」としたことに端的にあらわれている。第2部でも述べたように、ニクソン政権の福祉改革法案名

は、そもそも「家族保障法」であったからである。「保障」という表現が共和党大統領の提案にふさわしくないという批判を受け、「扶助」と改めたにすぎなかったのである。この改革法案の骨子は、父親が失踪したことで AFDC 受給者となった人々に対する就労と職業訓練の実施であった。ただし、「1970 年代」の改革では、就労の義務化をめぐり、ニクソンと上院財政委員会の間で妥協点が見いだせなかった。

「1970 年代」の経験をふまえ、モイニハンは「家族保障法」の扱いには慎重を期した。ベンセンにつづいて、公聴会の開会演説を依頼されても、かつてのように福祉改革を積極的に推進するような発言はしなかった。そのかわり、法案の共同提出者であったミクルスキ(Barbara Mikulski, メリーランド州、民主党)やサンフォード(J. Terry Sanford、ノースカロライナ州、民主党)らに、改革を支持する積極的な発言を促したのである。

まず、ミクルスキは、この公聴会が福祉改革を実現する絶好の機会になると述べた。そして、モイニハンが提出した改革法案は、福祉制度を前進させるものであるからこそ、法案の共同提出者になったのだと宣言した。ソーシャルワーカーであり、貧困地域の問題に関わってきたミクルスキは、福祉の現場に携わってきた。そこで彼女がみたものは、貧困から抜け出そうとしても、その機会すらない状況であった。それゆえ、いまや、貧困層ですら、福祉改革を求めていると主張した。モイニハン案について彼女が評価している点は、以下の 3 つに集約できた。第 1 に、メディケイドを含む点である。シングルマザーの子育てに、医療保険は絶対的に必要だからである。第 2 に、州の職業訓練を義務付けていることである。教育のやり直しや技能訓練も大切だが、それ以上に職業プログラムの内容が重要となる。シングルマザーが職を得て経済的に自立するには、実際の職業訓練が何よりも必要だからである。第 3 に、託児施設の利用である。託児施設を利用せずに、シングルマザーが働くことなど不可能だからである³³。

このミクルスキの発言に、ベンセンは「若い母親が学校教育に戻るにあたって、下院共和党案は子どもの年齢を 6 ヶ月以上としているが、モイニハン案は 3 歳以上となっているが？」と疑問を投げかけた。モイニハンは「それは必要がある場合に選択するものです」と述べ、ミクルスキも若い母親が置かれている状況は同一ではないので、個別に選択する方が実情に即していると述べた³⁴。

つぎに発言したサンフォードは、モイニハンがケネディ政権からニクソン政権にかけて、政権内で福祉に携わった専門家であることに敬意を示し、現行の福祉制度がその目的どおりに機能していないと述べた。サンフォードの認識によれば、ニクソンと同様、こうした福祉制度の問題は人間の「精神」の劣化によるという。なぜなら、福祉受給者は人生や生きることの目的や意味を見失っているからである。こうした人々は、もはや人間ではなく、人形といってもよい。そこで、AFDC の小切手ではなく、人々が手を取り合って生きていく制度にしなければならない。たしかに、不正受給者は存在するが、それは大きな問題ではない。より重要なことは人間に焦点をあてる新しいアプローチとした。この新しいアプローチの根幹にあるのは教育である。教育は福祉改革の一部である。モイニハン案では、

22 歳以下の若者に高校卒業資格を与えるプログラムが含まれていることを高く評価した。また、州や郡市レベルでは様々な取り組みが行われていることも紹介した。たとえば、ノースカロライナ州シャーロット市では、地元経済界が郡政府と協力して、仕事が欲しい AFDC 受給の母親に託児所を提供している。ここで提供する仕事に公的なものはない。これにかかる 60 万ドルの予算は、郡政府の基金と地元経済界が折半している。この試みを発展させ、AFDC 受給の母親に託児所での仕事を提供することもはじまっている。ゆえに、こうした郡市の挑戦を拡大するよう、連邦政府による制度改革が必要だと述べた³⁵。

なお、ミクルスキもサンフォードも民主党内の若手改革派グループ DLC と近い関係にあった。1988 年の選挙ではミクルスキは DLC の支援を受け、サンフォードも DLC のメンバーとみなされていたからである。モイニハンの家族保障法は、ニクソン政権の福祉改革法案を再現したものであると同時に、DLC という民主党内の新自由主義的な改革派からも支持されるものだったのである³⁶。

(3) 早期の改革実現を

その後、議員たちからの意見表明が続き、クリントンの順番になった。クリントンは、アーカンソー州知事や DLC のメンバーという立場ではなく、全国知事会長としての立場で話をはじめた。冒頭、1978 年 2 月の冬季大会で、49 対 1 で知事たちは福祉改革を支持していると述べたのである³⁷。

これは、財政委員会に対してクリントンが広げた大風呂敷だった。1978 年の冬季大会には、全米 50 州のうち 29 州の知事しか参加していなかった。実際のところ、その議事録を読めば明らかなように、その採決も厳密なものではなかった。委員会からの説明があり、これに対し議長のクリントンが「反対者は？」と尋ねる形式だったからである³⁸。

そして、クリントンはデラウェア州知事キャッスルも同じ意見であると示しながら、上下両院の法案が分裂し、改革が先に進まないことに不満を述べた。

モイニハン上院議員はミシガン州で行われた[1987 年]全国知事会に来てくださいました。ダウニー(Thomas Downey)下院議員はじめ、大統領府からもスタッフが来ていただきました。われわれは一緒にやろうとしましたし、少なくともみんなが同じところから話ができるようにしていますよ！³⁹

クリントンの発言は、ほとんど連邦政府や連邦議会に対する愚痴に終始した。そこで、委員長ベンセンは、クリントンをなだめながら、意見の核心を引き出そうとした。クリントンは、「福祉改革法案の審議が進まないのは、大統領選挙のキャンペーンのせいだ」と文句を言い、モイニハンが福祉改革案の説明に「朔望(syzygy)」という天体用語を 15 回も使ったと不平を言った。問題とは関係ないことに多くの時間と労力を割いていることを批判

したのである。クリントンのこうした発言は、全国の知事たちの間では超党派で福祉改革にむけて協力体制ができているのに、肝心の連邦議会が党派対立によって何もしないという非難なのであった⁴⁰。

上院の公聴会で、クリントンがこのような発言を続けたことは、財政委員会とモイニハンが下院に対して譲歩することを求めた強烈なメッセージであった。実際、クリントンは、「モイニハン上院議員とほかの方々に言いたいことは、このプログラム[福祉改革]に少しばかりお金がかかってもいいじゃないかということです」とはっきり述べた。そして、ブラッドリーやドールも改革法案を提出したことについて、「哲学がない」とぼつさり切り捨てた。それでも、上院が福祉改革に積極的に取り組む絶好の機会であり、上院が本気で取り組むのであれば全国知事会としても全面的に支持すると述べた⁴¹。

上院財政委員会の公聴会へのクリントンの登場は、議論の流れを一気に変えた。福祉改革の早期実現を求めるクリントンの熱意が上院財政委員に伝わった形で、上院が下院に対する譲歩の道を模索しはじめたのである。

4. 上下両院の改革案

(1) 現行制度との比較

1988年6月30日、議会調査局から上下両院の改革案に関する調査報告書が発行された。このなかで、両案は、就労、教育、職業訓練を柱とすることでは一致していると指摘されていた。上下両院案とも、教育から貧困の脱却を図ろうとした全国知事会の提言を拡大し、就労、教育、職業訓練を並列に扱い、同時並行ですすめようとしたからである。そして、AFDC 受給者にはプログラムの参加を、州には託児サービスを提供することを求めたのである。ここから、両案が福祉依存の母親を就労に振り向けようとしていたことがわかる⁴²。

両案の違いは、以下の3点に集約できた。第1に、現金支給による所得保障、すなわちAFDCの取り扱いである。下院案が「家族全体を扶養する」ためのものだったことに対し、上院案は「子どもを扶養するための追加的プログラム」であった。下院案は、彼らを支援する家族がいない貧困家庭のものであった。だが、上院案は、支援する家族の有無は問わず、子どものためのものであった。下院案は子どもを育てる母親がAFDCを私的に使う余地を残したが、上院案はこれを許さないという違いがあった。そのため、下院案では現行制度より連邦政府の財政負担が増えたが、上院案はそうではなかった。また、両案とも両親が失業中の家庭も対象としていたが、上院案はその期限を6か月に制限した⁴³。

第2に、就労、教育、職業訓練である。これらのプログラムに参加するのは、3歳以上の子どもがいる母親であった。3歳から6歳の子どもがいる場合、免除されることもあった。下院案では週20時間以上の仕事をしている人が対象となったが、上院案は現行制度と同様、

30 時間以上であった。教育については、下院案が高校中退者を元の学校に戻そうとしたが、上院案はスクーリングで対応しようとした。職業訓練では、下院案は義務という感覚が強く、上院案は 10 代の未婚の母親を対象を集中させたのである⁴⁴。

第 3 に、子育て支援である。具体的には、託児施設の利用や交通費助成のことである。現行制度では、託児施設を利用するにあたって、子ども 1 人あたり月額 160 ドルかかる。上下両院案とも、就労したり職業訓練に参加することで託児施設を利用できるのだが、その期間と費用の負担額に違いがある。下院案では、最低 12 ヶ月の託児施設利用と子ども 1 人あたり月額 175 ドルを提示した。これに対し、上院案は、9 か月間の託児施設利用保障(最長 36 か月)と 50%の利用料負担であった。また、現行制度が避妊教育やカウンセリングを行っていたことに対し、両院の改革案は交通費負担助成をプログラムに組み込んだ。すなわち、上院案の方が AFDC を受給できる期間が短く、母親の経済的自立を促す性格が強かったのである⁴⁵。

そこで、現行法と比較して両案を整理すると、次頁表 3-3 のようになる。この表からわかることは、ニクソンの福祉改革が挫折して以来、母子家庭には無条件に AFDC が支給されていたことである。そして、税額控除 EITC と雇用創出によって、AFDC を受給者に就労を促そうとする試みが続いていた。だが、これらの政策は部分的なものであり、福祉政策としては限定的な役割しか果たさないものであった。そこで 1987-88 年の福祉改革では、学校を中退した 10 代の母親を対象に、AFDC と引き換えの新たな職業訓練プログラムを導入したのである。これは、上下両院の案に共通していた。しかも、下院案は参加義務を課したのである。

この点について、ニクソン政権の福祉改革と 1987-88 年の福祉改革を比較すると、ニクソン政権期の政権案と 1987-88 年の上院案が類似し、ニクソン政権期に上院が提出してきた対案と 1987-88 年の下院案が似ていることがわかる。前者の両案には、モイニハンが深くかかわっていた。これは、福祉改革をめぐり、1970 年代のニクソン政権期と 1980 年代のレーガン政権期の対立軸がほとんど変わらないことを意味している。福祉改革についていえば、1980 年代は 1970 年代から連続した惰性の時代に過ぎないのである。ただし、1970 年代初頭の改革には妥協が求められなかったが、1980 年代後半の改革案には強く求められたのである。このように考えると、1970 年代こそがアメリカ政治史における右傾化の転換点ということになる。これは、レーガンの大統領当選によって、保守勢力が台頭し、右傾化したという考え方とは異なる見方である。

なお、1980 年代の福祉改革全体を通し、貧困層向けの医療保険メディケイドに関する議論も行われたが、これは 1990 年代にヒラリー・クリントン(Hillary R. Clinton)が主導した国民皆保険導入の議論とも関連してくるので、本研究では省略する。メディケイドは医療保険に分類されるプログラムだからであり、高齢者向け医療保険メディケアや医療保険の国民皆保険化と一緒に論じるべきプログラムだからである。そのうえ、メディケイドは、貧困層を対象としたプログラムであっても、本研究が重視している家族主義的な福祉と接

点がほとんどない。ゆえに、本研究の文脈では、扱わないのである。

表 3-3: 現行法と上下両院改革案の比較

出典 Carmen D. Solomon, CRS Report for Congress, Two Versions of H.R. 1720, Summary, pp. 16-63 から抜粋。

	現行制度	下院案	上院案
AFDC (社会保障法第 4 条)	貧困層の子どもと 家族への現金支給	貧困層の子どもと 家族への現金支給 + 家族扶養	貧困層の子どもと 家族への現金支給 + 子ども扶養補助
(母子家庭)	無条件	条件付 ① 未婚場合、親族 と同居 ② 学校かパート に行く	条件付 ① 18 歳以下は親 族と同居 ② 22 歳以下の高 校中退者は英 語学校、スクー リングへ
就労、教育、職業訓練	WIN 及び WIN デ モンストレーション(登録義務)	NETWork (参加義務)	JOBS (記載なし)
対象	① 失業中の親 ② 19 歳以下の母 ③ 学校や職業訓 練校に行かない 16 歳以上	① 18 歳以下の親 ② AFDC 受給者 (24 ヶ月以上) ③ 高校中退の親 ④ 16 歳以下の親	① AFDC 受給者 (30-60 ヶ月) ② 高校中退者、24 歳以下の親で 就業経験なし
対象外 (病人、妊婦以外)	① 16 歳以下 ② 学校に通って いる 16-18 歳 ③ 65 歳以上 ④ 週 30 時間以上 働いている人	① 母親ではない 16 歳以下 ② 州プログラムの 参加者 ③ 60 歳以上 ④ 週 20 時間以上 働いている人	現行制度と同じ
子育て支援 (託児所の利用)	① 30 日単位 90 日 まで	① 12 ヶ月まで ② \$175/月/子ども	① 9 ヶ月まで ② 費用の 50-80%
(その他)	① 避妊教育ほか	① 通勤交通費支 給(\$100/月)	① 通勤交通費支 給(50%)

(2) モイニハンの妥協

クリントンの訴えを受け、モイニハンは、下院に譲るところは譲って改革を実現する決断をした。これまで述べてきたように、2つの新自由主義的な改革案は、AFDCを受給するにあたって就労と子育て支援を強化することで一致していたからである。1980年代の福祉改革をめぐる対立は、新自由主義内の新旧対立に過ぎなかった。従来のリベラルな福祉を修正するという点では同じ新自由主義だが、世代による認識の違いがあったのである。

ここで重要なことは、モイニハンが「名を捨てて実を取る」選択をしたことである。「名を捨てる」というのは、法案提出者にならないということである。そして、「実を取る」というのは、自分の考えを政策として実行できるということである。福祉改革法案の名称こそ、下院案どおり「家族扶養法」であったが、その中身はモイニハンの「家族保障法」だったのである。たとえば、第1条「子どもの扶養と父親の参加」は、モイニハンの上院案そっくりそのままであった。また、第2条「雇用機会と基本能力訓練プログラム」も、ほとんど上院案どおりであった。モイニハンが譲った内容は、子育て支援の期間を12か月までとすることくらいだったのである⁴⁶。

福祉改革法の名称が下院案になることは、下院議員にとって、重要な意味があった。議員が再選をめざす目標志向的な行動をするなら、福祉改革が家族扶養法として成立することは、業績として誇示することができるからである。また、福祉改革に関する政治的な発言者としての態度を示すこともできる。これらは、下院議員に必要な2年ごとの選挙で有権者から投票を受ける際、非常に有利に機能するのである。さらに、この福祉改革法案は、レーガン大統領と全国知事会が本格的に関わろうとしているものであった。業績として有権者に誇示するにはこの上ないものだったのである。モイニハンは、この点を熟知していたのであろう⁴⁷。

なお、改革の内容について、モイニハンが重視したことは2つあった。第1に、子どもの扶養への父親の参加である。次章で詳述するが、これはモイニハンが一貫して主張し続けてきた点である。アメリカ社会に対するモイニハンの問題意識は、伝統的家族の崩壊であった。伝統的家族とは、大黒柱の父親と家計を切り盛りする母親のもと、子どもたち同居するという家族の形態である。この家族があつてこそ、アメリカ社会の安定があり、アメリカの経済的発展がある。そのため、父親がいなくなってしまうと、こうした家族は維持できない。そこで、母親はAFDCを受給し、これが続くことで生活に対する意欲が減退し、福祉依存の罠に陥ってしまうのである。こうした家庭で育った子どもは、福祉に依存することを「恥」と思わず、当然のようにAFDCを受給する。ここにおいて貧困が次世代に継承されてしまう。そのため、貧困の連鎖を引き起こさないために、父親を家族のもとに戻し、家族の形を修復しなければならないのである。

第2に、AFDC受給者を就労に振り向けることである。これは、家族の修復と比べると、

さほどモイニハンの個人的関心が強くない。表 3-3 にあるように、モイニハン案の職業訓練プログラムは、下院案とは異なり、参加義務を明記していなかった。父親が家庭に戻って家族を扶養すれば、AFDC に依存する母親がいなくなるはずだったからである。そのため、彼女たちに職業訓練を義務付ける必要はなかった。福祉受給者を就労に振り向けるという点では、義務化した下院案の方が厳しかったのである。

このモイニハンの妥協は、1970 年代からの家族主義的な福祉政策を柱としたものであった。すなわち、1980 年代の福祉改革は、1980 年代という時代の固有性を反映したものではなく、1970 年代から継続したものだったのである。

5. 新たな課題

1988 年 10 月 13 日、家族扶養法は成立した。法案への署名式において、レーガン大統領は以下のように述べた。

この法案には、その名に「家族」という文字が入っておりますが、まことに的を得ていると思われます。連邦政府は、長いこと、善意からですが、本来両親がとるべき責任を肩代わりしてきました。それが人々の福祉依存を強め、多くの人々を社会の落ちこぼれにしていたからです。家族扶養法は福祉受給の親たちに、次のようにいっています。「人は誰でも、自分と自分の子どもたちの生活に責任をもとうとしています。あなたも、自分と自分が産んだ子供たちの生活に責任をもってください」と⁴⁸。

式には、全国知事会の会長としてクリントンも出席していた。家族扶養法が発行することは、これまで以上に、各州の実験的試みがすすむと予想された。1980 年代において、各州の実験的取り組みが AFDC 受給者を就労させる方向に向かっていたことは、暗黙の了解だったからである。

ただし、AFDC 受給者を就労させるといっても、労働を強制することはできない。家族扶養法は下院案にあった職業訓練プログラムへの参加義務を削除したので、AFDC 受給者の就労は受給者個人の判断に任されることになった。結局のところ、家族扶養法が発効しても、AFDC 受給者を働かせる効果はわからないのであった。さらに、時代はレーガンやモイニハンが考えたよりも早く変化していた。もはや離婚は珍しいものではなく、シングルマザーが仕事に困ることも少なくなっていたのである。伝統的家族は圧倒的多数ではなくなりつつあった。こうした時代的な趨勢のなかで、母子家庭と貧困家庭が同義ではなくなり、貧困の責任を家族に還元することが難しくなりはじめていた⁴⁹。

こうした時代の変化を理解していたにもかかわらず、モイニハンは、家族主義的な福祉政策を推進しようとした。これは、彼が伝統的家族を重視する宗教的価値観を受け入れて

いたからといえよう。次章では、ニクソンと同様、熱心なキリスト教徒ではないモイニハンがこの価値観を受け入れ、福祉改革を正当化するためにつくりあげた論理を示す。

-
- ¹ Gertrude S. Goldberg & Sheila D. Collins, *Washington's New Poor Law: Welfare Reform and the Roads Not Taken, 1935 to the Present*, New York: Apex Press, 2001, pp.151-155.
- ² Tax Reduction Act of 1975, P.L.94-12, Title II; Tax Reform Act of 1975, P.L. 94-455, Title V.
- ³ Steve Holt, "The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know," Brookings Institution, on line, <http://www.brookings.edu/research/reports/2006/02/childrenfamilies-holt>. (as of 2012/7/10) .
- ⁴ Ann L. Alstott, "The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform," *Harvard Law Review*, vol. 108, no.3 (January 1995) , pp.533-592; 根岸毅宏『アメリカの福祉改革』日本経済評論社、2006年、134-140頁。
- ⁵ Jeffrey B. Liebman, "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution," *Tax Policy and the Economy*, vol.12, no number (1998) , pp. 83-120.
- ⁶ Goldberg & Collins, op.cit., pp.156-158.
- ⁷ Comprehensive Employment and Training Act Amendments of 1978, Conference Report, 95th Congress, 2nd Session, on line, <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED164962.pdf>. (as of 2012/7/10) ; Goldberg & Collins, op.cit., pp.157-158.
- ⁸ Jelle Visser, "Union Membership Statistics in 24 Countries," *Monthly Labor Review*, vol.129, no.1 (January 2006) , p.38.
- ⁹ Goldberg & Collins, op.cit., pp.160-161; 「AFL-CIO の分裂とそれが示唆するもの」労働政策研究・研修機構、on line, http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2005_9/America_01.htm. (as of 2012/7/10) .
- ¹⁰ Job Training Partnership Act of 1982, Major Congressional Actions. on line, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:SN02036:@@R|TOM:/bss/d097query.html>. f. (as of 2012/7/10) .
- ¹¹ Howard S. Bloom, et al., "The Benefits and Costs of JTPA Title 2-A Program," *Journal of Human Resources*, vol. 32, no.3 (Summer 1997) , pp.549-576; Robert Guttman, "Job Training Partnership Act: New Help for the Unemployed," *Monthly Labor Review*, vol. 105, no.3 (March 1983) .
- ¹² 渋谷博史『20世紀アメリカ財政史』東京大学出版会、2005年、128-132頁。
- ¹³ Goldberg & Collins, op.cit., p.173.
- ¹⁴ Ronald Reagan, "Radio Address to the Nation on Welfare Reform," 15 February 1986, American Presidency Project, on line, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36875>. (as of 2012/7/10) .
- ¹⁵ Robert Mann, *Legacy to Power: Senator Russell Long of Louisiana*, Lincoln, NE: iUniverse, 1992, p.411-414.
- ¹⁶ Bill Summary & Status 100th Congress for H.R. 1720, on line, http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html. (as of 2012/5/20) .
- ¹⁷ 梅田久恵「アメリカ民主党再生戦略をめぐって」『リファレンス』vol.650, no number (2005年3月)、22-23頁。
- ¹⁸ 同書、26頁; John B. Judis & Ruy Teixeira, *The Emerging Democratic Majority*, New York: Scribner, 2002, p.126.
- ¹⁹ 松岡泰「ニュー・デモクラットの台頭と民主党の党改革運動」『アドミニストレーション』vol.1, no.1 (1994年12月)、219頁; DLC, on line, http://www.dlc.org/ndol_ci55f5.html?kaid=86&subid=85&contentid=893. (as of 2012/7/10) .
- ²⁰ 梅田、前掲、27頁; William Galston & Elaine Ciulla Kamarck, "The Politics of Evasion:

-
- Democrats and the Presidency,” DLC, on line http://www.dlc.org/documents/Politics_of_Evasion.pdf. (as of 2012/7/10) .
- ²¹ National Governors Association, 2011-2012 Committees. <http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/COMMITTEELIST.PDF>. (as of 2012/7/10) .
- ²² 根岸、前掲、94-96 頁; 小林勇人「カリフォルニア州の福祉改革—ワークフェアの二つのモデルの競合と帰結」渋谷博史、中浜隆 (編)『アメリカ・モデル福祉国家 I —競争への補助階段』昭和堂、2010 年、66-129 頁; Lucy A. Williams, “The Abuse of Section 1115 Waivers: Welfare Reform in Search of a Standard,” *Yale Law & Policy Review*, vol. 12, no. 1 (Fall 1994) , pp. 8-37.
- ²³ Anthony Beilenson & Larry Agran, “Welfare Reform Act of 1971,” *Pacific Law Journal*, vol. 3, no number (1972) , pp.475-502; Ronald A. Zumbrun et al., “Welfare Reform: California Meets the Challenge,” *Pacific Law Journal*, vol. 4, no number (1973) , pp.739-750.
- ²⁴ Gerald Benjamin & T. Norman Hurd eds., *Rockefeller in Retrospect: The Governor’s New York Legacy*, Albany, NY: Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1984, pp.182-185.
- ²⁵ Transcript, 1986 National Governors’ Association (以下、NGA と略す) , p.7, 11-12.
- ²⁶ Transcript, 1987 NGA, Winter, p.27, 32-36.
- ²⁷ Ibid., pp.76-79; 1987 NGA Winter Attendee, on line. <http://www.nga.org/cms/home/about/nga-annual--winter-meetings/page-nga-winter-meetings/col2-content/main-content-list/1987-nga-winter-meeting.html>. (as of 2012/7/10) .
- ²⁸ Family Support Act of 1988, P.L. 100-485, All Actions, on line, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d100:1:/temp/~bdV3wJ:@@X|/home/Legislative>. (as of 2012/7/10) .
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Finance, 1987, back cover.
- ³¹ Ibid., p.1.
- ³² Ibid., pp.2-3.
- ³³ Ibid., pp.4-5.
- ³⁴ Ibid., pp.7-8.
- ³⁵ Ibid., pp.8-9.
- ³⁶ Karen Tumulty, “Sees Harm from Media, party Leaders,” *Los Angeles Times*, 10 May 1988, on line, http://articles.latimes.com/1988-05-10/news/mn-2455_1_party-leaders; DLC, National Service 1988, http://www.dlc.org/documents/AmeriBook/AmeriBook_Chronology.pdf. (as of 2012/7/10) .
- ³⁷ Finance, 1987, p.29.
- ³⁸ Transcript, 1987 NGA.
- ³⁹ Finance, 1987, p.29.
- ⁴⁰ Ibid., p.30.
- ⁴¹ Ibid., pp.30-34.
- ⁴² Carmen D. Solomon, CRS Report for Congress, Two Versions of H.R. 1720, Summary.
- ⁴³ Ibid., pp.1-2.
- ⁴⁴ Ibid., pp.2-4.
- ⁴⁵ Ibid., pp.4-6.
- ⁴⁶ Security, Report; Support, Report.
- ⁴⁷ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* , New Heaven, CT: Yale Univ. Press, 1975, pp.11-17.
- ⁴⁸ Remarks on Signing the Family Support Act of 1988, 13 October 1988, on line, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/101388a.htm>. (as of 2012/7/10) .
- ⁴⁹ “Advance Report of Final Divorce Statistics, 1988,” *Monthly Vital Statics Report*, vol.39, no.12, pp.1-3.

第2章 モイニハンの新自由主義

1. モイニハンという人物

(1) イデオロギー的位置づけ

これまで、ニクソンが1970年代に家族主義を導入して福祉改革を行おうとし、モイニハンが1980年代にこれを継承して改革を成立させたことを述べてきた。ただし、福祉改革の政治過程を中心に論じてきたため、これをすすめた新自由主義の考え方への言及が十分ではなかった。そこで、本章では、新自由主義としての立場がニクソンより明確なモイニハンの考え方をみることで、福祉改革における新自由主義を詳細に説明する。

まず、本研究における新自由主義者としてのモイニハンの位置づけを示すにあたって、彼の経歴をふりかえる。彼は、1927年、オクラホマ州で生まれ、タフツ大学で社会学博士を取得し、1958年からハリマン(Averell Harriman)ニューヨーク州知事のスタッフとして働きはじめた。そして、1960年の大統領選挙でケネディ陣営に参加し、彼の当選後は労働省で政策立案担当の次官となった。1966年、マサチューセッツ工科大学とハーヴァード大学が共同で設立した都市研究センターの所長となったが、1969年、ふたたびニクソンの連邦政府に戻ってきた。1973年からはインド大使と国連大使をつとめ、1977年からは上院議員となった。上院議員としては歳入委員会などに所属し、1993年から2年間、上院歳入委員長をつとめた。そして、社会保障法1983年修正(Social Security Act Amendment of 1983)と家族扶養法(Family Support Act of 1988)の成立に大きく貢献したのである¹⁾。

多彩な経歴をもつモイニハンの影響力は、ニクソンばかりではなく、多岐に広がっていた。AEI(アメリカン・エンタープライズ研究所: American Enterprise Institute)の研究員エベルスタッド(Nicholas Eberstadt)は、これをモイニハンの博識さと多くの著作によるものとした。実際、社会学者であるモイニハンが論じた領域は広がった。アメリカの歴史、建築、軍備管理、教育政策、エスニック問題、家族社会学、都市計画などである。そして、論じた場所も、連邦政府、議会、大学、雑誌、テレビなど幅広かった。こうした幅広い活動領域から、モイニハンを特定のグループに分類することは難しい。政治学者のリプセット(Seymour M. Lipset)は、モイニハンを「連携部(linkage)」と評し、民主党支持者と共和党支持者、リベラルとネオコン(Neoconservatives)をつないだと述べた²⁾。

モイニハンは、リベラルとよばれることもあったし、ネオコンとよばれることもあった。また、新自由主義者と呼ばれることもあった。ネオコンの重鎮クリストル(Irving Kristol)

の定義によれば、ネオコンとは「1970年代におけるリベラルな知識人に幻滅した」人々となるので、モイニハンもネオコンということになる。だが、彼本人は、ネオコンとよばれることに一貫して抵抗し、新自由主義者であると主張し続けていた。イデオロギー・スコアなどの位置はともかく、モイニハン自身は、保守でもリベラルでもなく、新自由主義者を自認していたのである。そのため、モイニハンを実験室的にどう位置付けるかは非常に難しい。だが、本研究は、モイニハンがリベラリズムの「行き過ぎ」た部分を修正しようとした点で、彼を新自由主義者とする³。

(2) 家族主義的な福祉

モイニハンがリベラリズムの「行き過ぎ」た部分を修正しようとしたというのは、一貫して連邦政府主導の福祉を縮小しようとしてきたからである。ニクソン政権期にはニクソンを支え、その後は上院議員として、福祉改革をすすめようとしてきたのである。彼は、政府の規模という観点でいえば、連邦政府が主導する福祉、すなわち「大きな政府」をもたらしリベラルな政策を批判し続けてきた。だが、連邦政府が福祉から完全撤退することを求めているわけではないので、「小さな政府」を追求していたとはいえない。これまで述べてきたように、連邦政府がほどほどの福祉を行う方向を模索していた点で、モイニハンの福祉改革も新自由主義的だったのである。ニクソンとの違いは、より一層家族主義的だったことにある。

モイニハンが家族を重視したのは、社会学者としてアメリカの変化をいち早く感じ取っていたからといえる。たとえば、アメリカの大都市は、20世紀半ばから、州や市だけでは対応できないほどの問題を抱えはじめた。黒人貧困層が都市部の公共住宅に集中したからである。たとえば、ニューヨーク市では、白人中産階級が住んでいたブルックリン地区と隣接する場所に公共住宅を建設した。ここに低所得の黒人やヒスパニックが多く移り住むと、白人中産階級は郊外へと移っていった。そして、彼らがいなくなった場所に多くの黒人やヒスパニックが引っ越し、この地区は彼らが圧倒的多数を占めるようになった。ここに、長期間のAFDCを受給する母親、暴力犯罪、銃犯罪、薬物問題などが集中したのである。このような現象は、ニューヨーク市だけではなく、全米各地でよくみられた⁴。

しかも、モイニハンが政権内で都市問題に取り組んでいた1960年時代、人種問題はアメリカが抱える非常に大きな問題であった。こうした時代に、モイニハン『黒人家庭』のなかで、黒人の貧困を黒人全体の問題とはとらえず、特定の人々の問題とした。これは公民権運動家から大きな批判を受け、彼は政権を去ったのである。これは、都市問題という切り口であっても、黒人貧困層の問題に取り組むことは人種問題を扱うとも受け止められる傾向が強かったことを示している。公的には平等を保障されていても、アメリカ社会の少数派たる黒人は、実体としての平等を行使できなかったからである。こうした少数派の権利は、経済的な不平等に対しても主張され、憲法解釈において、厳格審査をもって行う

実体的平等保護理論(実質的平等理論)が形成された⁵。

このように、経済的な不平等が注目されるようになったのは、2つの要因が挙げられる。第1に、アメリカ経済のめざましい発展である。これにより、経済社会を人々が競争する場ととらえ、競争によって弱者が淘汰され強者が生き残って才能を伸ばしていく仕組みがアメリカで深く定着した。この考え方は、イギリスの社会学者スペンサー(Herbert Spencer)が打ち出した社会進化論(Social Darwinism)である。社会進化論は、イギリスよりも建国の理念として自由主義を掲げたアメリカで広がった。アメリカでは、ほとんどあらゆる場面が競争の場となり、競争に負けた場合、飢餓、窮乏、死などの結果を甘受することまでが半ば当然視されたてきたからである⁶。

第2に、アメリカ社会の拡大である。かつて、アメリカの成功は西部への拡張と結びついており、開拓者が西海岸に到達したことでアメリカの「フロンティア(Frontier)」が消滅したと考えられていた。だが、ケネディ(John F. Kennedy)が「ニュー・フロンティア(New Frontier)」としてこれを復活させ、空間的ではなく、実質的にアメリカ社会を拡大させようとした。ニューディールが着手していなかった問題に、実質上、取り組んだのである。こうした時代に、白人中産階級中心の社会とは別の、黒人を中心とした貧困社会があることも指摘された⁷。

これらの考え方をもとにしたリベラルな福祉政策は、人種問題と密接に関わるようになった。だが、モイニハン是人種問題に偏った福祉政策では、アメリカの社会的不平等を解消できないと考えていた。ニクソン政権期の議論でも、リベラルな福祉政策がAFDC受給者の数を増加させているという資料を示し、改革の必要性を強調していた。前章でも述べたように、人々が貧困に陥る原因を社会の最小単位たる家族の崩壊に求めているからである。家族のなかに父親がいないことにより家族が崩壊し、貧困に直結するという考え方だったのである。こうした家族に人種は関係なかった。ゆえに、リベラルな福祉政策を批判するにあたって、人種問題と切り離した問題設定をする必要があったのである。

2. リベラリズムへの批判

(1) 社会の変化

モイニハンが福祉政策を人種問題から切り離すことを求めた理由は、第1に、社会の変化を感じていたからである。そこで、まず、雑誌『パブリック・インタレスト』の創刊号と20周年記念号、そして『政治家は、未来を告げる声を聞く』の執筆当時を比較して、アメリカにおける政策決定の変化を指摘した。この前提には、共産主義の呪縛からの解放があった。これは、1960年、社会学者のベル(Daniel Bell)が『イデオロギーの終焉』において、共産主義が掲げた階級闘争論を否定したことを指している。ベルによって、経営者と労働

者、地主と借地人といった社会階級間の利害関係は、両者間の協議で調整できると論証されたからである⁸。

20 世紀半ばのアメリカにおいて、共産主義の否定はきわめて大きな問題であった。1949 年、中国で共産党が内戦に勝利して、中華人民共和国を成立させた。そして、ソ連は原爆実験に成功した。こうしたなかで、共産主義を脅威と感じた上院議員マッカーシー(Joseph McCarthy)が、「国務省には共産主義者がうようよしており、自分も国務長官もその名前を知っている」と述べた。これは、1950 年 2 月 9 日、ウェストヴァージニア州ウィーリングにおける共和党女性クラブでの演説においてであった。その後、マッカーシーが何か発言するたびに論争が起こり、ついに「国務長官にも知られている共産主義者が、今も勤務し、政策を立てている」とまで述べるに至った。この発言を調査するために 4 つの委員会が設置され、共産主義者を告発することが、国務省だけにとどまらず、ジャーナリストや学者、映画界にまで広がっていった。これはマッカーシズムとよばれ、アメリカ社会をヒステリックなまでの反共主義が包み込むことになった。ついに、1954 年 12 月 2 日、マッカーシーを非難する決議が上院で行われ、67 対 22 で可決した。これ以降、マッカーシズムは、急速に衰退したものの、偏狭、抑圧的、反動的、反啓蒙主義的、反知性的、全体主義的なもの、あるいは単に下品なものまでがすべて、マッカーシズムということになったのである。もちろん、保守的なものもマッカーシズムであった⁹。

一時的とはいえ、このマッカーシズムが全米を席卷したことは、裏を返せば、共産主義が掲げた階級闘争論がアメリカで広がりかねないという認識が社会全体にあったといえる。そこで、これを完全に否定するひとつの理論として、ハーツの『自由主義の伝統』が登場してきたのである。先に述べたように、ハーツは、アメリカが生まれながらにして社会的平等を有する国であり、自由主義は国民的合意として受け入れられていると主張した。そのため、マッカーシズムは、ナショナリズムを帯びた自由主義であり、共産主義は広まらないと説明したのである。こうした流れがあったことをふまえれば、モイニハンは、ベルやハーツとは異なる視点、すなわち専門家による「改革」を強調する視点から、共産主義が掲げた階級闘争論を否定したのである。

アメリカにおける社会階級間の利害関係、すなわち社会問題は、両者間の協議で調整できるとすれば、これを行うのは専門家である。専門家が政策科学にもとづく「改革」を実行しているのである。モイニハンは、その要因として、以下の 3 つを挙げた。

第 1 に、経済管理能力の向上である。経済管理能力の向上は、工業経済の発展によってもたらされた。工業経済の発展は、はじめに理論があった。経済理論が増え、お互いに精査しあうことで、有用なデータが蓄積されていった。データが増え、計算技術が改良され、理論の立証が可能になると、これが再びデータの価値を引き上げた。そして、理論とデータが共生し、経済理論は経済予測で有効に活用されはじめた。その結果、継続的な経済成長が実現し、歳入増加が加速した。こうして年々増え続ける歳入は、現在あるいは新規事業を追加することで使っていけないと、「財政的歯止め(Fiscal Drag)」と呼ばれる現象が起

こり、経済成長を鈍化させることにもなりかねない。そのため、経済成長を維持するには、公益のために、公的資金を投入できる事業を積極的に考案し、実行していかなければならない。これこそが政府の重要な役割となるのである¹⁰。

第 2 に、中産階級の高学歴化である。アメリカでは、復員兵援護法(Servicemen's Readjustment Act of 1944、GI 法ともいう)が施行されてから、高等教育が普及した。10 代の若者の 4 分の 1 が大学に進学し、専門資格の取得を目指した。ここに、専門家が増加したのである。専門家は自分の専門知識に自信をもち、顧客の問題を顧客自身より理解している。理論にもとづく将来予測が恒常化した社会では、専門家が何かを主導することが増えてきた。専門資格を持つことで有能な中産階級出身者が良い仕事につけるチャンスが増え、能力も野心もありながら高等教育を受けられないという時代は過去のものになった。この傾向は、経済的社会的下層階級にも機会を与える一方で、彼らのリーダー足りうる人材は専門家と化した。リーダーたりうる人材は進学して専門資格を取得し、その仕事を通し、出身階級に関わる職業の専門家として戻ってくるからである。自分を立派に成長したものともみなし、自分の能力を出身社会に還元しようとする¹¹。

第 3 に、データの増加である。経済統制には大反対のアメリカにおいて、国家的統計制度の開発は発達している。そして、毎年、国勢調査局(United States Census Bureau)から、数々のデータを示した報告書が発行され、10 年に一度の国勢調査で、これを補強している。さらに、これらのデータの使用方法も発展した。コンピューター技術の発達で、データの利用価値が大幅に上がったからである。特に、選挙予想などは非常に正確である¹²。

ただし、専門家が行う政策科学にもとづく改革には、落とし穴があった。それは政策科学が万能ではないことである。ベトナム戦争では、国民のだれもが戦争を望まず必要ともしていなかったときに、政府の専門家数人の決断によって戦争がはじまった。だが、彼らは同じ時期の中ソ不和には気づきもしなかった。同様に、貧困層の支援を積極的に行って、AFDC 依存者の数を増加させた。アメリカの医療技術がいくら進化しても、アメリカ国民すべてがその医療技術を受けることはできない¹³。

つまり、1960 年代から 1990 年代にかけて、アメリカは社会階級間の利害関係を調整し経済的に豊かになったが新たな問題を生みだしたとモイニハン主張しているのである。これは、データにもとづいた理論では説明できない想定外の問題であった。

(2) 経済政策の変化

想定外の問題が生みだされた理由として、モイニハン、連邦政府の政策をすすめる理論の変化をあげた。理論の重要性を提示するため、まず、モイニハン、政権の正統性に言及した。政権の正統性は、国の最高権威の問題であり、大昔からある政治哲学の問題である。政治思想家のアレント(Hannah Arendt)は合衆国憲法のどこにも最高権威に触れていないことを指摘したが、これが正しいとすれば、ジェファソンが独立宣言原案に記した「神

聖で何者にも否定されない」という部分がアメリカの最高権威にはじめて言及した部分といえる。だが、20 世紀アメリカの政治哲学の主流は、「実践と経験主義」に取って代わられている。社会の安定は経済の発展があつてこそのものであり、「市民の生活をよくしてくれる政府なら正統性をもつ」という理屈がまかり通る¹⁴。

実際、第 2 次世界大戦後、アメリカ人の生活水準は目覚ましく上昇した。だが、1950 年代から 1960 年代にかけて豊かさを享受した世代とは異なり、その子ども世代は、さほど豊かにはなれないという見方が広まった。市民に豊かさの実感がないからである。ゆえに、批判の矛先は連邦政府に向かった。そして、1976 年の大統領選挙で民主党のカーターが訴えたように、政府が大きくなりすぎ、歳出が増えすぎたことが原因だと民主党も認めざるをえなくなった¹⁵。

ここで留意しなければならないことは、モイニハンは連邦政府の政策を重視しながらも、大統領の政党や連邦議会で多数派を占める政党を重視していない点である。先に述べたように、モイニハンは、専門家による政策科学の意図せざる結果を問題視していた。そのため、民主党と共和党のどちらが政権を取ろうと、連邦議会の多数派を形成しようと、モイニハンには重要でなかったのである。むしろ、1994 年の中間選挙で共和党を勝利に導いた、市民の生活をよくするための新たな理論形成を重視していた。

そこで、モイニハンは、市民の生活水準を向上させるための理論、すなわち連邦政府の経済政策の変化を、国家財政における赤字の取り扱いとして次のように説明した。これは上院財政委員長としての経験をふまえたものである。

モイニハンによれば、アメリカの民主主義は、国家財政に均衡をもたらしたいとき、いちいち憲法を修正しなくてもいいようにできている。民主主義が赤字を発生させるわけではないからである。現在、民主主義には赤字調節ができない、民主主義とは多数者の利益をはかって経済をパンクさせるものだという根強い偏見がある。だが、連邦政府の経済政策のなかで重要な鍵を握っているのは経済成長であり、民主主義は経済成長の必須条件とみなされてきた¹⁶。

大恐慌期、労働を含むあらゆる財・サービスが市場機構によって動くとした古典派経済学の中心理論は誤りだと立証された。大恐慌がはじまって 6 年過ぎても、景気循環を通して、自動的にすべての資源が利用される均衡状態に戻ることはなかったからである。そこで、経済学者のケインズ(John M. Keynes)は、貯蓄が支出されない場合、購買力の低下が起こっても価格は下方修正されないことを論証し、経済学者のガルブレイス(John K. Galbraith)は、価格が下落しない代わりに生産と雇用が低下し、不完全雇用均衡の状態が創出されるまで続くと論じた。すなわち、消費需要を喚起することで、市場機構を健全化するという論理だったのである。そして、この論理は、第 2 次世界大戦という消費需要の超過と消費財の不足で試され、成功をおさめた¹⁷。

ニューディール期に成功をおさめた公共事業と完全雇用を目指す経済政策は、1961 年にケネディが大統領に就任したとき、さらに重要視された。そして、1962 年 1 月、CEA(Council

of Economic Advisors: 経済諮問委員会)が提出した報告書には、連邦予算には余剰金があると記されていた。これは、1958年に景気が回復しはじめ、経済が活性化し、歳出が増加したにもかかわらず、連邦議会がこの増加分を支出しなかったために生まれたものであり、「完全雇用余剰(full - employment surplus)」とよばれた。「完全雇用余剰」があるために、1959年の景気回復が一時的なものにとどまったので、連邦政府としては、これを減らす方法を考えなければならなかった。具体的には、復員軍人生命保険配当金の繰り上げ支払いや失業保険の支給期間延長といった社会保障分野で行った。これは、ジョンソン政権はるか、ニクソン政権にまで継承された。ニクソンの経済閣僚も、国庫が黒字になっているときは、完全雇用を実現するために歳出を行わなければならないと考えていたからである¹⁸。

しかし、1980年代になると、「完全雇用余剰」がこれまでとは異なる使われ方をするようになった。大統領レーガンとOMB(Office of Management and Budget: 行政管理予算局)は、意図的に赤字を作って、連邦議会が国内政策に関する事業を削減せざるを得なくしたからである。これはレーガン革命の逆説である。レーガン革命は、個人所得税を引き下げ、貯蓄増加をうみ、結果として、供給面からの経済成長をはかるものと主張された。だが、レーガンの経済顧問団は、これがうまくいかないことをはじめからわかっていた、赤字予算を増やすことで、連邦議会が国内政策の予算を削減せざるを得ないようにしたのである¹⁹。

つまり、モイニハンは、政府が市民の生活をよくすることによって正統性をもつようになったことを前提とした。そのうえで、これを実行したニューディール期の公共事業と完全雇用を目指す経済政策を、その後も継承し、1950年代末に「完全雇用余剰」を生み出したと述べた。その後、連邦政府は「完全雇用余剰」を支出するため、社会保障プログラムを拡充した。だが、レーガン政権はこれをやめさせるために、わざと大規模な軍事支出を行って赤字財政をつくりだし、連邦議会に社会保障プログラムの縮小を認めさせようとしたという。これはレーガン政権が行った経済政策の本質であり、レーガン革命と謳ったものは実現するとは思っていなかったと述べた。そのうえで、アメリカの経済政策が方向転換したのはクリントン政権期であるとモイニハンが主張したのである。

もちろん、モイニハン自身、彼がこれを主張しても信じる人はいなかったと回顧している。だが、モイニハンが上院財政委員長として、これを見聞し、レーガン政権の経済顧問らが近年刊行した回顧録には、これが記されているという。また、これを信じるかどうかは後年の歴史家に任せるとも述べている²⁰。

(3) 価値基準の変化

時代が変わり、経済政策も変化したとすれば、これに伴ってアメリカ社会も変化しているはずである。ここに、価値観の変化が起きる。かつて異常とみなされたものが正常となり、その数は知らないうちに増えている。だが、古い価値基準の信奉者は、価値基準の再定義に抵抗する。そこで、モイニハンが、価値基準の再定義を次の3つの視点で行った。

第1に、利他主義的視点である。たとえば、精神障害者政策がある。1950年代半ば、インドジャボクという植物からつくられた鎮静剤が重度精神障害者の治療薬として効果を発揮し、ニューヨーク州の病院で、患者が次々と退院できるようになった。そこで、1961年、ニューヨーク州議会の精神衛生および精神障害合同委員会は、精神障害者を施設から退院させることを提唱した。そして、同年、ケネディは地域精神センターの設立を提案し、1963年10月、地域精神保健法(Community Mental Health Act of 1963)に署名した。これは、すでに精神を病んでしまった人々を治療するだけでなく、専門家の知識を生かして地域の暮らし全般を改善し、国民の精神衛生を向上させることを目的とした。精神障害者だけでなく、専門家にとっても、地域全体にとっても、利益をもたらすと考えたからである。だが、実際には、知識を生かすどころか、使い物になりそうな専門家の知識はどこにもなかった。それどころか、専門知識を社会管理手段として容認できない形で用いているという批判も受けた。その結果、両者が真っ向から対立し、連邦政府はどうすることもできず、重度の精神障害者を病院から退院させ続けた。すなわち、これは、利他的視点で問題を再定義すると、善意の人々の善意の行為は失敗に終わった事例なのである²¹。

第2に、日和見主義的視点である。たとえば、AFDCがある。そもそも、カナダやドイツと比べて、段違いに多くの社会問題を抱えているアメリカでは、家族崩壊は社会病理のひとつである。崩壊した家族のなかで健康が蝕まれることも多い。労働省政策計画部は、1963年から1965年にかけて家族崩壊の兆候を見出していた。そして、1991年に行った調査でも、特に黒人家庭で家族崩壊が顕著であった。AFDC受給経験のある白人は、15.7%であったことに対し、黒人では72.3%にも上っていたからである。だが、大統領選挙で、AFDC改革を取り上げることがあっても、実際に行動するための資金や人員はほとんど配置してこなかった。資金や人員を配置すれば、AFDCに関わってきた専門家が抵抗するからである。大統領がAFDC改革を主張すれば、それが「錦の御旗」になるものの、改革が挫折しても特に大きな問題にはならない。1980年代には、両親そろった家庭であることが重要とは限らないと考えられるようになったが、1990年代になると、家族そろった家庭を否定的に捉える考え方が増えてくる。すなわち、アメリカ社会にある程度以上受け入れられていた価値観は、10年という短い間でも変化するのである²²。

第3に、正常化の視点である。正常化とは、社会学者のエリクソン(Kai T. Erikson)がいう「地域が受容できる逸脱者の数は変わらない」ことである。エリクソンは、「社会の整備が進めば逸脱行為が少なくなる」という社会学における根強い考え方を否定した。そして、17世紀のマサチューセッツ湾の入植地における犯罪率を研究し、地域における犯罪率が時代によって変化しないことを明らかにした。そもそも、社会の逸脱行為としての犯罪を受け入れる警官や刑務所の数が限られているので、その上限を上回らないよう、社会が自動的に調整するという。こうした前提において、壊れた家庭で母親の支配を受けて育ち、自分の将来に希望をもてない若者は、間違いなく犯罪予備軍であり、彼らが多く住むスラム地区では犯罪が正常化していくのである。暴力や騒動、殺人ですら珍しい状況ではないと

いう感覚麻痺が生じると、犯罪は正常化する。モイニハンは、これを倫理の低下と言い換えて問題視する一方、これまで正常とみなされていた行動が正常扱いされなくなったことも指摘した。これまで異常とされていなかった性行動がレイプとよばれ、これまでコミュニケーションだと思われていたことがハラスメントとよばれるようになったと指摘した²³。

こうしたことから、価値基準の再定義は、どれも問題があるとモイニハンは述べた。そして、かつて社会全体で受け入れてきた基準を取り戻すことが重要であり、「文化の戦いを行うことが必要だ」と主張した²⁴。

つまり、モイニハンは、変わってしまったアメリカの価値基準を再定義することで、これまで犯罪ではなかったことが犯罪となり、これまで正常とされてきたことが異常とされる現象が起きていると捉えたのである。価値基準の変化が問題を引き起こしているからこそ、かつての価値基準を回復させることの重要性を強調したのである。

(4) 家族という制度

文化の戦いを実行する戦場は、モイニハンの場合、家族という社会制度であった。1965年、労働省で『黒人家庭』を執筆したときも、1990年代、上院財政委員長であったときも、モイニハンの認識は一貫していた。これは、アメリカの社会問題の根底に家族の崩壊があるという認識である。より具体的には、婚外子を問題視したのである。

もちろん、婚外子が増えていたのはアメリカだけではなかった。日本を除く先進諸国では軒並みそうだった。そこで、1990年代の大統領たちは、婚外子について言及するようになった。1992年、ノートルダム大学の卒業式で、ブッシュ(George H.W. Bush)大統領は、フィラデルフィアのスラム街で話した地域リーダーとの会話を引用し、「アメリカの社会問題を解決しようとするなら、まず家族の回復からはじめなければなりません」と述べた。また、1994年、クリントン大統領は、一般教書演説で「10年後に生まれる子どもの半分以上が婚姻外の出生であるという状況では、国としての発展など望みようがない」と述べた。だが、大統領が婚外子の問題を取り上げても、1990年代のマスコミは無視するようになっていたのである²⁵。

この事例を挙げ、モイニハンは、婚外子の出生が黒人貧困層に顕著にみられるとし、さらに彼らが貧困を連鎖させていると指摘した。これは、アメリカにおいて、カーストに対する疑念や危惧を抱かせず、下層階級をつくりだすことだった。ただし、貧困の連鎖はデータ分析を行って立証できる種類のものではない。よく知ろうと思っても全国的な統計がない状態で、自家発電的に生じるからである。そこで、福祉依存は国政の問題として重要性を増し、クリントンが AFDC 受給期間に限度を設けるという画期的な考え方を打ち出した。これは、1996年、個人責任・就労機会調停法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996、以下 PRWORA と略す)として成立した。PRWORA 以降、各州は、貧困層への所得保障プログラムの見直しを加速させた。ウィスコ

ンシン州は学校に行かない子どもへの所得保障を打ち切り、ニュージャージー州では未婚の母には所得保障を支給しないことにした。こうした改革が本当に婚外子を減少させるのかは、長期的な観察を続けていかなければならない²⁶。

このように、モイニハンは、社会問題の根源が家族の崩壊にあると認識し続けていたのである。そして、少なくとも、婚外子の増加に反感をもつ古い価値観を回復することが重要だと強調したのである。

(5) 麻薬問題の帰結

ただし、モイニハンは、「文化の戦い」を行ってもどうにもならないことがあるとも指摘した。たとえば、都市の暴力である。窓をぶち割ったり、盗みをしたりして逮捕されるリスクを冒していいほどの誘因は、それほど存在しない。大勢の人間が集まると、逮捕される確率が下がるので、誘因が大きくなるにすぎない。それでも、暴動は自然に静まり、秩序が戻る。何の得もないとわかれば、もう暴動は起こらない。だが、現代では都市の暴動が姿を変えた²⁷。

きっかけは、1960年代のヘロイン流行だった。ヘロインは、アヘンに含まれるモルヒネを原料とした麻薬で、依存性がきわめて強い。ヘロインの禁断症状は、スラングで「冷たい七面鳥(Cold Turkey)」とよばれ、1969年にジョン・レノン(John Lennon)が発表した曲名であったことから、若年層への流行を垣間みることができる²⁸。

やがて、ヘロインは、カリブ海からきた非常に危険性の高いクラック(Crack)に取って代わられた。1980年代後半になると、アメリカのあちこちの病院で、クラック常用者の親から生まれた「クラック・ベイビー(Crack Baby)」が誕生した。そこで、社会学者が計量経済学の手法を用いて分析を行ったが、有用な結果を見出すことはできなかった。なぜなら、先に麻薬に手をつけた者は服用しすぎで、死にいたり、病気になったり、刑務所に入ったりするからである。こうしたことで、麻薬に対する反感が強まり、消費は減る。だが、この過程に連邦政府は介入しない。社会政策のあれこれに連邦政府が何らかの役割を果たしているとしても、麻薬に対しては出る幕がないからである²⁹。

そのため、1990年代以降の麻薬問題は、連邦政府が下手に手を出したために生じた問題といえる。いわば、善なるものから生まれた悪なのである。人間がテクノロジーを受け入れたのは、それが善だと思ったからにほかならない。テクノロジーが発達したからこそ精製された麻薬は、工業技術の産物であり、これを手に入れるための犯罪を引き起されるのである。これをアルコールに例えると、次のようになる。18世紀、醸造技術が発明された。そして、19世紀のアメリカで、醸造酒は、国家統一の源泉、ぼろもうけ、男らしさ、この上ないほどの悦楽だった、すすめられたら断るのも難しいし、気分もよくなり、元気になる。飲むほどにうまい。そのうち、朝の食卓にもアルコールが出るようになり、健康を害する。こうした人々が増えたことに社会が反応し、アルコールの消費制限ないし禁止を求

める社会運動が発展した。そして、1919 年、憲法修正 18 条で、消費のためのアルコール製造、販売、輸送は全面的に禁止された。その結果、暗黒街が出現し、マフィアが社会を脅かした。これは、麻薬問題と同じ構造である³⁰。

政府にしろ科学にしろ、人の社会的行動の変革を促す力には限界がある。人生がうまくいくかどうかは、本人次第である。だが、麻薬漬けになって AFDC を受給して生活していた一家のために連邦政府が 23 年間支払った金額は 100 万ドルに達する。これだけの金を費やしても、政府はこの一家に一人前の人間として最低限度の責任を果たすことすら要求しなかった。これは、アメリカの社会保障制度の問題などではなく、社会契約を反故にする市民が存在していたからなのである³¹。

この麻薬の事例で、モイニハンは「政策科学の意図せざる結果」を個人の問題に還元した。個人の倫理基準が低下したなかで、善と考える政策を受け入れても、良い結果をうまないと主張したのである。政策科学は価値基準の変化を想定していないため、政策科学が想定した結論に至るとは限らないのである。むしろ、連邦政府が政策科学の手法を用いて介入することで、当初の目的とは全く逆の結果をうむと警告を発したのである。

3. モイニハンの政治概念

(1) 民族集団を中心とした視点

これまで論じてきたことから、国内政策に対するモイニハンの政治観には、3 つの特色があるといえる。第 1 に民族集団を中心とした視点、第 2 に政策科学への警戒感、第 3 に自らの経験と理論をふまえた説明、である。そこで、これらの特色について、さらに検討を加えたい。

社会学者だったモイニハンが社会を中心に論じることが、ごく自然なことである。もともと、彼は民族による序列が存在するアメリカ社会と捉えていた。これは、白人と黒人という単純なものではなく、宗教や人種も関係する社会階級である。モイニハンは、『パブリック・インタレスト』創刊号で、ベルが「民族主義の高まりをアメリカ的生活の特色であり、特に、社会的弱者が社会参加するために必要な手段」と書いたことをふまえ、民族意識の高まりと社会階級の関係を強調した。民族意識の高まりと社会階級の関係とは、民族集団による社会的序列のことである。これは伝統的経済階級とは別のものであり、資本家と労働者という単純な階層ではない³²。

これについて、モイニハンは、『人種のるつぼを越えて』で、以下のように述べた。

エスニック集団の役割を強める傾向をもつ歴史と民衆との大きな動きに伴い、同様にエスニック上のアイデンティティを強める新発展が政治生活にも起こってきた。これは、

複雑なことからであるが、多数の要素を指摘することができる。第 1 に、政治におけるエスニック問題をもって階級問題に変える傾向がある³³。

つまり、モイニハンは、アメリカ社会がヨーロッパとは異なるという認識のもと、封建的ではない社会階級を想定していたのである。より具体的には、プロテスタント・カトリック・ユダヤ系・黒人・プエルトリコ系という序列が存在すると主張したのである。ゆえに、1960 年代の公民権運動は、アメリカ社会の最底辺にいる黒人がその地位向上を求めた運動にほかならなかった。不当に傷つけられ、差別された人々が立ち上がった結果だったのである。

しかし、アメリカの歴史をふりかえれば、黒人が不当に傷つけられ、差別されていたのは、1960 年代にはじまったことではない。1960 年代にこれが問題とされるようになったことについて、当時、労働省次官だったモイニハンは、以下のように、大統領ジョンソンにメモを送った。

この問題は生物学的な人口増加によるものです。あなたが副大統領だったとき、10 人に 1 人が黒人でした。ですが、1972 年までに、8 人に 1 人が黒人となるでしょう。その 5 年後には、黒人労働力は 20%増加します。これは白人労働力の 2 倍の伸びです。(略) 徴兵しても、17 歳から 18 歳の黒人の 56%が精神的な問題で不適格とされます。同じ年齢の白人は、14%しか不適格とされません。そのうえ、10 代の黒人の 22%が失業中なのです³⁴。

つまり、著しく黒人人口が増加しているなか、雇用や教育、あるいは住宅の取得などで差別を受けていた黒人がこれを不満に思っていたと理解したのである。そして、モイニハンも、黒人自身にも問題があることを指摘した。黒人自身の問題とは、家族の崩壊であり、これによって生を受けた婚外子の増加である。この問題を指摘したモイニハンは、『黒人家庭』という労働省の報告書を作成した。この報告書が伝えたかったことは、モイニハンの言葉を借りれば、以下のとおりである。

危機は、スラム化がすすむ都市の旧市街地区「インナーシティ」の住人たちの行動からやってくる。個人及び集団の別なく、問題行動の発生は、家族の崩壊と福祉依存の増大に関連している。そして、麻薬犯罪を含め、非行犯罪率の特に高い黒人の若者を地理的に隔離する。ドラードの「カーストと社会階級」のモデルでいえば、最も過酷な下層カーストおよび下層階級に属する、4 分の 1 の人間の行動からやってくる³⁵。

やはり、モイニハンも、アメリカ社会には民族集団による序列が存在していて、この最下層に位置する黒人、なかでも黒人貧困層に大きな問題があると考えていたのである。そ

して、黒人貧困層の問題は、伝統的な家族制度が崩壊して生じたものであり、婚外子の増加はこれを明確に示す指標だったのである。このように述べた『黒人家庭』は、各方面で読まれるもことになったが、その反応は、まさに非難ごうごうであった。モイニハンは、人種差別主義者と罵られ、厳しい批判を浴びた。これについて、非常に口惜しい思いがあったようで、モイニハンは以下のように述べている。

報道官発表で私の名前が出されたために、そう[『黒人家庭』を「モイニハン報告」と]よばれることになってしまったらしい。私の名前は、報告書の脚注でネイザン・グレイザーと共著出版した本をあげた部分に出ているだけだが、私が全責任を負っていたことは間違いない³⁶。

この苦い経験はモイニハンの胸に深く刻み込まれた。1990年代になっても、このときのモイニハンへの批判を1920-1930年代のヨーロッパにおける全体主義にたとえ、「目的のために、あつというまに事実をへし曲げる」と喝破したほどである。おそらく、この経験が、世間一般で善と信じられていることでも、それが正しいとは限らないという第2の政治観につながっていったと考えられる³⁷。

(2) 政策科学への警戒感

科学や進歩は、アメリカに繁栄をもたらし、アメリカを発展させてきた。20世紀初頭には、進歩を正義と考え、自由放任主義によって生じた問題を解決する革新主義(Progressive)という言葉もうまれた。アメリカの繁栄と発展を根底から揺るがしかねない大恐慌という未曾有の危機が到来したときには、科学の手法を用いた「改革」でこれを乗り切った。先にも述べたように、モイニハンにとって、「改革」は社会階級間の利害関係調整であつたし、専門家が政策科学を用いたと認識していた。この意味で、科学や進歩は、アメリカの繁栄や発展と表裏の関係にあり、モイニハンは政策科学そのものを批判しているわけではない。

かなり単純化していえば、政策科学がもたらす「意図せざる結果」を問題視したのである。現実には、政策科学の理論が前提とした社会は複雑であり、時代の経過によって変化する。ゆえに、理論どおりの結果をうむとは限らない。この点について、1960年代末、モイニハンは、黒人貧困層が引き起こす治安の悪化や犯罪の増加、すなわち「都市の危機(Urban Crisis)」とよばれた現象について、大統領に就任するニクソンが行動することを求め、以下のように伝えていた。

問題の鍵は、非常に偏狭な政治感覚における「現実的なリベラリズム」のレトリックにあり、これが社会の補助的制度を敵視しはじめました。その結果、自由主義社会は自身がどう機能すべきがわからないのです³⁸。

ここで留意しておかなければならないことは、モイニハンが公と私、あるいは主と補助の制度を厳密に区別していたことである。先に引用した文章からわかるように、モイニハンにとっての公あるいは主たる制度は連邦政府であり、私的あるいは補助的な制度が家族、教会、地域共同体、政党、あるいは慣習なのである。そして、これらに対立する存在ではなく、相互に補完しあう存在として認識していた。いわば、政策科学によって、連邦政府が家族などの補助的な制度を敵視したため、社会が機能不全に陥り、都市部での治安が悪化し荒廃していったというのである。

それから約 1 年後、このモイニハンの批判は、政策科学を推進する知識人やエリートにも向けられるようになった。

難関大学の最も優秀な学生は左翼の権威主義的傾向に愕然とさせられています。伝統的な自由主義の不適切さはあやまちではありません。知識人だとか社会的エリートだとかいわれている人たちの俗悪さは、物事のどこが悪いかを認識していない人々の増加と連動しています³⁹。

要するに、モイニハンは、政策科学を推進する人を物事の善悪を判断できない人と同様だと批判し、エリートが誤った判断をしていると述べているのである。これは、先に述べた価値基準の変化で、より詳細に説明されている。すなわち、かつて異常とみなされたものが正常となることが増えているのである。そして、変わってしまった価値基準によって、婚外子が増えることも当然のことになった。1960 年代には、労働省次官だったモイニハンが黒人貧困家庭の婚外子の問題に言及したときには、国中を席卷するほど大騒ぎしたマスコミも、1990 年代には、大統領が婚外子に言及しても取り上げなくなっていた。また、麻薬の問題もかつてほど大騒ぎされる問題ではなくなった。事実、カリフォルニア州では、2003 年から医療目的で大麻を利用することが認められている。もっとも重要な点は、これらの問題に対し連邦政府が積極的に関わっていたにもかかわらず、意図せざる結果をもたらしたことである。すなわち、連邦政府のリベラルな政策が失敗したとモイニハンが認識していたのである⁴⁰。

(3) 経験と理論をふまえた説明

先にも示したリブセットは、モイニハンに「予知的政治家(Prescient Politician)」とよんだ。これはモイニハンの先見性を評した言葉であるが、モイニハンに予知能力があったわけではない。モイニハン自身の言葉を借りれば、「特に重要なのは、ワシントンの役人がもっているアメリカ社会についてのふんだんな情報」である。所得統計や雇用データ、人口動態などのデータが公開されているものだといっても、それをどう判断するかは個人の問題である。この点から考えれば、モイニハンに「ふんだんな情報」を接する機会に恵まれ

たうえ、それを正確に分析する能力に長けていたといえる⁴¹。

ただし、「政府の判断と庶民の実感は天と地ほどの開きがあった」とモイニハンが述べていた」ことからわかるように、正確に分析した情報を受け手に理解できるように説明しなければならない。そこで、モイニハン は自らの経験と理論をふまえて説明したのである⁴²。

たとえば、ジョンソン政権の貧困政策を痛烈に批判した『もっともふさわしい誤解』では、冒頭から労働次官としての自らの経験を示し、社会学者のニスベット(Robert A. Nisbet)やグッドマン(Paul Goodman)の理論をもって、これを補足した。彼らの論理を用いながら、ジョンソン政権の貧困政策が失敗したのは、ニューディール以降、期待や信頼を共有する人間同士の関係によって構成された社会制度、すなわち家族が崩壊したからだとした。そのため、連邦政府がニューディールの真似事をしても成功しないと述べたのである。これは、ニスベットが示した「疎外感」の論理、人間あるいは社会における現代の特筆すべき特徴が個人の疎外感と文化不統合にあるとした論理に端的に示されている。同様に、急進主義者、ユダヤ系アメリカ人、知識人は自己満足を充足させようとする傾向が強く、これが貧困層の若者に波及しつつあるという論理も示したのである⁴³。

『政治家は未来を告げる声を聞く』の序章では、1986年のモスクワ訪問の回想からはじまった。会話の糸口をつかもうと、レーニンの蔵書のなかに知人の名前を見つけたことを党政治局員候補だったエリツィン(Boris N. Yeltsin)に伝えても、全く反応がなかったというエピソードである。それから間もなく、ソ連は崩壊した。そして、ほとんど同じ時期に、アメリカでも変化が起きていた。連邦政府に対する不満が共和党大統領を1期で終わらせたが、その2年後には、民主党を大敗させたからである。この期間の歴史的事実を詳細に述べ、国民が「問題としていたのは、連邦政府の規模と影響力」と述べ、それにもかかわらず、民主党はこの点に気づいていなかったと指摘した。共和党にしても、民主党と大きな違いはなかったが、カーター政権末期から「理論の党」となっていたことが有利に働いた。そして、大敗後の民主党政権の政策のなかで、医療保険改革の事例をあげ、財政委員長として議論に参加した自らの経験を詳述した。そして、この記述のところどころに、ハーヴァード大学のフェルドスタイン(Martin S. Feldstein)や社会学者のマートン(Robert K. Merton)をはじめ、さまざまな研究者の理論を登場させたのである⁴⁴。

政権内部の要職にあったモイニハンの経験は、それ自体が価値のあるものであり、アメリカ史の一部であった。だが、公人としてのモイニハンの経験に、社会学を中心とした理論を織り交ぜてうまく説明できていることは、まさにモイニハンの知性のなせる業といえよう。

4. 母子家庭のための福祉政策

これまで論じてきたモイニハンの論理には2つの特徴がある。第1に、社会的平等の否

定である。ハーツが論じたように、アメリカに封建社会が存在しなかったことは確かである。だが、封建社会が存在しないことが社会的平等には直結しない。アメリカ内部に民族集団による序列が存在したからである。モイニハンが主張した序列は、プロテスタント－カトリック－ユダヤ系－黒人・プエルトリコ系というものであった。

ただし、このような民族集団の序列が建国期から一貫して存在したとは認識していない。なぜなら、モイニハンが、社会の変化によって、経済政策が変わり、価値も変化することを明確に指摘したからである。すなわち、アメリカは、白人中産階級中心の社会として出発し、先住民や黒人をその社会から排除してきた。だが、時代が経るにしたがい、アメリカ社会というものが拡大し、カトリック系やユダヤ系、黒人とプエルトリコ系も含むようになった。ここにおいて、民族集団の序列ができたのである。ゆえに、モイニハンが生きた 20 世紀のアメリカには社会的平等は存在せず、民族集団による序列があったという認識だったのである。

第 2 に、政策科学への批判である。これまで述べてきたように、アメリカ社会が変化しているので、データにもとづいた政策科学的な施策を実行しても、予期せざる結果が生じる。これは、政策科学を全面的に否定するのではなく、部分的に否定するのである。ニューディール以来、連邦政府が政策科学にもとづくリベラルな政策を実行し、アメリカ社会に存在する民族集団の序列と利害関係を調整した。だが、社会の変化に伴って、リベラルな政策が悪い結果をもたらした。具体的には、婚外子の増加や麻薬の蔓延である。連邦政府が貧困政策を熱心に行うほど、世代を超えて貧困を受け継ぐ婚外子が増加した。また、連邦政府が麻薬の取り締まりを厳しくするほど、マフィアが暗躍して手の付けられない状態になった。これは、どんな政策分野にでも政策科学が有効ではないことであり、時には、連邦政府の介入を緩めることが事態を解決に導くことを意味している。

したがって、モイニハンの論理の中心は、アメリカを平等社会とはみなしていないが、連邦政府が不平等を積極的に是正することには慎重になる。これをふまえ、モイニハンが考える福祉国家を論じてみたい。

そもそも、福祉国家は、経済発展にともなって社会保障歳出が増加すると考えられてきた。だが、経済の低成長期であれば、将来的に歳入が大幅に増えることもない。こうした状況において、連邦政府の選択肢は 2 つである。現行制度を維持するために国民の負担を増やすか、現行制度を縮小するかである。国民の負担を増やす選択はリベラルが志向し、制度を縮小する選択は保守が好む。だが、これまでみてきたモイニハンの福祉改革では、就労を付帯するという選択であった。すなわち、福祉を受給するには、受給者もそれ相応の対価を支払わなければならない。この対価が就労であり、職業訓練なのである。ただし、その前提には家父長的な伝統的家族の存在があり、この家族を維持できない場合の処置なのであった。いわば、母子家庭のための福祉政策だったのである。これが本研究のいうところの新自由主義的な福祉政策である。これは、リベラルな制度に対する批判から生まれたが、連邦政府主導を全否定する保守的な制度とも異なる。新自由主義の制度は、リベラ

ルの制度を部分的にしか否定していないからである。

ただし、福祉受給者に求める就労と職業訓練について、1970年代から80年代にかけて行われた議論では、これをどの程度求めるかという点が問題となった。ニクソン=モイニハンは、父親が家庭にいれば、母子家庭の福祉依存にはならないという考え方が基礎にあったので、就労と職業訓練には厳しくなかったからである。他方、ロング=クリントンは、就労と職業訓練への厳しい義務を求めた。この点で、ロングとクリントンは一致していたのである。

つまり、新自由主義とは、社会的平等を否定し、政策科学を批判するという意味において、リベラリズムの「行き過ぎ」を批判し、修正を迫るものなのである。そして、福祉改革における新自由主義は、政策科学を批判するがゆえに、伝統的家族を重視するのであった。これは、政府による介入ではなく、家族による協力で問題を是正しようとするからである。父親が働いて一家を養う伝統的家族を重視するので、短期間で貧困から脱却できると想定する。そのため、福祉受給者に就労を求めても、就労の義務化までは求めない。

なお、本研究は、ロングを新自由主義者ではなく、保守主義者とした。これは新自由主義が社会の変化に柔軟に対応していたからである。すなわち、1960年代の極めてリベラルな雰囲気が残る1970年代初頭では就労と職業訓練の義務化は保守的な制度だが、極めて保守的な1980年代には就労と職業訓練の義務化は保守的とはいえ、新自由主義的な制度となるのである。この時代による位置づけの変化は、保守主義とリベラリズムが同じ自由主義をルーツに持つことと同様、アメリカのイデオロギーが抱える悩ましい問題である。

-
- ¹ “Biographical Facts Senator Daniel Patrick Moynihan,” Robert A. Katzman ed., *Daniel Patrick Moynihan: The Intellectual in Public Life*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1988, pp.181-195.
- ² Nicholas N. Eberstadt, “Daniel Patrick Moynihan, Epidemiologist,” Katzman ed., op.cit., p. 44; Seymour Martin Lipset, “The Prescient Politician,” Katzman ed., op.cit., p. 26.
- ³ Irving Kristol, “The Neoconservative Persuasion,” *AEI for Public Policy Research*, no volume-number (September 2003) , on line, http://www.aei.org/files/2003/09/01/20030820_15676Kristolgraphics.pdf. (as of 8/30/2012) ; Mrs. Elizabeth Moynihan (妻) から筆者宛ての電子メール (米議会図書館文書部 Mr. Kerwin 経由) , 27 August 2009.
- ⁴ Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York: Oxford Univ. Press, 1985, pp.227-228.
- ⁵ Gerald Gunther, “Foreword: In Search of Evolving Doctrine on A Changing Court: A Model for a Newer Equal Protection,” *Harvard Law Review*, vol.86, no.1 (November 1972) ; Daniel P. Moynihan, “The Negro Family: Equality of Opportunity vs. Equality of Results, 1965,” *Poverty and Social Welfare in the United States*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972.
- ⁶ ジョン・ガルブレイス (鈴木哲太郎訳) 『ゆたかな社会』岩波書店、1990年、97-116頁。
- ⁷ 中屋健一『ケネディとニューフロンティア』清水書院、1984年；フレデリック・ターナー (松本政治、嶋忠正訳) 『アメリカ史における辺境』北星堂書店、1973年；マイケル・ハリントン (内田満、青山保訳) 『もう一つのアメリカ合衆国の貧困』日本評論社、1965年。
- ⁸ ダニエル・モイニハン (リクター香子訳) 『政治家は、未来を告げる声を聞く』社会思想社、1998年、98頁。
- ⁹ R.H. ロービア (宮地健次郎訳) 『マッカーシズム』岩波書店、1989年、13-15、300頁。
- ¹⁰ モイニハン、前掲、110-113頁。
- ¹¹ 同書、113-115頁。
- ¹² 同書、116-117頁。
- ¹³ 同書、118-120頁。
- ¹⁴ 同書、136-137頁。
- ¹⁵ 同書、138-139頁。
- ¹⁶ 同書、141-145頁。
- ¹⁷ 同書、145-146頁。
- ¹⁸ 同書、147-150頁。
- ¹⁹ 同書、152-154、170-181頁。
- ²⁰ 同書、153-154、159-160頁。
- ²¹ David F. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, New York: Oxford Univ. Press, 1999, pp. 183-209; モイニハン、前掲、194-197頁。
- ²² 同書、197-203頁。
- ²³ Kai T. Erikson, *Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance*, New York: Wiley, 1966; モイニハン、前掲、203-224頁。
- ²⁴ 同書、225頁。
- ²⁵ 同書、228-238頁。
- ²⁶ 同書、238-255頁。
- ²⁷ 同書、259頁。
- ²⁸ Barbra Mann Wall & Eileen K. Rossen, “Media as a Teaching Tool in Psychiatric Nursing Education,” *Nurse Educator*, vol. 29, no.1 (January 2004) , pp. 36-40.

-
- ²⁹ モイニハン、前掲、259-260 頁。
- ³⁰ 同書、264-272 頁。
- ³¹ 同書、286-284 頁。
- ³² 同書、100-101 頁。
- ³³ ネイザン・グレイザー、ダニエル・モイニハン（阿部齊、飯野正子訳）『人種のるつぼを越えて』南雲堂、1986 年、371 頁。
- ³⁴ Memo; Moynihan to President Johnson: 5 Mar 1965, Steven R. Weisman ed., *Daniel Patrick Moynihan: A Portrait in Letters of an American Visionary*, New York: Public Affair, 2010, p.92.
- ³⁵ モイニハン、前掲、240 頁。
- ³⁶ 同書、241 頁。
- ³⁷ 同書。
- ³⁸ Memo; Moynihan to President Nixon, 9 Jan 1969, Weisman ed., op.cit., pp. 169-170.
- ³⁹ Confidential Memo; Moynihan to John D. Ehrlichman, H. R. Haldeman: 24 July 1970, Weisman ed., op.cit., pp. 231-232.
- ⁴⁰ Medical Marijuana Program. On line, <http://www.cdph.ca.gov/programs/mmp/Pages/Medical%20Marijuana%20Program.aspx>. (as of 2011/10/10) .
- ⁴¹ Lipset, op.cit., pp. 26-43; モイニハン、前掲、108 頁。
- ⁴² 同書、p. 109.
- ⁴³ Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York: Free Press, 1969, pp. 1-20.
- ⁴⁴ モイニハン、前掲、16-96 頁。

終章 福祉国家再編にかかる新自由主義の戦い

1. 福祉の脱人種問題化

(1) 福祉の転換

本研究が描いてきたアメリカ政治史は、新自由主義的な福祉改革が1970年代にはじまり、1980年代と一体化していたという側面である。具体的には、連邦政府の役割を縮小し、その縮小分を家父長的家族に担わせようとした福祉改革の過程である。また、公的支援の対象を家父長的家族のいない母親に限定し、彼女たちに就労を求めてきた過程でもある。この新自由主義的な福祉改革は、ある程度しか連邦政府の役割を認めていないことに特徴がある。すなわち、連邦政府が全面的に介入して問題解決を図ろうとすることを「行き過ぎ」とみなし、これを修正しようとする動きなのである。

これについて本研究が強調したいことは、市場機構を重視する新自由主義的な改革が市場機構における価格の自動調整と似ているという点である。自由競争が行われている市場機構では、財やサービスに対する価格は需要と供給の関係で決まる。需要だけが大きくなると、両者の均衡が上方修正されて価格が上昇する。逆に、供給だけが増えると、両者の均衡が下方修正されて価格が下落する。これが価格の自動調整である。そして、福祉のような公共財は、市場の機能がうまく働かないと考えられてきた。だが、本研究が論じてきた新自由主義者ニクソンは、需要と供給を意識していた。たとえば、ニクソンが大統領選挙期間中に取り上げた『同等な』AFDCは、福祉における需要と供給の関係を述べた話であった。すなわち、需要があるからといって、連邦政府が福祉を際限なく供給すると、「精神」が傷ついた福祉依存者を生みだすと述べていたのである。このように、ニクソンが発言したころの福祉は人種問題化し、かつての福祉とは似ても似つかないものになっていた。それゆえ、ニクソンは福祉を脱人種問題化させ、連邦政府による福祉の供給を「適切な」程度に調整する改革を提案したのである。

このようなニクソンの福祉改革は、福祉受給者に求める就労の程度で対立を招いたが、四半世紀におよぶ広範な議論を経て決着した。福祉に支給期限と就労義務を付帯することで、合意が成立したからである。この合意とは、個人責任・就労機会調停法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996、以下 PRWORA と略す)の成立をさす。PRWORA は、福祉政策の中心プログラムを AFDC(Aid to Families with

Dependent Children: 要扶養児童家庭扶助)から TANF(Temporary Assistance for Needy Families: 貧困家庭向け一時援助金)に切り替えた。これにより、福祉には受給期間制限と就労義務が伴うことになった。また、PRWORA は、チャリタブル・チョイス(Charitable Choice)という項目を追加し、宗教的慈善団体が福祉に再び参入することを可能にした。アメリカ型ワークフェアとよばれる就労義務とチャリタブル・チョイスは、福祉国家再編後のアメリカの福祉の特徴となった。ここにおいて、アメリカの福祉がふたたび宗教と協力することが確立したのである。もちろん、これが人種問題化した福祉からの転換であることは、疑うべくもない。

(2) 宗教と協力する筋道

1960 年代的福祉からの転換、すなわちニクソン政権にはじまる福祉改革について、本研究は、2つの問題提起を行った。ニクソンは連邦政府をどのように変えようと試み、どのような影響があったのかという問題と、ニクソンとその後継者たちの挑戦は何だったのかという問題である。そして、これらを考えるために、アメリカの歴史的な特殊事情をふまえ、2つの視点を提示した。2つの視点とは、市場機構の修復という経済側面からのものと家父長的家族の修復という文化的側面からのものである。

第 1 に、市場機構の修復という経済的側面からの視点では、ニクソン政権の試みは成功した。たとえば、第 1 部第 1 章で論じた歳出削減の事例がある。政権内の人々は、1960 年代後半から緩やかに加速しはじめたインフレの原因を連邦政府の莫大な歳出にあるとみていた。ニクソンたちは、歳出削減以外の解決方法も模索したが、歳出削減を最も有効な手立てとした。ただし、具体的に何を削減するかについては意見が分かれ、結局、ニクソンが自分も軍事費を削減するので削減を受け入れてほしいと議員を説得し成功したからである。また、第 1 部第 2 章で示した連邦政府の福祉政策を拡大してきた OEO という組織を縮小する事例もある。OEO を改革するために局長となったラムズフェルドは、人事改革を断行し、反対派を一掃することができた。また、業務の多くを他省庁に移管し、残ったものを調査研究目的へと変えた。さらに、官僚が改革を妨げないよう、新たな OEO の役割を丁寧に説明して抵抗を抑え込んだ。

これらの事例は、市場機構を修復するために、ニクソンが歳出削減を行い、1960 年代のリベラルな福祉政策を推進してきた組織を大幅に縮小したものである。その一方で、潜在的に歳出増加を促進する連邦政治の構造と 1960 年代末の厚生官僚の影響力の大きさ、国外からの脅威そしてという負の要素も明らかにした。

第 2 に、家父長的家族の修復という文化的側面からの視点では、1970 年代の議論と 1980 年代の議論を分けなければならない。1970 年代には政治的に失敗したが、1980 年代にこれを引き継ぎ、成功をおさめたからである。

1970 年代の議論は、ニクソンが家族主義という視点を導入して、福祉の中心プログラム

AFDC を改革しようと試みた政治過程である。家族主義とは、道徳的倫理に厳格で、家父長的かつ父親が一家を支える伝統的家族を当然視する価値観である。ニクソンの家族主義では、縮小した連邦政府の役割を伝統的家族が担うことを期待し、州間格差を是正しようとした。これにより、AFDC の少ない南部から AFDC の多い北部へと貧困層が移動しても、彼らが受け取る AFDC 受給額が飛躍的に増加することはなくなる。この改革では、少なくとも、AFDC を目的とした貧困層の北部への移動を抑制することができる。また、北部で多額の AFDC を受け取っている貧困層も、その支給額が少なくなるので、必然的に働かざるをえなくなる。貧困層が AFDC や自らが働いて得た賃金が少ないと感じても、連邦政府は、家族で対応することを求めたのである。これは、貧困層の労働市場への参加を促進するという意味で、本研究がいうところの新自由主義となる。

しかし、第 2 部第 1 章で示したように、厚生官僚は歳出を増加させ、AFDC 改革の趣旨を巧妙に捻じ曲げる法案を作成した。これにより、改革を行おうとする政権案は、不正受給者の抑制ではなく、歳出増加に焦点を当てることになった。そこで、ニクソンは、AFDC 受給者に勤労を付帯する修正を行ったのである。この政権案を下院に送ってから、第 2 部第 2 章で論じたように、非イデオロギー的な下院歳入委員会に法案は委ねられた。ここでいう非イデオロギー的とは、保守的でもリベラル的でもないという意味である。改革の必要性を理解すれば、保守やリベラルという立場を越えて、法案を可決するのがこの時期の下院歳入委員会であった。下院で可決した政権案が上院に送られると、第 2 部第 3 章で論じたように、連邦政府の改革案は、保守的な財政委員から厳しい批判を受けることになった。州と連邦のプログラムが併用されることで生じた問題をはじめ、勤労倫理や歳出増加など、様々な問題が指摘され、最終的に政権案では AFDC 受給者に対する就労要求が弱すぎるという批判に集約されていった。結局のところ、政権と上院が妥協できたのは稼働能力のない人への所得保障という公的福祉の範囲限定だけであった。このように、ニクソン政権期、すなわち 1970 年代の福祉改革法案がたどった過程は、リベラルな厚生官僚と保守的な上院議員に振り回されたものであった。1970 年代における新自由主義的な福祉改革の試みは、リベラリズムと保守主義の狭間で右往左往することに終始したのである。そして、ニクソンが保守的なロング委員長と妥協しなかったため、この改革は、ニクソンの改革を手伝ってきたモイニハンに継承された。

1980 年代の議論は、家族主義という視点を導入し、福祉の中心プログラム AFDC を改革する政治過程である点で、1970 年代の議論と同じである。1970 年代に法案を可決することができなかったため、その議論が 1980 年代に持ち越されたにすぎないからである。だが、1980 年代の議論は、新自由主義が南部民主党の新しい動きを取り込んでいった点で違いがあった。

第 3 部第 1 章では、1980 年代におけるニクソン政権の改革の行方を論じた。1980 年代には、ニクソン政権の都市問題担当大統領補佐官であったモイニハンが上院財政員として改革を継承したからである。この 1980 年代の議論は、南部民主党の若い世代が福祉改革を

めぐる対立の解決に道筋を作った。そして、モイニハンが歩み寄ったことで対立が解消し、福祉改革法案は成立したのである。ただし、この過程だけでは、1980年代でも家族主義という視点を導入した改革に対する考え方がわかりにくい。そこで、第3部第2章において、モイニハンの考え方を論じた。モイニハンの考え方は、連邦政府は福祉政策への介入を縮小し、その縮小した部分を家父長的な家族が補うべきとする点で、ニクソンの新自由主義と同じである。両者の違いは、社会学者でもあったモイニハンが福祉政策をはじめとする社会政策に関する書物を著わし、リベラルへの批判をより明確にしたことにある。モイニハンとは、時代の変化に伴い、連邦政府が主導した政策で問題が解決するとは限らないため、連邦政府の介入を縮小して家父長的家族の役割を大きくすべきと主張したのである。モイニハンによれば、経済政策や価値基準、家族という制度が変化したことを考慮せず、連邦政府が福祉政策に介入することは、良い結果をもたらさないことになる。

以上のことから、本研究が示したニクソンは連邦政府をどのように変えようと試み、どのような影響があったのかという問題には、ひとつの回答を示すことができる。すなわち、福祉政策について、ニクソンは市場機構を修復して連邦政府を縮小しようと試み、これが1980年代にそのまま引き継がれたという影響があったという回答である。ただし、ここにおいて、公的福祉の対象範囲を限定し、家父長的家族を修復するという過程を経て、稼得能力のある福祉受給者に求める就労の程度が問題となった。そして、福祉受給者への厳しい就労要求は、これを拒否し続けてきた新自由主義の旧世代の限界が露呈することにもつながった。1980年代には、時代が急速に変化し、伝統的家族が少数派となっていたからである。

(3) 右傾化の文脈における福祉国家再編

これまで述べてきたことを、アメリカ政治史における右傾化の文脈から再解釈してみたい。序章で述べたように、本研究のいう右傾化は、「小さな政府」を求める傾向のことである。この定義に従うと、ニクソン政権の福祉改革は、1960年代に福祉政策を拡大したことに対する反動となる。

まずはじめに、前提としての「自由主義の伝統」を次のように再解釈しなければならない。現在、アメリカ社会全体で、自由主義というイデオロギーの同質性は弱まっている。だが、自由主義は、主流イデオロギーとして維持されている。この自由主義はリベラリズムの訳語ではなく、アメリカの建国を支えた考え方である。この自由主義がアメリカ建国以来の主流イデオロギーである以上、リベラリズム、保守主義、新自由主義は、自由主義から派生した下位の概念となる。リベラリズムは、ニューディール・リベラリズムを起源とする民主党政権が中心となって実行してきた一連の社会改革的政策を支えた新しい考え方である。このリベラリズムにもとづく社会改革的な政策が「行き過ぎ」だと受け止められると、反動が生じる。この反動は、必然的に、「小さな政府」をめざす動きとなる。そし

て、この反動は、リベラリズムに対する評価の違いによって 2 つに分かれる。これらがリベラリズムを全面的に否定する保守主義と、部分的に否定する新自由主義なのである。

この流れをアメリカの福祉政策史に照らし合わせると、以下のようになる。現在のアメリカでは、建国期と比べて、福祉と宗教の結びつきが弱まった。だが、宗教的価値観は、アメリカの福祉を支える中心のひとつでもある。植民地時代以来、宗教的価値観がアメリカの福祉を支えてきたため、リベラリズム、保守主義、新自由主義は、少なからぬ影響を受けている。民主党政権が中心となって実行してきたリベラリズム的な福祉は、宗教的慈善団体ではなく、連邦政府が主導することが画期的であった。だが、このリベラリズム的な福祉が「行き過ぎ」と受け止められると、反動としての「小さな政府」をめざす動きとなる。本研究では、連邦政府が福祉に介入しないものを保守主義、連邦政府が限定的に介入するものを新自由主義とした。福祉における連邦政府の役割を縮小させようとする改革、すなわち福祉国家の再編は、「小さな政府」をめざす動きのなかにあるので、右傾化の文脈で解釈すべきものとなる。

このような再編後の福祉は、新自由主義に主導されてきたものである。1970 年代にはじまった福祉改革から一貫して、連邦政府の役割は制限されていたからである。その結果として、就労義務が付帯されるアメリカ型ワークフェアと宗教的慈善団体の介入を特徴とする現行の福祉が成立したのである。

なお、政治勢力に関する研究や経済政策では保守主義に分類されることも多い新自由主義だが、本研究では独立した存在とした。それは、本研究が行った新自由主義の定義によるところが大きい。序章で示したように、本研究は、国内政策における新自由主義を、リベラリズムの「行き過ぎ」た部分を批判し、修正しようとするものだと定義したからである。また、市場機構と伝統的家族を重視する考え方とも定義した。リベラリズムのように市場機構を信用していないわけでも、保守主義のように市場機構を過信しているわけでもないのである。そして、「小さな政府」や市場機構というものを強く意識したとき、新自由主義はその存在感を増すのである。

このように説明しても、「自由主義の伝統」の下位にあるリベラリズム、保守主義、新自由主義の違いはわかりにくい。そこで、市場機構を意識して、福祉に関するこれらの違いを以下に整理する。

まず、市場機構を信用していないリベラリズムの福祉政策は、稼得能力を問わず、アメリカ人であれば誰でも公的福祉の対象となる。これはアメリカが不平等な社会であるという前提に立っていたからである。そのため、10 代で母親になってしまった貧困層であっても、その原因は社会に還元され、政府の支援が必要ということになる。だが、市場機構を過信する保守主義はこれに真っ向から反対する。公的福祉の対象を労働市場に参加できない高齢者や体の不自由な人など、稼得能力のない人に限定する。そして、稼得能力があって貧困に陥るのは、個人の問題とする。ゆえに、個人的理由で母親になった 10 代の少女に公的支援など行う必要などなかった。これらに対し、新自由主義の市場機構に対する信用

度は、「適切な」程度なのである。すなわち、完全に信用してはいないが、信用していないわけでもない。公的支援の対象を稼得能力のない人とする点では保守主義と同じであるが、公的支援を受ける前に家族で問題を処理することを求める。10代の母親が貧困に陥っているとすれば、公的支援を受ける前に、子どもの父親か母親の両親が彼女たち母子の生活の面倒を見ることを求めるのである。以下、これまでの議論をもとに、3者の違いを表にまとめた。

表 4-1: 本研究による福祉に関するイデオロギーの分類

	リベラリズム	保守主義	新自由主義
公的福祉の対象	稼得能力は問わない	稼得能力のない人	稼得能力のない人
AFDC が必要な要因	不平等な社会	個人	家族／個人
10 代の母親への支援	政府	なし	家族

ただし、アメリカ社会が大きく変化し伝統的家族が大幅に減少すると、家族主義的な新自由主義の考え方には限界があらわれた。そこで、新自由主義内部に新しい考え方が登場してきたのである。これは、新自由主義の新しい世代が打ち出したものであり、AFDC を必要とする要因を個人に還元するものであった。この新しい世代の考え方は保守主義と似ているが、10代の母親への支援を必要としている点で異なっている。

2. 新自由主義の3つの壁

(1) 内部の敵

これまで本研究が行ってきた議論から、1970年代と1980年代新自由主義的な福祉改革には、大きな壁が立ちはだかっていたことがわかる。この壁こそが、ニクソンとその後継者たちが挑戦していたものなのである。具体的には、以下の3つを挙げることができる。

第1の壁は、連邦政府の官僚である。アメリカの官僚制は日本やフランスほど強力ではない。大統領からの直接的な指示がない限り、官僚が法案作成に携わることはないからである。多くの法案は議員を中心とした連邦議会スタッフが準備する。ここに官僚が協力することはありうるが、連邦議会が官僚の意に反して法律を押しつけることの方が多い。また、法案の作成に必要な専門的な知識や経験は、議会スタッフのほか、シンクタンクの研究員などにも分ち持たれている。しかも、局長以上の高級官僚は、大統領から任命されるので、政権交代の際には辞職することが一般的である。こうした人事があるため、高級

官僚は大統領に対する忠誠心をもちやすく、大胆な政策転換も容易だといわれている¹。

また、アメリカが福祉国家化して以来、福祉政策を主導してきたのは民主党政権であり、リベラルな官僚であった。アイゼンハワー政権で共和党支持の高級官僚がやってきても、彼らが行ってきたことに大きな変化はなかった。それどころか、1960年代のケネディ＝ジョンソン政権を通じて、彼らはより積極的になっていった。OEOを中心としたリベラルな官僚の熱心さは、OEO局長だったシュライバーへの国連大使打診にもあらわれていた。彼はニクソンに連邦政府の福祉プログラムを縮小しないという条件を付けたからである。これを不快に思ったニクソンは、シュライバーへの任命を取りやめた²。

このエピソードは、官僚の2つの側面を示している。第1に、局長職の官僚は、自分を任命した大統領に強い忠誠心をもっていることである。もっとも、故ケネディ大統領の義弟だったシュライバーは、ケネディの遺志を継いで貧困政策に積極的だったジョンソンに対し、ことさら好意的だったということもできる。第2に、大統領府の一組織に過ぎないOEOが大きな権力をもっていたことである。OEOは、社会的な不平等は正なことなら何でも実行できたので、シュライバーは否定的なことを大統領に直言することにも躊躇がなかったのである。組織横断的にリベラルな福祉政策を実行することもできた。まさに官僚は「向かうところ敵なし」であった。

そのため、OEO改革では、新局長のラムズフェルドは反対しそうな官僚を徹底的に封じ込めた。これに対し、官僚を封じ込めるところか、官僚に法案を作成させたAFDC改革は福祉歳出が増加する本末転倒な内容となり、連邦議会上院を説得することができなかった。これは、大統領といえども、一介の官僚を侮ることができないことの証明であった。事実、ニクソンの後に福祉改革を実行しようとしたレーガンは、行政府内で政策立案を行わず、連邦議会に委ねたのである。官僚を介入させないことが彼らとの戦いに勝利する有効な手段だったからである。

(2) 対ラッセル・ロング

新自由主義にとっての第2の壁は、上院財政委員長ロングである。彼は、リベラルな福祉政策を縮小するという意味で、福祉国家再編の擁護者であった。だが同時に、ロングはニクソンとモイニハンが行おうとした福祉改革の最大の敵であった。そのため、本研究は彼を保守主義者として扱ってきた。1970年代において、ロングの福祉改革に求める内容が厳しすぎたからである³。

このロングは、福祉歳出の増加を一律に嫌わなかったことから、リベラル、あるいは本研究がいうところの新自由主義者といえなくもない。だが、本研究は、これを彼の生い立ちとの関係とする。第2部でも述べたように、ロングの父ヒューイ・ロングは、「富の再配分」を掲げ、有力な民主党大統領候補と目されたこともあった。20世紀初頭の著しい貧富の格差を背景にした「富の再配分」は、100万ドル以上の収入に100%の連邦所得税を課す

という急進的なもので、「アメリカン・ドリーム」をつかむことのできなかった大衆から強力に支持された。そして、「富の再配分」があまりにも急進的であったがゆえに、ヒューイ・ロングは暗殺されてしまった。多感な少年時代に父の暗殺に直面したロングには、少なからず父の影響が残ったのである。

しかし、ロングは父の志に敬意を示しつつも、貧富の格差が縮小していた 1970 年代には「富の再配分」が通用しないとも考えていた。1970 年代の貧富の格差は、前後の時代と比べて小さいにもかかわらず、稼得能力があっても働かないという選択肢は、ロングには考えられなかった。ロングが父とともにみてきたルイジアナ州の貧困は、大企業と裕福層という一部の人々が搾取しているために生じた結果であった。また、汚職が蔓延しているがゆえに稼得能力があっても著しい低賃金で働かざるをえない悲惨なものである。「富の再配分」は、稼得能力があっても働かない不正受給者に対するものではなかった。むしろ、そうした人々は許し難い存在であり、厳しい態度で接しなければならなかった。ゆえに、ロングは人種問題を越えて、「働かざる者、食うべからず」を貫き、福祉の適用範囲を高齢者と体の不自由な人に限定したのである。

こうした考え方をもちロングに対し、ニクソンとモイニハンは説得するための有効な手段をもっていなかった。しかも、このロングの存在は非常に大きく、彼が上院財政委員長でいる限り、家族主義的な福祉改革が連邦議会で可決することは絶望的であった。ロングが引退を発表してから、多くの福祉改革案が提出されたことは、彼の影響力の大きさをあらわしているともいえる。結果として、このロングとの戦いは持久戦の様相を呈し、彼の引退が福祉国家再編を大きく後押ししたともいえよう。

(3) 伝統的家族の終焉

第 3 の壁は、最大にして、乗り越える術のないものであった。特定の個人や集団ではなく、アメリカ社会全体だったからである。これまで述べてきたように、福祉国家の再編を主導した 1970 年代の新自由主義は、家族主義的なものであった。1960 年頃から徐々に、伝統的家族が危機に瀕していたがゆえに、これを修復することで福祉依存からの脱却を成し遂げようとするものであった。

しかし実際には、伝統的家族の危機は貧困層だけではなかったのである。アメリカの家族全体に広がっていた。最も大きな要因は、離婚の増大である。1966 年の離婚率は、1,000 人に対して 2.5 人だったが、1976 年には 2 倍に拡大した。1978 年のギャラップ社の調査でも、10 代の若者の 3 分の 2 はお互いが合わなければ離婚に賛成と答えた。離婚率の上昇は、結婚に踏み切る恐れにつながり、子どもをもつことを踏みとどまらせた。その結果、伝統的家族は 1970 年代半ばにはアメリカ全体の 7% にすぎなくなっていた⁴。

ただし、離婚を経験した人の 5 分の 4 は、3 年以内に再婚するという事実もあった。これらの家庭では、継父や継母、半分血のつながった兄弟姉妹という長い鎖に連なっていた。

この複雑な家族関係では、離婚して 2 つになった家族が子どもに対する責任や養育を分担した。実質的には修復不可能なまでに崩壊した家庭の子どもたちは、2 つの家庭に属するようになったのである。他方、母親が再婚していない多くの家庭では、彼女たちは生活費を稼ぐために働かなければならなかった。彼女たちを受け入れた産業は成長したが、彼女たちを受け入れる雇用のほとんどがパートであり賃金も低かった。だが、食品、医療、サービス業でのパートは拘束時間が柔軟であったため、家庭と両立させることが容易であった。こうした家庭では、高額な託児料を払うことが難しく、子どもたちは家でテレビを見る時間が増えた。そのうえ、母親は時間を節約するためにファーストフードやインスタント食品を食卓に並べることが多くなったのである⁵。

このアメリカ社会全体の変化に対する戦いは、大海の波に抗うようなものであった。伝統的家族の崩壊は、もはや連邦政府の政策でどうにかなるようなものではなかったからである。1970 年代から 1980 年代にかけて、新自由主義的な福祉改革、そしてこれを推し進めようとしたニクソンとモイニハンの前に立ちはだかったのは、伝統的家族の終焉という社会の変化だったのである。

(4) 南部民主党の変化

伝統的家族が減少するという社会変化に対し、1970 年代から 1980 年代にかけて、これを乗り越えようとする新しい動きもつくりだした。具体的には、南部民主党の変化をさす。もともと、南部民主党は、民主党のなかでも特殊な存在であった。南北戦争とその後の再建期が南部の白人を団結させ、彼らを強力な民主党支持者にしたからである。南北戦争と復興は北部と共和党を連想させ、人種問題では全国的な流れと異なる動きをみせた。そして、南部は敬虔なキリスト教徒と保守的な白人が多いことでも知られていた⁶。

この南部民主党の変化は、1968 年の大統領選挙で、ニクソン陣営が「南部戦略(Southern Strategy)」を実施したことに端を発する。南部諸州で共和党候補を支持してくれそうな地域を綿密に調査する戦略が功を奏し、ニクソンが大統領に当選して以来、南部の保守層の多くが共和党へと支持政党を変えたからである。これ以降、共和党は南部保守層の取り込みを模索し、保守層が少なくなった南部民主党では、人種差別的な色彩が薄くなりはじめた⁷。

つぎに、1976 年の大統領選挙におけるカーターの当選も、南部民主党支持者が敬虔なキリスト教徒で道徳心にあついことを知らしめた。ウォーターゲート事件によって傷ついた大統領の威信と連邦政治の不信感が高まるなか、カーターは古臭い価値観を語った。ジョージ・ワシントン(George Washington)と桜の木の寓話をもちいて、「私は絶対に嘘はつかない」と断言したのである。そして、週末ごとにジョージア州の自宅に帰り、教会の日曜学校で聖書を教え続けた。ただし、カーターは敬虔なキリスト教徒であったが、彼は自らの宗教性をあくまで個人の問題とした。カーターの道徳観は、公共倫理とは別の次元のも

のだったのである⁸。

さらに、1984 年、労働組合や黒人が支持するモンデールが大統領選挙に出馬し敗北すると、南部民主党では、民主党そのものへの危機感が強まった。第 3 部で述べたように、この流れをいち早くつかんだのは、ルイジアナ州で政治家を多く輩出したロング家のギリスである。そして、ロング上院財政委員長のいところであるギリス・ロングが有能な若手を支援し、DLC を設立させた。ここにおいて、南部民主党の支持者のなかでは、南北戦争以来の地域主義的傾向が影をひそめ、共和党と戦う全国的視野を打ち出す動きがあらわれたのである。この動きのなかで、福祉政策については、伝統的家族の終焉を食い止めることができないと判断すると、個人主義的な方向性を示したのである。

つまり、南部民主党では、1970 年代から人種差別主義者が離脱し、熱心なプロテスタントの存在がうすくなり、新しい方向性を打ち出すよう変化したのである。この価値観の変化は、世代交代ということもできた。そして、南部民主党の新しい世代から、1996 年の福祉改革再編を成し遂げた新自由主義者クリントンが大統領として登場してきたのである。

3. アメリカの理想と現実

これまで本研究が論じてきたように、アメリカにおける福祉国家再編のはじまりは、1970 年代に新自由主義が主導したものである。1996 年、PRWORA によって、これが完成した。「自由主義の伝統」が継続しているというアメリカ例外論の立場で、この福祉国家再編を考えると、PRWORA は単なる政策転換ではなくなる。四半世紀にも及ぶ議論と試行錯誤を経て、建国以来の国民的合意が修正されたということになるからである。この国民的合意とは、連邦政府の役割を抑制して、宗教的慈善団体が福祉に再び介入するというものである。

これをアメリカの現実とするなら、1960 年代に頂点を迎えた福祉国家は、アメリカの理想といえる。連邦政府がアメリカの問題を理解し、問題点を改善することで、貧困という厳しい現実を撲滅できるという理想である。こうした理想を掲げることは、「アメリカン・ドリーム」という夢を補う役割も担った。だが、本研究が行ってきた論証にもとづけば、1970 年代と 1980 年代に行われた新自由主義的な福祉改革は、このアメリカの理想をゆるやかに現実に戻す作業であった。理想主義的な連邦政府の政策を修正し、国民的合意といえるものに修正することは、アメリカ政治の現実なのである。ゆえに、福祉政策をめぐる議論も、長い議論と数多くの改革法案を経て、福祉受給に就労義務を付帯するアメリカ型ワークフェアに落ち着いた。しかも、PRWORA は、チャリタブル・チョイスという宗教的慈善団体が介入する余地も認めた。別の言い方をすれば、リベラリズムが福祉政策を著しく拡大しても、広範な議論を経ることにより、国民全体が受け入れやすい程度にまで縮小するのである。より大きな視座でみれば、民主主義という政治制度を用いて、アメ

リカでは福祉政策を「自由主義の伝統」のなかにとどめる調整を行っているのである。

このように考えることは、アメリカの福祉国家再編の起源、すなわち 1970 年代とこれにつづく 1980 年代をより重層的に解釈することにもなる。これは、保守勢力が台頭したために福祉国家が再編されたという単純な見方を修正することになる。この意味で、本研究は、アメリカの福祉国家再編に関する従来の研究や右傾化を論じた先行研究に新たな視点を付け加えることになろう。

-
- ¹ 阿部斉、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学出版会、2002年、179-180頁。
- ² Richard Nixon, *RN: The Memoires of Richard Nixon*, New York: Touchstone, 1990, p.338.
- ³ Keith M. Finley, “Balancing Liberal and Conservative Policy Preferences: Russell B. Long’s Early United States Senate Career, 1948-1957,” *Louisiana History*, vol. 45, no. 1 (Winter 2004), pp. 5-35; John H. Cushman Jr., “Russell B. Long, 84, Senator Who Influenced Tax Laws,” *New York Times*, 11 May 2003, on line, <http://www.nytimes.com/2003/05/11/us/russell-b-long-84-senator-who-influenced-tax-laws.html?pagewanted=all&src=pm>. (as of 2012/7/7).
- ⁴ ピーター・N・キャロル(土田宏訳)『70年代アメリカ』彩流社、1994年、359-361頁; Heather Mason Kiefer, “What Does D-I-V-O-R-C-E Spell for Teens?,” *Gallup*, on line, <http://www.gallup.com/poll/8632/What-Does-DIVORCE-Spell-Teens.aspx>. (as of 7/30/2012).
- ⁵ 同書、363-367頁; Vital Statics of the United State 1976, Marriage and Divorce, Department of Health and Human Service, on line, http://www.cdc.gov/nchs/data/vsus/mgdv76_3.pdf. (as of 7/30/2012).
- ⁶ About USA, <http://aboutusa.japan.usembassy.gov/j/jusaj-travel-geography08.html>. (as of 7/30/2012).
- ⁷ Kevin Philips, *The Emerging Republican Majority: The Political Bible of the Nixon Era*, New York: Anchor Books, 1970, pp.187-289; Matthew D. Lassiter, *The Silent Majority: Suburban Politics in the Sunbelt South*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2006, pp.251-254.
- ⁸ キャロル、前掲、242-243頁; Daniel K. Williams, *God’s Own Party: The Making of the Christian Right*, New York: Oxford Univ. Press, 2010, p.133.

1970 年代と 1980 年代における福祉改革法案の審議年表

1969 年	8 月	ニクソン、AFDC 改革に関するテレビ演説を行なう
	9 月	社会保障に関する教書を送付
	10 月	家族扶助法、下院に提出 下院歳入委員会、公聴会を開く
1970 年	3 月	下院歳入委員会、家族扶助法を可決(21 対 3)
	4 月	下院本会議、家族扶助法を可決(243 対 155、修正なし)
	4-5 月	上院財政委員会、公聴会を開き、法案を政権に差し戻す
	6 月	家族扶助法(修正)を上院財政委員会に再付託
	7-9 月	上院財政委員会、公聴会を開く
	11 月	上院財政委員会、家族扶助法(修正)を否決(10 対 6)
	12 月	下院歳入委員会、両院協議会を拒否
1971 年	1 月	1971 年社会保障法修正、下院に提出
	6 月	下院本会議、1971 年社会保障法修正を可決(288 対 132)
	7-8 月	上院財政委員会、公聴会を開く
	12 月	上院財政委員会、職業訓練を義務付ける修正を求める 下院本会議、上院財政委員会の修正を承認
1972 年	1-2 月	上院財政委員会、公聴会を開く
	4 月	上院財政委員会、1971 年社会保障法修正を否決
	10 月	両院協議会、1972 年社会保障修正(AFDC を除外)を作成 上下両院、1972 年社会保障法修正を可決
1987 年	2 月	レーガン、福祉改革に関する演説を行う
	3 月	家族扶養法、下院に提出 3 つの委員会に付託され、それぞれ公聴会を開催
	7 月	家族保障法、上院に提出
	10 月	上院財政委員会、公聴会を開催
	12 月	下院本会議、家族扶養法を可決(230 対 194)
1988 年	9 月	上下両院、家族扶養法(上下両院調整案)を可決
	10 月	レーガン、家族扶養法に署名

注・凡例

- 1 引用文中において必要がある場合、[]で引用者が内容を補った。
- 2 人名に関する原語表記は、初出の場合に行った。ただし、頻出する人名や大統領は章をまたいだ場合でも原語表記を省略し、連邦議会の議論が中心となる章では議員や知事の選出州と所属政党を補った。
- 3 覚書や書簡などは発信人と受信人の姓で記載し、頻出する語句は略語を用いた。詳しくは以下の史料略語の一覧を参照。

[RMN] Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California.

F1969Jan: Folder Beginning January, 1969. (以下同様)

FFSS1: Folder Family Security System 1969, 1 of 2. (以下同様)

FM1969Feb: Folder Memos-February 1969. (以下同様)

FPH1969Jan: Folder President's Handwriting, January 1969. (以下同様)

MPC: Miscellaneous Political Correspondence.

OPPA: Office of Presidential Papers and Archives.

POF: President's Office Files.

PPF: President's Personal Files.

SMOF: Staff Member & Office Files.

WHSF: White House Special Files.

WHCF: White House Central Files.

[DPM] Daniel Moynihan Papers, Library of Congress, Washington D.C.

Part I : Chronicles Almost Every Phase of Moynihan's Career before 1976.

OEO: Folder OEO Overlap of OEO + HEW Programs 1969.

[LL] Library of Congress, Washington D.C.

[LLC] Law Library, Library of Congress, Washington D.C.

FAP, 1969: Security and Welfare Proposals, Hearings before the Committee on Ways and Means House of Representatives.

FAP, 1970: Security and Welfare Proposals, Hearings before the Committee on Rules House of Representative.

FAP, Brief Summary: Brief Summary of Principal Provisions of H.R. 16311, as Passed by the U.S. House of Representatives on April 16, 1970.

FAP, Finance, 1970: Family Assistance Act of 1970, Hearings before the Committee on Finance United States.

FAP, Finance, 1971: Family Assistance Act of 1971, Hearings before the Committee on Finance United States.

Finance, 1987: Welfare Reform, Hearings before the Committee on Finance United States.

SAA, Finance, 1972: Social Security Amendments of 1971, Hearings before the Committee on Finance United States.

Security, Report: Family Security Act of 1988, 18 May 1988, Report of the Committee on Finance United States.

Support, Report: Family Support Act of 1988, 28 September 1988, Conference Report.

Welfare Cheating: Welfare Cheating, Address of Hon. Russell B. Long, Chairman, Committee on Finance and Supporting Material, 14 Mar 1972.

[LBJ] Lyndon Johnson Library and Museum, Austin, Texas.

OHI: Oral History Interview.

- 4 一次史料の表記方法は、ニクソン図書館の指定にしたがって、以下の通り統一した。

(例)

Memo; Safire: 24 January 1969: F1969Jan: Box 77: POF: SMOF: WHSF; RMN.

ウィリアム・サファイアから 1969 年 1 月 24 日に発信された覚書、ニクソン図書館所蔵、ホワイトハウス特別ファイル、スタッフメンバーおよび部局ファイル、大統領執務室ファイル、箱番号 77、1969 年 1 月フォルダーの史料。

President Richard Nixon's Daily Diary; 10-17 November 1969: Folder November 1969: Box RC3: OPPA: SMOF: WHCF; RMN.

ニクソン大統領のスケジュール、ニクソン図書館所蔵、ホワイトハウス中央ファイル、スタッフメンバーおよび部局ファイル、大統領史料室、箱番号 RC3、1969 年 11 月フォルダーの史料。

- 5 タイトルだけで判別がつく既出の一次史料は、タイトル以降記載を省略した。

(例)

初出 OEO Annual Report; Box 4: FG6-7: Subject Files: WHSF; RMN, p.1.

既出 OEO Annual Report, p3.

参考文献

凡 例

1. 項目ごとにアルファベット順、同一著者のものは刊行年順に並べ、外国人の著作の邦訳は別途記載した。なお、ミドルネームの有無は原表記にあわせた。
2. 外国人の著作のうち、本研究で邦訳を用いた場合、著者名は邦訳の表記に従い、可能な限り（ ）内に原表記を付した。題名、出版社、刊行年は邦訳に従い、原題そのほかは省略した。なお、外国出版社の地名については、都市名と州名が同一のニューヨークを除き、これらを併記した。
3. 雑誌には巻号および年月を記載したが、原表記の形式がこれとは異なる場合、原表記にならって省略したり、原表記にそろえた。
4. 一次史料に関する略語は、注・凡例を参照のこと。なお、インターネットで広く公開されている史料には※印をつけ URL を記した。また、特定の場所からのアクセスやパスワードを必要とするなどの制限がかかっているものには*を付記し、URL を記載した。

1 未刊行一次史料所蔵館

Library of Congress, Washington D.C.

Daniel Moynihan Papers

Chronicles Almost Every Phase of Moynihan's Career before 1976.

Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California.

Campaign.1968 Inventory.

White House Special Files.

White House Central Files.

2 公開一次史料・関係法規など

Library of Congress, Washington D.C.

<http://www.loc.gov/law/find/hearings.php>. *

Brief Summary of Principal Provisions of H.R. 16311, as Passed by the U.S.

House of Representatives on April 16, 1970.

Committee on Finance and Supporting Material, 14 March 1972.

CRS Report for Congress, Two Versions of H.R. 1720.

Family Assistance Act of 1971, Hearings before the Committee on Finance United States.

Family Security Act of 1988, 18 May 1988, Report of the Committee on Finance.

Family Support Act of 1988, 28 September 1988, Conference Report.

Security and Welfare Proposals, Hearings before the Committee on Rules House of Representative.

Security and Welfare Proposals, Hearings before the Committee on Ways and Means House of Representatives.

Social Security Amendments of 1971, Hearings before the Committee on Finance United States.

Welfare Cheating: Welfare Cheating, Address of Hon. Russell B. Long, Chairman.

Welfare Reform, Hearings before the Committee on Finance United States.

<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.✂

CIS Legislative History.

Comprehensive Employment and Training Act Amendments of 1978.

Economic Opportunity Act of 1964.

Family Support Act of 1988.

Job Training Partnership Act of 1982.

Tax Reduction Act of 1975.

Tax Reform Act of 1975.

Lyndon B. Johnson Library and Museum, Austin, Texas.✂

<http://millercenter.org/scripps/archive/oralhistories/lbj>.

Oral History Interview.

Mink, Gwendolyn & Rickie Solinger eds., *Welfare: A Documentary History of U.S. Policy and Politics*, New York: New York Univ. Press, 2003.

Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California.✂

<http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/index.php>.

Virtual Library.

Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California.✂

<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/101388a.htm>.

Speeches.

Weisman, Steven R. ed., *Daniel Patrick Moynihan: A Portrait in Letters of an American*

Visionary, New York: Public Affair, 2010.

3 演説・回顧録・オーラルヒストリーなど

American Presidency Project.※

<http://www.presidency.ucsb.edu/>.

Nixon, Address on the State of the Union, 1972.

Reagan, Radio Address to the Nation on Welfare Reform.

Burns, Arthur F., *Reflections of an Economic Policy Maker: Speeches and Congressional Statements 1969-1978*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Clinton, Bill, *My life*, New York: Knopf, 2004.

Clinton, Hillary Rodham, *An Invitation to the White House: At Home with History*, New York: Simon & Schuster, 2000.

———, *Living History*, New York : Simon & Schuster, 2003.

Eisenhower, Julie Nixon, *Pat Nixon: Untold Story*, New York: Simon and Schuster, 1986.

Haldeman, H.R., *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*, New York: Barkley Books, 1994.

Mann, Robert, *Legacy to Power: Senator Russell Long of Louisiana*, Lincoln, NE: iUnivers, 1992.

Moynian, Daniel P., *The Politics of a Guaranteed Income*, New York: Random House, 1973.

———, *Coping: Essays on the Practice of Government*, New York: Random House, 1973.

———, *Family and Nation: The Godkin Lectures in Harvard University*, San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich, 1987.

———, *Came the Revolution: Argument in the Reagan Era*, San Diego, CA: HarcourtBrace Jovanovich, 1988.

——— リクター香子訳『政治家は、未来を告げる声を聞く』社会思想社, 1998 年.

Nixon, Richard, *Six Crises*, Garden City, NY: Doubleday, 1962.

———, *The Real War*, New York: Warner Books, 1981.

———, *Leaders*, New York: Warner Books, 1982.

———, *No More Vietnams*, New York: Arbor House, 1985.

———, *1999: Victory without War*, New York: Simon and Schuster, 1988.

- , *In the Arena: A Memoir of Victory, Defeat, and Renewal*, New York: Simon and Schuster, 1990.
- , *RN: The Memoires of Richard Nixon*, New York: Touchstone, 1990.
- Storober, Gerald S. & Deborah H. Strober, *Nixon: An Oral History of His Presidency*, New York: Harper Perennial, 1996.
- Thompson, Kenneth W., *The Nixon Presidency: Twenty-Two Intimate Perspectives of Richard M. Nixon*, Lanham, MD: Univ. Press of America, 1987.
- Wilson, Richard ed., *Setting the Course: The First Year, Major Policy Statements by Richard Nixon*, New York: Funk & Wagnalls, 1970.
- Witte, Edwin E., *Social Security Perspectives*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1962.
- , *The Developments of the Social Security Act: A Memorandum on the History of the Committee on Economic Security and Drafting and Legislative History of the Social Security Act*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1963.
- Yale Univ. Avaron Project.※
<http://avalon.law.yale.edu/>
 Johnson, Inaugural Address.
 Nixon, Inaugural Address.

4 新聞・雑誌・公式ホームページなど

- 阿部斉、内田満、高柳先男（編）『現代政治学小事典（新版）』有斐閣, 1999 年.
- Brookings Institution, Children and Family.※
<http://www.brookings.edu/research/topics/children-and-families>.
- California Department of Public Health, Medical Marijuana Program.※
<http://www.cdph.ca.gov/programs/mmp/Pages/default.aspx>.
- Community Action Partnership.※
<http://www.communityactionpartnership.com/>.
- CIA, The World Factbook.※
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>.
- City of Newburg.※
<http://www.cityofnewburgh-ny.gov/hom/home.htm>.
- Deschler's Precedents.※
<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/committeetab.action>.
- DLC, The Politics of Evasion: Democrats and the Presidency.※

http://www.dlc.org/documents/Politics_of_Evasion.pdf.
 独立行政法人労働政策研究・研修機構 2005 年報告書.※
http://www.jil.go.jp/institute/reports/2005/documents/039_04.pdf.
 Encyclopedia of Chicago, Cook County.※
<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/335.html>.
Gallup.※
<http://www.gallup.com/home.aspx>.
 稲田義久「現代アメリカ経済—インフレの兆し」
<http://kccn.konan-u.ac.jp/keizai/america/02/frame.html>.
 今村仁司、三島憲一、川崎修（編）『岩波社会思想事典』岩波書店, 2008 年.
Los Angeles Times.※
<http://www.latimes.com/>.
 National Governors' Association, 2011-2012 Committees.※
<http://www.nga.org/cms/home/federal-relations/nga-committees.html>.
 ———, Annual Meeting Transcript, 1986.※
<http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/1986NGAAnnualMeeting.pdf>.
 ———, Winter Meeting Transcript, 1987.※
<http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/1987NGAWinterMeeting.pdf>.
National Journal.
New Republic.
New York Times.※
www.nytimes.com/.
New York Times Magazine.※
www.nytimes.com/pages/magazine/index.html.
 日興リサーチセンター・ワシントン事務所『「ワシントンの常識」で内側からアメリカの政
 策を読む』ダイヤモンド社, 1997 年.
 斎藤眞ほか（監）『アメリカを知る事典（新訂増補版）』平凡社, 2000 年.
 Statistical Abstract of the United States.※
<http://www.census.gov/prod/www/abs/statab1951-1994.htm>.
USA Today.
 U.S. Embassy Tokyo, About USA.※
<http://aboutusa.japan.usembassy.gov/jusaj-main.html>.
 U.S. Department of Health and Human Service, Historical Highlights.※
<http://www.hhs.gov/about/hhshist.html>.
 ———, History of Child Bureau.※
http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/aboutcb/about_cb.htm.

———, Vital Statics of the United State 1976.※

<http://www.cdc.gov/nchs/products/nvsr.htm>.

U.S. Representative, Committee on Ways and Means.※

<http://waysandmeans.house.gov/>.

U.S. Senate, Committee on Finance.※

<http://www.finance.senate.gov/>.

Washington Post.

5 二次史料 — アメリカ政治史・アメリカ研究

Adams, Jane & D. Gorton, “This Land Ain’t My Land: The Eviction of Sharecroppers by the Farm Security Administration,” *Agricultural History*, 83-2 (Spring 2009) .

Ambrose, Stephen E., *Nixon: The Triumph of a Politician 1962-1972*, New York: Simon & Schuster, 1989.

Andrew, John A., *Lyndon Johnson and the Great Society*, Chicago, IL: Ivan R. Dee, 1998.

Beard, Charles A., *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: Macmillan, 1913.

——— & Mary R. Beard, *The Rise of American Civilization* (2 vols.) New York: Macmillan, 1927.

——— & George H. E. Smith, *The Old Deal and the New*, New York: Macmillan, 1940.

Benjamin, Gerald & T. Norman Hurd eds., *Rockefeller in Retrospect: The Governor’s New York Legacy*, Albany, NY: Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1984.

Berkowitz, Edward & Kim McQuaid, *Creating the Welfare State: The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, New York: Praeger, 1988.

———, *Robert Ball and the Politics of Social Security*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 2003.

バーンスタイン, カール & ボブ・ウッドワード (Bernstein, Carl & Bob Woodward) 常盤新平訳『大統領の陰謀』文藝春秋, 2005 年.

Bernstein, David E., *Rehabilitating Lochner: Defending Individual Rights against Progressive Reform*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press, 2011.

Bourque, Monique, “Populating the Poorhouse: A Reassessment of Poor Relief in the Antebellum Delaware Valley,” *Pennsylvania History*, 70 (Autumn 2003) .

- Brinkley, Alan, *Voices of Protest: Huey Long, Father Coughlin and the Great Depression*, New York: Vintage, 1982.
- , *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*, New York: Vintage, 1996.
- , *Liberalism and Its Discontents*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1998.
- , *American History: A Survey*, Boston, MA: McGraw-Hill, 2007.
- Burke, Vincent J. & Vee Burke, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, New York: Columbia Univ. Press, 1974.
- キャロル, ピーター (Carroll, Peter N.) 土田宏訳『70年代アメリカ』彩流社, 1994年.
- Clare, Rod, "Resisting 'the Doldrums': The League of Women Voters in North Carolina in the 1950s," *North Carolina Historical Review*, 86-3 (April 2009) .
- Clemens, Elisabeth S. & Doug Guthrie eds., *Politics and Partnerships: The Role of Voluntary Associations in America's Political Past and Present*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press, 2010.
- DiNunzio, Mario R., *Franklin D. Roosevelt and the Third American Revolution*, Westport, CT: Praeger, 2011.
- Dowden-White, Priscilla A., *Groping toward Democracy: African American Social Welfare Reform in St. Louis 1910-1949*, Columbia, MO: Univ. of Missouri Press, 2011.
- Evans, Rowland & Robert Novak, *Nixon in the White House: The Frustration of Power*, New York: Random House, 1971.
- Finley, Keith M., "Balancing Liberal and Conservative Policy Preferences: Russell B. Long's Early United States Senate Career, 1948-1957," *Louisiana History*, 45-1 (Winter 2004) .
- フクヤマ, フランシス (Fukuyama, Francis) 渡部昇一訳『歴史の終わり』(全2巻) 三笠書房, 1992年.
- , *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.
- , *After the Neocons: America at the Crossroads*, London, UK: Profile Books, 2006.
- & Larry Diamond eds., *Poverty, Inequality, and Democracy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 2012.
- 古矢旬『アメリカニズム』東京大学出版会, 2002年.
- Gara, Larry, *The Presidency of Franklin Pierce*, Lawrence, KS: Univ. Press of Kansas, 1991.
- Greenberg, David, *Nixon's Shadow: The History of an Image*, New York: Norton, 2003.

- Hofstadter, Richard, *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York: A. A. Knopf, 1948.
- , *The Age of Reform from Bryan to F. D. R.*, New York: Vintage Books, 1955.
- 田村哲夫訳『アメリカの反知性主義』みすず書房, 2003 年.
- 星野貞一郎「社会保障の歴史」社会保障研究所（編）『アメリカの社会保障』東京大学出版会, 1989 年.
- Hunt, D. Bradford, *Blueprint for Disaster: The Unraveling of Chicago Public Housing*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009.
- 五十嵐武士、古矢旬、松本礼二（編）『アメリカの社会と政治』有斐閣, 1995 年.
- Jackson, Kenneth T., *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York: Oxford Univ. Press, 1985.
- ジャンソン, ブルース (Jansson, Bruce S.) 島崎義孝訳『アメリカ社会福祉政策史』相川書房, 1997 年.
- Johnson, Haynes, *Sleepwalking through History: America in the Reagan Years*, New York: Norton, 1991.
- カルブ, マーヴィン (Kalb, Marvin L.) 岡村黎明訳『ニクソン・メモ』サイマル出版会, 1996 年.
- Katzman Robert A., ed., *Daniel Patrick Moynihan: The Intellectual in Public Life*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1988.
- Kennedy, David M., “What the New Deal Did,” *Political Science Quarterly*, 124-2 (Summer 2009) .
- Kerr, Daniel R., *Derelict Paradise: Homelessness and Urban Development in Cleveland, Ohio*, Amherst, MA: Univ. of Massachusetts Press, 2011.
- Kotz, Nick & Mary L. Kotz, *Passion for Equality: George Wiley and the Movement*, New York: W. W. Norton & Company, 1977.
- 久保文明『ニューディールとアメリカ民主政－農業政策をめぐる政治過程』東京大学出版会, 1988 年.
- （編）『アメリカ政治』有斐閣, 2010 年.
- Lansing, Michael J., “Salvaging the Man Power of America: Conservation, Manhood, and Disabled Veterans during World War I,” *Environmental History*, 14-1 (January 2009) .
- Lassiter, Matthew D., *The Silent Majority: Suburban Politics in the Sunbelt South*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2006.
- , “Political History beyond the Red-Blue Divide,” *Journal of American History*, 98-3 (December 2011) .
- Leuchtenburg, William E., *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, New

- York: Harper & Row, 1963.
- Long, Alecia P., “Poverty Is the New Prostitution: Race, Poverty, and Public Housing in Post-Katrina New Orleans,” *Journal of American History*, 94-3 (December 2007) .
- ルバヴ, ロイ (Lubove, Roy) 古川孝順訳『アメリカ社会保障前史』川島書店, 1982 年.
- Mann, James, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, New York: Vintage, 2000.
- Mason, Robert, *Richard Nixon and the Quest for a New Majority*, Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press, 2003.
- 松尾文夫『ニクソンのアメリカ』サイマル出版会, 1972 年.
- 松岡完『1961 ケネディの戦争—冷戦・ベトナム・東南アジア』朝日新聞社, 1999 年.
- 『ベトナム症候群』中央公論新社, 2003 年.
- Mieras, Emily, “Tales from the Other Side of the Bridge: YMCA Manhood, Social Class, and Social Reform in Turn of the Twentieth Century Philadelphia,” *Gender & History*, 17-2 (August 2005) .
- Moynian, Daniel P., *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York: Free Press, 1971.
- , *Counting Our Blessings: Reflections on the Future of America*, Boston, MA: Little, Brown, 1980.
- , *On the Law of Nations*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1990.
- & Timothy M. Smeeding eds., *The Future of the Family*, New York: Russell Sage Foundation, 2004.
- 向井洋子『アメリカ政治史の基本』大学教育出版, 2011 年.
- Nadasen, Premilla, *Jennifer Mittelstadt, and Marisa Chappell, Welfare in the United States: A History with Documents 1935-1996*, New York: Routledge, 2009.
- 中野博文「呪縛としての自由」岡住正秀、中野博文、久木尚志（編）『たたかう民衆の世界』彩流社, 2005 年.
- 中屋健一『ケネディとニューフロンティア』清水書院, 1984 年.
- Nellis, Eric & Anne Decker Cecere, eds., *The Eighteenth-Century Records of the Boston Overseers of the Poor*, Boston, MA: Colonial Society of Massachusetts, 2007.
- 大津留（北川）智恵子「小さな政府へ？—1970 年代から 20 世紀末まで」村山裕三、地主敏樹（編）『アメリカ経済論』ミネルヴァ書房, 2004 年.
- 大森雄太郎『アメリカ革命とジョン・ロック』慶応大学出版会, 2005 年.
- Parmet, Herbert S., *Richard Nixon and His America*, Boston, MA: Little, Brown & Co., 1990.
- Perlstein, Rick, *Nixonland: The Rise of a President and the Fracturing of America*, New

- York: Scribner, 2008.
- Reeves, Richard, *President Nixon: Alone in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2001.
- ロービア, リチャード (Rovere, Richard H.) 宮地健次郎訳『マッカーシズム』岩波書店, 1989 年.
- 齋藤眞『アメリカ政治外交史』東京大学出版会, 1975 年.
- 笹田直人「アメリカン・ドリーム」笹田直人、堀真理子、外岡尚美 (編)『概説アメリカ文化史』ミネルヴァ書房, 2006 年.
- Scheve, Kenneth, and David Stasavage, “The Political Economy of Religion and Social Insurance in the United States, 1910-1939,” *Studies in American Political Development*, 20 (October 2006) .
- シュレジンジャー・ジュニア, アーサー (Schlesinger, Arthur M. Jr.) 佐々木専三郎訳『ローズヴェルトの時代』(全 3 巻) 論争社, 1962 年.
- , *The Imperial Presidency*, Boston, MA: Houghton Mifflin, 1973.
- 藤田文子、藤田博司訳『アメリカ大統領と戦争』岩波書店, 2005 年.
- Schudson, Michael, *Watergate in American Memory: How We Remember, Forget, and Reconstruct the Past*, New York: Basic Books, 1992.
- Schulman, Bruce J., *Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents*, Boston, MA: Bedford/St. Martin's, 2007.
- & Julian E. Zelizer eds., *Rightward Bound: Making America Conservative in the 1970s*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 2008.
- Sckocpol, Theda, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1995.
- , *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1995.
- Smith, Harold L., “All Good Things Start with the Women: The Origin of the Texas Birth Control Movement, 1933-1945,” *Southwestern Historical Quarterly*, 114 -1 (January 2011) .
- Smith, Jason S., *Building New Deal Liberalism*, New York: Cambridge Univ. Press, 2006.
- Speakman, Joseph M., “The New Deal Arrives in Penn's Woods: The Beginnings of the Civilian Conservation Corps in Pennsylvania,” *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, 130 (April 2006) .
- Stein, Judith, “Stayin' Alive: The 1970s and the Last Days of the Working Class,” *Journal of American History*, 98-1 (June 2011) .
- , “Politics and Policies in the 1970s and Early 21st Century: The Linked

- Recessions,” Presented at Policy History Conference 2012.
- スグルー, トマス (Sugrue, Thomas J.) 川島正樹訳『アメリカの都市危機と「アンダークラス」』明石書店, 2002 年.
- トラットナー, ウォルター (Trattner, Walter) 古川孝順訳『アメリカ社会福祉の歴史』川島書店, 1978 年.
- Van Hook, Jennifer V. W., Susan K. Brown, and Frank D. Bean, “For Love or Money? Welfare Reform and Immigrant Naturalization,” *Social Forces*, 85-2 (December 2006) .
- Wall, Barbra M. & Eileen K. Rossen, “Media as a Teaching Tool in Psychiatric Nursing Education,” *Nurse Educator*, 29-1 (January 2004) .
- ワシントン・ポスト (Washington Post Company) (編) 斎田一路訳『ウォーターゲートの遺産—政治的人間ニクソンの誕生と死』みすず書房, 1975 年.
- Williams, Daniel K., *God’s Own Party: The Making of the Christian Right*, New York: Oxford Univ. Press, 2010.
- Williams, T. Harry, *Huey Long*, New York: Knopf, 1969.
- Wilson, Angene & Jack Wilson, *Voices from the Peace Corps: Fifty Years of Kentucky Volunteers*, Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2011.

6 二次史料 — 政治思想・政治・社会研究など

- 阿部齊、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学出版会, 2002 年.
- Appleby, Joyce, “The Social Origins of American Revolutionary Ideology,” *Journal of American History*, 64-4 (March 1978) .
- , *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1992.
- & Alan Brinkley, *The American Journey*, New York: Glencoe/McGraw-Hill, 1998.
- Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1967.
- Becker, Carl L., *The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas*, New York: Random, 1972.
- ベル, ダニエル (Bell, Daniel A.) 斎藤真、泉昌一訳『保守と反動』みすず書房, 1958 年.
- , *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1988.
- , *Beyond Liberal Democracy: Political Thinking for an East Asian Context*,

- Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2006.
- ダール, ロバート (Dahl, Robert A.) 杉田敦訳『アメリカ憲法は民主的か』岩波書店, 2003年.
- Derthick, Martha, *Policy Making for Social Security*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1979.
- Domhoff, William, *The Higher the Circles: The Governing Class in America*, New York, Random House, 1970.
- Ellis, Richard J., *American Political Cultures*, New York: Oxford Univ. Press, 1993.
- ed., *Speaking to the People: The Rhetorical Presidency in Historical Perspective*, Amherst, MA: Univ. of Massachusetts Press, 1998.
- Ericson, David F. & Louisa Bertch Green eds., *The Liberal Tradition in American Politics: Reassessing the Legacy of American Liberalism*, New York: Routledge, 1999.
- Erikson, Kai T., *Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance*, New York: Wiley, 1966.
- Farber, Daniel ed., *Security v. Liberty: Conflicts between Civil Liberties and National Security in American History*, New York: Russell Sage Foundation, 2008.
- Featherman, David L. & Maris A. Vinovskis eds., *Social Science and Policy-Making: A Search for Relevance in the Twentieth Century*, Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press, 2001.
- Fenno, Richard, *Congressmen in Committee*, Boston, MA: Little, Brown and Company, 1973.
- Fleming, Thomas, *The Morality of Everyday Life: Rediscovering an Ancient Alternative to the Liberal Tradition*, Columbia, MO: Univ. of Missouri Press, 2004.
- Glazer, Nathan, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1988.
- & ダニエル・モイニハン (——— & Daniel P. Moynihan) 阿部斉、飯野正子訳『人種のるつぼを越えて』南雲堂, 1986年.
- Green, John C. et al. eds., *The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium*, Washington D.C.: Georgetown Univ. Press, 2003.
- et al., “Faith and Election: The Christian Right in Congressional Campaigns 1978-1988,” *Journal of Politics*, 55-1 (February 1993) .
- ハミルトン, アレクサンダー、ジョン・ジェイ & ジェイムズ・マディソン (Hamilton, Alexander, John Jay & James Madison) 斎藤眞、中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』岩波書店, 1999年.
- ハーツ, ルイス (Hartz, Louis) 有賀貞訳『アメリカ自由主義の伝統』講談社, 1994年.

- Heineman, Robert A., *Authority and the Liberal Tradition*, Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1984.
- Hullington, Mark., *The American Liberal Tradition Reconsidered: The Contested Legacy of Louis Hartz*, Lawrence, KS : University Press of Kansas, 2010.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 2006.
- Judis, John B. & Ruy Teixeira, *The Emerging Democratic Majority*, New York: Scribner, 2002.
- 川崎修「リベラリズムの多様性」『思想』965（2004年9月）。
- 『「政治的なるもの」の行方』岩波書店, 2010年。
- クロッペンバーグ, ジェームス (Kloppenber, James T.) 古矢旬、中野勝郎訳『オバマを読むーアメリカ政治思想の文脈』岩波書店, 2012年。
- 小室豊允『福祉改革の思想と課題』新評論, 1981年。
- Kutler, Stanley I., *Abuse of Power*, New York: Free Press, 1997.
- Liebman, Jeffrey B., “The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution,” *Tax Policy and the Economy*, 12 (1998) .
- ロウイ, セオドア (Lowi, Theodore) 村松岐夫監訳『自由主義の終焉』木鐸社, 1981年。
- MacMillan, Margaret, *Nixon and Mao: The Week That Changed the World*, New York: Random House Trade Paperbacks, 2008.
- Malanga, Steven, “Whatever Happened to the Work Ethic?” *City Journal*, 19-3 (September 2010) .
- 松岡泰「ニュー・デモクラットの台頭と民主党の党改革運動」『アドミニストレーション』1-1（1994年12月）。
- Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, CT: Yale Univ. Press, 1975.
- マズリッシュ, ブルース (Mazlish, Bruce) 岩島久夫訳『ニクソンの精神分析』サイマル出版会, 1973年。
- Micklethwait, John & Adrian Wooldridge, *The Right Nation: Conservative Power in America*, New York: Penguin Press, 2004.
- Mileur, Jerome M., *The Liberal Tradition in Crisis*, Lexington, MA: Heath, 1974.
- Mollenkopf, John & Ken Emerson eds., *Rethinking the Urban Agenda: Reinvigorating the Liberal Tradition in New York City and Urban America*, New York: Century Foundation Press, 2001.
- Musto, David F., *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, New York: Oxford Univ. Press, 1999.
- 中野勝郎『アメリカ連邦体制の確立ーハミルトンと共和政』東京大学出版会, 1993年。

- Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press, 1990.
- Newman, Katherine S., *Declining Fortunes: The Withering of the American Dream*, New York: Basic Books, 1994.
- 新田紀子「思いやりのある保守主義」久保文明（編）『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力』日本国際問題研究所, 2003 年.
- 小野紀明ほか『モダンとポスト・モダン』木鐸社, 1992 年.
- Peschek, Joseph G., *Policy-Planning Organizations: Elite Agendas and America's Rightward Turn*, Philadelphia, PA: Temple Univ. Press, 1987.
- Peters, John D., *Courting the Abyss: Free Speech and the Liberal Tradition*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.
- Philips, Kevin, *The Emerging Republican Majority: The Political Bible of the Nixon Era*, New York: Anchor Books, 1970.
- , *Post-Conservative America: People, Politics, and Ideology in a Time of Crisis*, New York: Random House, 1982.
- , *Boiling Point: Republicans, Democrats, and the Decline of Middle-Class Prosperity*, New York: Random House, 1993.
- , *American Theocracy: The Peril and Politics of Radical Religion, Oil, and Borrowed Money in the 21st Century*, New York: Viking, 2006.
- Reichley, James A., *Conservatives in an Age of Change: The Nixon and Ford Administrations*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1981.
- リースマン, デヴィッド (Riesman, David) 加藤秀俊訳『孤独な群衆』みすず書房, 1961 年.
- ロシター, クリントン (Rossiter, Clinton L.) アメリカ研究振興会訳『アメリカの保守主義—伝統と革新との交錯』有信堂, 1964 年.
- 庄子圭吾訳『立憲独裁—現代民主主義諸国における危機政府』未知谷, 2006 年.
- 佐々木毅『現代アメリカの保守主義』岩波書店, 1984 年.
- 『アメリカの保守とリベラル』講談社, 1993 年.
- Schwab, Larry M., *The Illusion of a Conservative Reagan Revolution*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 1991.
- Sheingate, Adam D., *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2003.
- Sinclair, Barbara, *Majority Leadership in the U.S. House*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 1983.
- Steensland, Brian, *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed*

- Income Policy*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2007.
- 杉田敦『権力の系譜学—フーコー以後の政治理論に向けて』岩波書店, 1998 年.
- 「思想・哲学」五十嵐武士、油井大三郎（編）『アメリカ研究入門（第3版）』東京大学出版会, 2003 年.
- 田久保忠衛『戦略家ニクソン』中央公論社, 1996 年.
- トクヴィル, アレクシス (Tocqueville, Alexis de) 松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』（全2巻4冊）岩波書店, 2005 年.
- ターナー, フレデリック (Turner, Frederick J.) 松本政治、嶋忠正訳『アメリカ史における辺境』北星堂書店, 1973 年.
- 梅田久恵「アメリカ民主党再生戦略をめぐって」『リファレンス』650 (2005 年 3 月) .
- Volkmer, Walter E. ed., *The Liberal Tradition in American Thought*, New York: Putnam, 1969.
- Weingast, Barry & William Marshall, “The Industrial Organization of Congress,” *Journal of Political Economy*, 96-1 (February 1988) .
- Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic 1776-1787*, New York: Norton, 1969.
- Young, James P., *Reconsidering American Liberalism: The Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder, CO: Westview Press, 1996.

7 二次史料 — 福祉国家論・経済研究など

- Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 2009.
- Alstott, Ann L., “The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform,” *Harvard Law Review*, 108-3 (January 1995) .
- Anderson, Martin ed., *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the United States*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1978.
- 新井光吉『アメリカの福祉国家政策—福祉切捨て政策と高齢社会日本への教訓』九州大学出版会, 2002 年.
- Baldock, John et al. eds., *Social Policy*, New York: Oxford Univ. Press, 2007.
- Bashevkin, Sylvia, *Welfare Hot Buttons: Women, Work, and Social Policy Reform*, Toronto, CAN: Univ. of Toronto Press, 2002.
- Bateman, Worth, “An Application of Cost-Benefit Analysis to the Work-Experience Programs,” *American Economic Review*, 57-2 (May 1967) .
- Beilenson, Anthony & Larry Agran, “Welfare Reform Act of 1971,” *Pacific Law Journal*,

3 (1972) .

- Béland, Daniel, *Social Security*, Lawrence, KS: Univ. Press of Kansas, 2005.
- Blank, Rebecca M., "Evaluating Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature*, 40-4 (December 2002) .
- Bloom, Howard S. et al., "The Benefits and Costs of JTPA Title 2-A Program," *Journal of Human Resources*, 32-3 (Summer 1997) .
- Bork, Robert H., "The Impossibility of Finding Welfare Rights in the Constitution," *Washington Univ. Law Quarterly*, 695 (1979) .
- Brueckner, Jan K., "Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence," *Southern Economic Journal*, 66-3 (January 2000) .
- Burns, Arthur F., *Prosperity without Inflation*, New York: Fordham Univ. Press, 1957.
- , "Progress toward Economic Stabilities," *American Economic Review*, 50-1 (March 1960) .
- , *The Condition of the American Economy*, Washington, D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.
- Castles, Frank, *The Social Democratic Image of Society*, London, UK: Routledge & Keagan Paul, 1978.
- Chaves, Mark, "Religious Congregations and Welfare Reform: Who Will Take Advantage of Charitable Choice?" *American Sociological Review*, 64-6 (December 1999) .
- Coleman, James S., "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, 94 (1988) .
- Cox, Robert H., "The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights Are Changing," *Journal of Social Policy*, 27-1 (January 1998) .
- Cutright, Phillips, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Program," *American Journal of Sociology*, 70-2 (March 1965) .
- Esping-Anderson, Gosta, *The Social Democratic Road to Power*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1985.
- ガルブレイス, ジョン (Galbraith, John K.) 鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』岩波書店, 1990 年.
- ギルバート, ニール & バーバラ・ギルバート (Gilbert, Neil & Barbara Gilbert) 伊部秀男ほか訳『福祉政策の未来』中央法規出版, 1989 年.
- Goldberg Gertrude S. & Sheila D. Collins, *Washington's New Poor Law: Welfare 'Reform' and the Roads Not Taken, 1935 to the Present*, New York: Apex Press, 2001.
- Grinderng, Margaret P., "Families behind the AFDC Stereotype," *Journal of Extension*,

- 14 (January 1976) .
- Gunther, Gerald, “Foreword: In Search of Evolving Doctrine on A Changing Court: A Model for a Newer Equal Protection,” *Harvard Law Review*, 86-1 (November 1972) .
- Guttman, Robert, “Job Training Partnership Act: New Help for the Unemployed,” *Monthly Labor Review*, 105-3 (March 1983) .
- Katz, Michael B., *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Press, 2008.
- 菊池馨実『年金保険の基本構造』北海道大学図書刊行会, 1999 年.
- 木下武徳『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社, 2007 年.
- 小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房, 1999 年.
- 小林勇人「カリフォルニア州の福祉改革ーワークフェアの二つのモデルの競合と帰結」渋谷博史、中浜隆（編）『アメリカ・モデル福祉国家 Iー競争への補助階段』昭和堂, 2010 年.
- Kraft, Michael E. & Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington DC: CQ Press, 2007.
- Levitan, Sar A. & Garth L. Mangum, *Federal Training and Work Programs in the Sixties*, Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press, 1969.
- 原伸子（編）『福祉国家と家族』法政大学出版局, 2012 年.
- 原田綾子『「虐待大国」アメリカの苦闘』ミネルヴァ書房, 2008 年.
- ハリントン、マイケル（Harrington, Michael）内田満、青山保訳『もう一つのアメリカー合衆国の貧困』日本評論社, 1965 年.
- Hum, Derek & Wayne Simpson, “Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States,” *Journal of Labor Economics*, 11-1 (January 1993) .
- McCarron, Kevin M., “Job Corps, AmeriCorps, and Peace Corps: An Overview,” *Occupational Outlook Quarterly*, 44-3 (Fall 2000) .
- Moynihan, Daniel P. “The Negro Family: Equality of Opportunity vs. Equality of Results, 1965,” *Poverty and Social Welfare in the United States*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972.
- , *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in The War on Poverty*, New York: Free Press, 1969.
- 向井洋子「アメリカ福祉の解釈」杉田米行（編）『日米の社会保障とその背景』大学教育出版, 2010 年.
- 根岸毅宏『アメリカの福祉改革』日本経済評論社, 2006 年.
- Noble, Charles, *Welfare as We Knew It*, New York: Oxford Univ. Press, 1997.

- 西山隆行『アメリカ型福祉国家と都市政治－ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』東京大学出版会, 2008 年.
- 「アメリカの福祉国家再編と対貧困者政策」杉田米行（編）『日米の社会保障とその背景』大学教育出版, 2010 年.
- Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and The Politics Retrenchment*, New York: Cambridge Univ. Press, 1995.
- , “The New Politics of the Welfare State,” *World Politics*, 48-2 (January 1996) .
- ピムペア, ステファン (Pimpare, Stephen) 桜井まり子、甘糟智子訳『民衆が語る貧困大国アメリカ－不自由で不平等な福祉小国の歴史』明石書店, 2011 年.
- 斎藤義彦『アメリカおきざりにされる高齢者福祉－貧困・虐待・安楽死』ミネルヴァ書房, 2004 年.
- Salamon, Lester M., “The Marketization of Welfare,” *Social Service Review*, 67-1 (March 1993) .
- 佐藤千登勢『軍需産業と女性労働－第二次世界大戦下の日米比較』彩流社, 2003 年.
- 渋谷博史、内山昭、立岩寿一（編）『福祉国家システムの構造変化－日米における再編と国際的枠組み』東京大学出版会, 2001 年.
- 『「豊かな社会」とアメリカ型福祉国家』東京大学出版会, 2005 年.
- 『20 世紀アメリカ財政史』東京大学出版会, 2005 年.
- 新川敏光、篠田徹（編）『労働と福祉国家の可能性』ミネルヴァ書房, 2009 年.
- 杉本貴代栄、森田明美（編）『シングルマザーの暮らしと福祉政策』ミネルヴァ書房, 2009 年.
- Tanenhaus, D.S., “Growing up Dependent: Family Preservation in Early Twentieth-Century Chicago,” *Law and History Review*, 19 (Fall 2001) .
- Theodoulou, Stella Z. & Matthew A. Cahned eds., *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995.
- 埋橋孝文（編）『ワークフェア－排除から包摂へ？』法律文化社, 2007 年.
- Visser, Jelle, “Union Membership Statistics in 24 Countries,” *Monthly Labor Review*, 129-1 (January 2006) .
- Wilensky, Harold & Charles Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1965.
- Williams, Lucy A. “The Ideology of Division: Behavior Modification Welfare Reform Proposals,” *Yale Law Journal*, 102-3 (December 1992) .
- , “The Abuse of Section 1115 Waivers: Welfare Reform in Search of a Standard,” *Yale Law & Policy Review*, 12-1 (Fall 1994) .
- Ziliak, James P. et al., “Accounting for the Decline in AFDC Caseloads: Welfare Reform or the Economy?” *Journal of Human Resources*, 35-3 (Summer, 2000) .

Zumbrun, Ronald A. et al., "Welfare Reform: California Meets the Challenge," *Pacific Law Journal*, 4 (1973) .

8 二次史料 — 博士論文

Anderson, Patricia Dockman, *By Legal or Moral Suasion Let Us Put It Away: Temperance in Baltimore 1829-1870*, Ph.D. dissertation, University of Delaware, 2008.

Ahuja, Neel, *Cultures of Quarantine: Race, U.S. Empire, and the Biomedical Discourse of National Security, 1893-1960*, Ph.D. dissertation, University of California, San Diego, 2008.

Bergman, Jonathan C., *The Shape of Disaster and the Universe of Relief: A Social History of Disaster Relief and the Hurricane of 38, Suffolk County, Long Island, New York 1938-1941*, Ph.D. dissertation, State University of New York, Buffalo, 2008.

Birk, Megan Elizabeth, *Alone in the Country: Rural Social Welfare for Dependent Children, 1865-1920*, Ph.D. dissertation, Purdue University, 2008.

Camp-Landis, Stephen Kenneth, *Redistributive Policy in an Individualistic Culture: Welfare Reform in Pennsylvania, 1996-2002*, Ph.D. dissertation, New York University, 2008.

Coleman, Amanda, *Reformulating the Region: Competing Discourses of Region and Regional Change in the Depression-Era U.S. South*, Ph.D. dissertation, University of Oregon, 2008.

Davis, Helen Louise, *Compassionate Consumerism: Mass Movements, Youth Markets, and the Evolution of an Ethic from Band Aid to Idol Aid*, Ph.D. dissertation, Michigan State University, 2008.

Jennings, Audra R., *With Minds Fixed on the Horrors of War: Liberalism and Disability Activism, 1940-1960*, Ph.D. dissertation, Ohio State University, 2008.

Lock, Sarah J., *The People in the Neighborhood: Samaritans and Saviors in Middle-Class Women's Social Settlement Writings 1895-1914*, Ph.D. dissertation, Texas Christian University, 2008.

Micheltmore, Mary C., *Taxing State/Welfare State: How the Politics of Aid to Families with Dependent Children and the Federal Income Tax Shaped Modern America, 1960-1980*, Ph.D. dissertation, University of Michigan, 2006.

Moniz, Amanda Bowie, *Labours in the Cause of Humanity in Every Part of the Globe:*

- Transatlantic Philanthropic Collaboration and the Cosmopolitan Ideal, 1760-1815*, Ph.D. dissertation, University of Michigan, 2008.
- 室田信一『アメリカにおける福祉国家の政策とコミュニティ・オーガナイズिंगの力動』博士論文（社会福祉学），同志社大学, 2010 年.
- 野田博也『現代アメリカの公的扶助における「劣等処遇」原則の変容』博士論文（社会福祉学），首都大学東京, 2010 年.
- 小林勇人『ワークフェアの起源と変容ーアメリカにおける福祉改革の動態についての政策分析』博士論文（学術），立命館大学, 2008 年.
- Pahaham, Cheryl Ann, *Racial Origins of Wisconsin's Welfare Reform, 1980 to 2000*, Ph.D. dissertation, New School University, 2005.
- Rose, Sarah Frances, *No Right to Be Idle: The Invention of Disability 1850-1930*, Ph.D. dissertation, University of Illinois, Chicago, 2008.
- Turner, Julie D., *To Make America Over: The Greenbelt Towns of the New Deal*, Ph.D. dissertation, Miami University, 2010.
- Smith, Freddy Carl, *Shadows over Goshen: Plain Whites, Progressives, and Paternalism in the Depression South*, Ph.D. dissertation, University of Southern Mississippi, 2008.