

# アメリカにおけるフードスタンプ改革\*

## —2014年農業法をめぐる議論を中心に—

### Food Stamp Reform and Agricultural Act of 2014

佐藤 千登勢  
SATO Chitose

#### Abstract

The food stamp program (also known as the Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP) has been an integral part of American social welfare system since its inception in the 1960s. By providing food-purchasing assistance for low income families, it has saved millions of destitute people, especially children, from malnutrition and hunger. In the aftermath of the 2008 recession, the number of food stamp recipients has reached a record high and it has become the “last resort” safety net for those who lost jobs. Even after the U.S. economy regained the pre-recession level, more than 10% of the nation’s population has been benefiting from the program.

In recent years, this rapid expansion has made the food stamp program a target for criticism among budget-minded conservative Republicans and they have explored the possibility of cutting its benefits. However, since the food stamp program is administered by the Department of Agriculture under the Agricultural Act, in order to scale it down, critics have to confront various interests. Influential agricultural lobbies represent large-scale commercial farms and agribusiness. Food and beverage companies and retailers are also opposed to the cutbacks of food stamps. As a result, aside from minor budgetary changes, the food stamp program has not been changed to date.

This article examines the recent controversy over the food stamp reform and explores the difficulties that conservative Republicans faced in Congress when they tried to remove food stamp program from the Agricultural Act of 2014. By focusing upon the debate in the 113th Congress, this article demonstrates that the food stamp program cannot be changed as long as conservative Republicans adhere to the principle of fiscal conservatism and fail to negotiate with agricultural and commercial interests which support the program.

Key words : Social Welfare, Welfare Reform, Food Stamp, Agricultural Act, Conservative Republicans

キーワード：社会福祉、福祉改革、フードスタンプ、農業法、共和党保守派

---

\* 本稿は科学研究費（基盤研究（C））「低所得者への食糧支援におけるアメリカ農務省の役割に関する社会経済史研究」（代表者 佐藤千登勢）による研究成果である。

## Ⅰ. はじめに

本稿は、失業者や低所得者に対する食糧支援制度としてアメリカで発展してきたフードスタンプ・プログラムをめぐる近年の改革論争について、フードスタンプの根拠法である農業法に着目しながら考察することを目的とする。アメリカでは1990年代後半以降、福祉改革が進められ、「貧困家族に対する一時的扶助」(Temporary Assistance for Needy Families : TANF)をはじめとする社会福祉プログラムが大幅に削減された。給付額を減らしたり、受給資格を厳格化することに加えて、受給者に就労を義務づけることによって、福祉への依存を断ち切ることが改革の目的として掲げられ、その結果、低所得者へ現金を給付するタイプのプログラムは縮小の一途をたどった。

そうした中でフードスタンプは、セーフティーネットの「最後のよりどころ」としての重要性を増し、とりわけ2008年のリーマンショック後の景気後退を契機に、受給者と総受給額を拡大してきた。近年では、それに対する反発として、共和党の保守派を中心に、フードスタンプ・プログラムの見直しを迫る動きが顕著になっている (Super 2004 : 1301-1303)。このようなフードスタンプをめぐる最近の状況に関しては、政府機関やシンクタンクなどによってさまざまな分析がなされているが、研究者の多くは、財政赤字の削減という大義の下で、今後、フードスタンプへの批判がさらに増し、トランプ政権の下で具体的な削減が行われていくのではないかと見ている。

だが、こうした見方は、フードスタンプを社会福祉プログラムの一環としてのみ捉えており、フードスタンプが置かれている特殊な状況について十分に注意を払っていない。フードスタンプは、農務省によって農業法の下で施行されており、経済的な困窮者の救済という目的に加えて、農業政策としての側面を持っている。こうしたフードスタンプの特殊な性格に目を向けなければ、保守派が提唱しているようなフードスタンプの改革のゆくえを正確に見極めることはできない。

このような問題関心から本稿では、まずⅡ章で近年、フードスタンプが、いかなる状況の下で拡充を見てののかを明らかにした上で、Ⅲ章で、共和党保守派の間で繰り広げられているフードスタンプの改革をめぐる論争を検討する。そしてⅣ章では、保守派が提唱しているフードスタンプの改革が、1990年代後半に行われた福祉改革のように進んでいない理由を探る。現行の2014年農業法の制定過程で繰り広げられたフードスタンプをめぐる議論を見た上で、農業団体や小売業界との利害の結びつきが、フードスタンプの改革を難しくしている状況を考察していく。

## Ⅱ. セーフティーネットとしてのフードスタンプ

フードスタンプは、1930年代にフランクリン・D・ローズヴェルト大統領の下で行われたニューディール政策に起源を持つ。1929年の秋に始まった大恐慌によって未曾有の数の失業者が出ると、さまざまな救済政策が政府によって実施されるようになった。そうした中で、生活が

困窮している人々への支援の一環として食糧の配給が考案された。その頃、農村では大恐慌により農産物の価格が暴落したため、市場への出荷を取りやめた農産物が放置されたり、破棄されていた。このような余剰農産物を無駄にするのではなく、都市へ運び、日々の食べ物にもこと欠く人々の手に渡るようにするプログラムが構想され、1935年に余剰食料品公社（Food Surplus Commodities Corporation）が設立された。農業調整法（PL 75-430, 52 Stat. 31）の下で予算が充てられることになり、1939年にニューヨーク州ロチェスターで実験的なフードスタンプ・プログラムが開始された。オレンジ色のスタンプがプログラムの対象者に配給され、そこに記載されている金額に相当する食料品を店で購入すると、引き換えに青色のスタンプを渡され、それを用いて指定された余剰農産物を購入できるという仕組みだった。1942年8月には、88市と1,741郡で実施され、1943年5月までに400万人がこのプログラムに参加するようになった。

だが、第二次世界大戦にアメリカが参戦し、軍需景気によって雇用が拡大すると、失業者が減り、フードスタンプの必要性は低下した。スタンプの不正使用の問題も指摘されるようになった。何よりも戦時下で農業人口が減り、余剰農産物が少なくなったことから、1943年にフードスタンプ・プログラムは終了した（USDA 2014）。

その後、1960年代に民主党が政権をとり、「豊かな社会」に残存する貧困問題への関心が高まると、再び低所得者への食糧支援が注目を集めるようになった。ジョン・F・ケネディ大統領は、就任後最初の大統領令で、農務長官の権限によって経済的に困窮している人々に余剰農産物を分配することを宣言した（Kennedy 1961）。それに基づいて1961年5月から、フードスタンプのパイロットプロジェクトが始められた。全米8地域が対象とされ、参加者は決められた金額のクーポンを購入し、それを用いると額面よりも値段が高い食料品を買うことができるという方法をとった。購入できる食料品は、余剰農産物に限定されなかった。1963年1月に、ケネディはこのプロジェクトを本格的に制度化するために、フードスタンプ法の制定を宣言した。その後、11月にケネディは暗殺されたが、副大統領から昇格したリンドン・B・ジョンソン大統領がその遺志を継いで、1964年8月にフードスタンプ法（PL 88-525, 78 Stat.703）を成立させた。それによって、農務省が運営する連邦のプログラムとしてフードスタンプが開始されることになった（USDA 2014）。

後述するように1970年代以降、フードスタンプのあり方をめぐって政策的な論争が続けられているが、成立から今日に至るまで、フードスタンプの基本的な枠組みは変わっていない。フードスタンプは、いわゆるミーンズテストがあるプログラムであり、所得と資産の調査を経て受給資格が認定される。原則として所得が貧困線（2017年に3人家族で年収約2万ドル）の130%以下であれば、年齢や健康状態、家族の人数などは関係なく、だれでも受給することができる。特定のターゲット・グループがないことから、フードスタンプは他の社会福祉プログラムと比較して、普遍性が高いプログラムであると言える。働いて収入を得ている場合には、1ドルの収入に対して給付が30セント減額されるが、所得が貧困線の130%を超えるまでは受給することができる。所得の30%が食費に充てられるという想定で、農務省が定めた食費の基準との差額がフードスタンプとして給付される。フードスタンプは、支給されてから30日以内に使用

しなければならない (Ziliak 2016)<sup>1</sup>。連邦政府のプログラムであるため、給付額の州間・地域間格差は非常に小さい (Bitler, Hoynes 2010 : 93)。

図1に見られるように、フードスタンプの受給者数は2013年頃まで増加を続け、その後も高い水準を維持している (CBPP 2017a : 4)。低所得者を対象にした所得維持政策の中では、勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit : EITC) に次いで受給者が多く、最新の統計によると2016年10月の時点で、4,300万人がフードスタンプを受給している。平均受給額は1世帯で月255ドルであり、1人当たり126ドル、一食当りに換算すると1.39ドルとなっている (CBPP 2017a : 8 ; CBPP 2017b)。

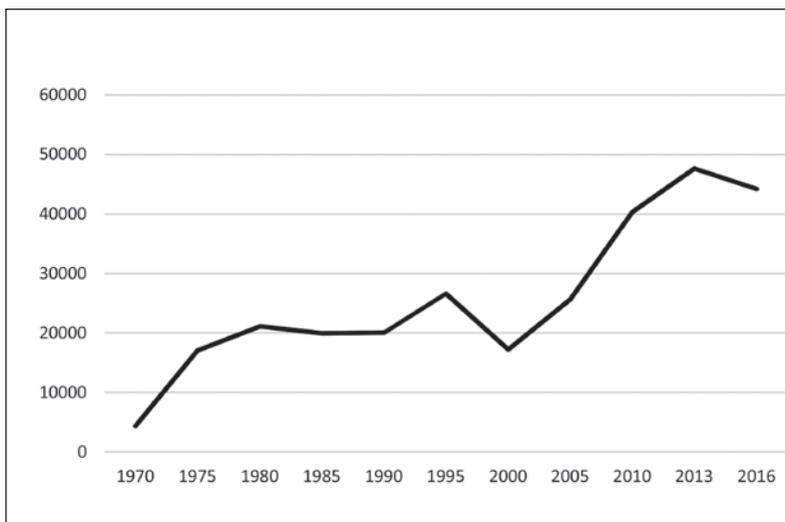


図1 フードスタンプの受給者数の推移  
(単位：千人)

出典：USDA, SNAP Program Participation and Costs, 1970-2016

<https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

税金を財源とした社会福祉プログラムであり、TANFよりも受給者が多いにもかかわらず、国民の間でのフードスタンプへの支持はかなり高い。その理由としては、次のようなことが考えられる。

まず、フードスタンプが子どもを飢餓や低栄養から救い出す役割を果たしているというコンセンサスが、ある程度までアメリカ社会に定着していることがあげられる。実際にフードスタンプの受給者の44%は子どもであり、380万人の子どもが貧困から抜け出すのに役立っていると推

1 所得の30%が食費に充てられるという前提に基づいた給付額の算出方法は、1日2時間を料理に費やすことが想定されており、現実的ではないという指摘もある。より今日の生活実態に見合った算出方法に変更すべきだという意見については、Ziliak (2016) を参照のこと。

計されている (Anderson, Butcher 2016 : 20)。さらに、受給者の20%が高齢者と障がい者で占められ、21%が受給者である子どもの親である。高齢者でも障がい者でもなく、子どももない成人は、全受給者の15%を占めているにすぎない (Anderson, Butcher 2016 : 17)。フードスタンプの給付額の92%は、貧困線未満の世帯へ渡っており、57%は貧困線の半分以下の世帯へ行っている (Anderson, Butcher 2016 : 19)。こうしたことから、低所得家庭の子どもをはじめ、「救済に値する弱者」を対象としたプログラムであると一般的に認識されているのである。

さらに、フードスタンプが、低所得者の健康状態や生活の質の向上に重要な役割を果たしているという報告も多くなされており、そうした観点からの評価もかなり高い。とりわけ、子どもの食生活にフードスタンプが及ぼす影響に関する調査や研究の成果は、メディアでもたびたび取りあげられている。ダイアン・シャンゼンバッハらの研究によると、フードスタンプを受給している家庭の子どもは、発育障害、心臓病、肥満が少なく、高校を卒業する者が多いとされている (CBPP 2017a : 3 ; Hoynes, Schanzenbach, Almond 2016 ; Barfeld et.al. 2015)。フードスタンプの給付額自体は決して多くはないが、所得が同じであれば、フードスタンプを受給している家庭は受給していない家庭に比べて野菜や果物の摂取量が多く、低所得者、とりわけ貧しい家庭の子どもたちの食生活の質的な向上につながっているとされている。また、フードスタンプは外食に使えないため、フードスタンプを受給することによって、ファストフードやジャンクフードの摂取量が減ることも、多くの調査によって明らかにされている (Anderson, Butcher 2016 : 15, 16)。

フードスタンプを、単なる社会福祉の一環としてではなく、より社会的に意義のあるプログラムとしてアピールする試みも政府によってなされている。2008年には、フードスタンプという名称が「補足的栄養補助」(Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP)へと変更された。アメリカ社会の未来を担う子ども達を飢餓から救い、栄養のある食事を与えて健全な発育を遂げることができるようにするためのプログラムであることを強調するために名称が変更されたのである。それに伴い根拠法の名称も、フードスタンプ法から2008年食糧・栄養法へと変更された。栄養の向上という目的を前面に押し出すことによって、受給者のスティグマが軽減されると考えられている (USDA 2014)<sup>2</sup>。

さらにフードスタンプは、失業保険について、景気後退期に失業者を苦境から救い出すためのプログラムとしても評価されている。2008年のリーマンショック後の景気後退期には、フードスタンプの受給者が急増し、約4,800万人、実に国民の約15%が受給するに至った (CBPP 2017a : 2)。翌年には景気対策としてアメリカ復興・再投資法が制定され、フードスタンプの予算が2014年までに452億ドル増やされた (CBPP 2017a : 7,12 ; Pavetti, Rosenbaum 2010)。フードスタンプが、不況で職を失い生活が困窮している人々に対して、応急的に経済的な支援を与えるためのプログラムと位置づけられたのである。シャンゼンバッハは、この時期に1ドルのフードスタンプが1.73ドルの経済効果を生み出しており、フードスタンプ制度がアメリカ経済の「自動安定化装置」として機能していたことを指摘している (Schanzenbach, Rector, Gebelhoff 2017)。

2 本稿では、2008年の名称変更後も「フードスタンプ」という表記で統一する。

### III. 共和党保守派によるフードスタンプ改革案

これまで述べてきたようなフードスタンプの拡充を危惧し、TANFなどの社会福祉プログラムと同様にフードスタンプの大幅な削減を求める動きが、近年、共和党保守派の間で見られる。フードスタンプの受給者や総受給額の増加が野放しにされていることが、連邦政府の財政赤字を増やす一因となっていると主張している人々によると、フードスタンプは古いタイプのエンタイトルメント・プログラムであり、就労を促さず、長期にわたる依存を助長しているという。こうした意見を最も声高に唱えているのが、ポール・ライアン (Paul Ryan) 下院議長 (共和党、ウィスコンシン) である。

とりわけ、オバマ政権下で、フードスタンプの総給付額が大幅に増加したことが批判的になっている。たしかにフードスタンプの総給付額は、この間、2008年の390億ドルから2012年の850億ドルへと急増している (Rector, Bradley 2012 : 1-2)。こうした増加は、リーマンショック後の不況によるところが大きいのが、景気が回復した後もフードスタンプの総給付額は以前のレベルには戻らず、歴史的に見ても高い水準が続いている。その背後には、農務省がフードスタンプの受給資格を緩和したり、アウトリーチを積極的に進めたことによって、受給の申請をする人が増えたことがある。保守派は、失業率が高くなれば緊急避難的にフードスタンプの受給者数が増えるのは致し方ないが、景気が回復したら、少なくとも以前のレベルに戻すべきであると主張している (Rector, Bradley 2012 : 2)。

保守系シンクタンクであるヘリテージ財団のロバート・レクターとキャサリン・ブラッドレーは、こうした状況に対して、次のような改革案を提示している。まず、フードスタンプの総給付額に上限を課し、エンタイトルメントとして受給を認めることを止めてプログラムの縮小を図る。エンタイトルメントとは、受給資格が認められれば、だれでもフードスタンプを受給することができる状態を指しているが、フードスタンプの予算に上限を設けることによって、受給者の数を制限すべきだと彼らは主張している。また、連邦政府ではなく、州政府にフードスタンプを施行させれば、次の10年間で連邦政府は1,500億ドルを節約できるという (Rector, Bradley 2012 : 4)。

さらにレクターとブラッドレーは、より根本的な解決策として、フードスタンプの運営を農務省から保健福祉省へ移すことを提案している。現在、フードスタンプをはじめとする栄養関連のプログラムが農務省の予算の約3分の2を占めている。だが、農務省はあくまでも農業政策を担う省庁であり、社会福祉を司る政府機関ではない。フードスタンプを通じて農産物の購入を増やし、農民の所得を引き上げることが本来の目的であったが、今日ではフードスタンプが、そうした目的を十分に果たしているとは言い難い。二人の推計によると、フードスタンプ1ドルの支出に対して、農民の所得は3セント増えるにすぎないという (Rector, Bradley 2012 : 4-5)。

また、フードスタンプの受給者数が急増している理由のひとつとして保守派が批判しているものとして“broad-based categorical eligibility”という規定がある。これは、TANFの受給資格を持つ人に対して、自動的にフードスタンプの受給資格を与えるというものである。1990年代のク

リントン政権期に、TANFとフードスタンプの受給を連動させるためにこうした規定が作られ、フードスタンプの申請者がすでにTANFを受給していれば、所得・資産調査を改めて受けなくても、自動的にフードスタンプの受給資格を得られるようになった。オバマ政権もこうした措置を継続し、農務省も各州に対して、この規定を活用することを奨励している。その結果、今日ではフードスタンプの受給者の約半数が、TANFの受給資格をまず得て、そこから派生的にフードスタンプを受給するようになっている。レクターとブラッドレーは、こうした規定を廃止して、フードスタンプの申請者に対して個別に所得・資産調査を行い、受給資格の有無を厳密に判断するべきであるとしている（Rector, Bradley 2012 : 5-7）。

また二人は、フードスタンプの受給者に就労を促すことも重視している。なかでも、健康で働くことができる成人を就職させ、仕事が見つからない場合には、求職活動を続けることを義務づける。パートタイムで働いている人の労働時間を増やし、フルタイムの就業を促す。とりわけ、扶養家族がない成人の受給者には、就労義務を厳しく課すべきだと主張している。彼らによると、フードスタンプは他の社会福祉プログラムに比べて長期にわたり受給しているケースが多く、子どものいる成人に給付されているフードスタンプの総給付額の40.8%が、10年以上フードスタンプを受給している人に渡っているという（Rector, Bradley 2012 : 8-9）。

こうした批判を受けて近年では、フードスタンプ受給者に就労を促す取り組みが、州レベルで行われている。いくつかの州では、18~50歳で子どもがいない、あるいは子どもと一緒に暮らしていない成人に対しては、受給が3年間で3か月に制限されている（CBPP 2017b : 9）。また、フードスタンプの受給者を、職業訓練に参加させている州もある（CBPP 2017b : 12）。

だが、フードスタンプ受給者の就労について誤解されている面もある。ある調査によると、フードスタンプの受給者の67%が就労できない人々（すなわち子ども、高齢者、障がい者）であり、残りは、就労している人が14%、就労していない人が19%となっている。また、フードスタンプを受給している世帯の58%には、少なくとも一人は就労している人がいる。フードスタンプの受給者の82%が前の年には就労しており、子どものいる世帯ではその比率は87%にも達している（Anderson, Butcher 2016 : 22, 23）。フードスタンプを受給しながら働いている人は、2000年の200万人から2014年の700万人へと増えており、決して保守派の言うように受給者の就労意欲が低いわけではない（Schanzenbach, Rector, Gebelhoff 2017）。

さらに、レクターとブラッドレーは、フードスタンプ改革として不正受給の摘発を徹底すべきだと強く主張している。実際には職に就いたり所得が増えたりしたのに、それを申告せず、フードスタンプを受給し続けている人が少なくなく、監視を強める必要があるという。また、不法移民である親が、アメリカ生まれの子どもを通じてフードスタンプを受給するのを辞めさせるべきだと述べている。EITCと同じように、親に社会保障番号を提示させ、合法的にアメリカに居住していることを証明してから、受給を認めるようにするべきであるとしている。また、全受給者に違法薬物の検査を課すことも提案している（Rector, Bradley 2012 : 8, 10）。

以上のような改革案は、1990年代の後半から続けられている福祉改革をフードスタンプにも広げ、受給者数を制限し総給付額を大幅に削減することを最終的な目標として掲げている。こう

した動きは、2017年1月に就任したドナルド・トランプ大統領にも受け継がれており、2018年から2028年までにフードスタンプに充てられる連邦政府の予算を1,930億ドル削減することが提案されている。すでにトランプの大統領就任以前に、フードスタンプの予算を2017年の658億ドルから2026年には648億ドルへと削減することが決められており、トランプの予算案はそうした動きをさらに加速化することになる。議会予算局によると、2016年12月のフードスタンプの月平均受給額は一世帯あたり252ドルであるが、トランプの提案が実現するとこの額は173ドルへと減少することになる (Dean 2017)。

トランプは、現在、連邦政府が92%を負担しているフードスタンプの支出額を大幅に減らし、州へ権限を委譲することも提案している。連邦政府よりも州政府の方が受給者の現状を的確に把握することができる上に、より柔軟でコスト意識の高いプログラムを施行することが可能だという理由から、州の負担率を8%から25%へ引き上げることを目指している。また、トランプは、フードスタンプの受給者に就労を義務づけることも提案している。1996年の「個人責任・就労機会調停法」(PL 104-193, 110 Stat. 2105 通称、福祉改革法)によってTANFの受給者に就労が義務づけられたように、健康で高齢ではないフードスタンプの受給者に対して、就職するか、職業訓練やコミュニティ・サービスに参加することを受給の条件として課そうとしている (Schanzenbach, Rector, Gebelhoff 2017)。

だが、こうしたフードスタンプの改革がトランプにとって政治的なリスクを伴うものであることも指摘されている。CNNの調査によると、2016年の大統領選挙でトランプは、フードスタンプの受給率が最も高い10州のうち7州で勝利しており、フードスタンプの早急な改革は、これらの州のトランプ支持者たちを離反させる可能性がある (Hernandez 2017)。

#### IV. フードスタンプと2014年農業法

前章で述べたような保守派が提唱しているフードスタンプ改革は、これまで連邦議会でもたびたび議論されてきた。しかし、今のところフードスタンプを制度的に大きく変えるような動きには発展していない。フードスタンプの改革が容易ではない最大の理由は、それが農務省によって施行されており、農業法を根拠法としていることにある。フードスタンプ以外の社会福祉プログラムは通常、社会保障法に基づいており、社会保障法の改正によって、個別に制度を変えることができる。それに対してフードスタンプは、さまざまな農業関連のプログラムとともに農業法に組み込まれているので、予算の増減以上の抜本的な改革は簡単ではない。

フードスタンプが農業法に入れられるようになったのは1973年からである。この年に制定された農業法には「農業・消費者保護法」(PL 93-86, 87 Stat. 221) という名称がつけられているが、連邦議会での法案の審議において、さまざまな利害の対立が生じ、成立は困難を極めた。なかでも、綿花や小麦、タバコ、ピーナツなどの特定の農産物の価格を維持するための補助金制度に対して、上下院で攻防が繰り返された。この頃には、農村から選出される議員の数が少なくなり、農業法への関心が薄れつつあった。農産物の価格維持政策に対し十分な支持が得られ

ず、法案の成立が見送られることを懸念した議員たちは、フードスタンプを農業法へ組み込むことによって、受給者の多い都市部から選出されている議員からの支持を得ようと考えた。農村を地盤とする議員たちのこうした思惑が実を結び、「農業・消費者保護法」は成立した（Kuethe, Coppess 2014 ; Ferejohn 1986）。

フードスタンプはその後、今日に至るまで農業法に組み込まれており、農業法全体の予算に占めるフードスタンプの割合は非常に大きくなっている。現行の2014年農業法（PL 113-79, 128 Stat. 649）では、10年間で1兆円近い予算が充てられているが、その内訳を項目別に見ると「栄養」が7,560億ドル、「作物保険」が898億ドル、「保全」が560億ドル、「価格維持・所得保障」が445億ドル、「その他」が81億ドルとなっている。それぞれの比率は図2の通りであり、フードスタンプを中心とした栄養関連のプログラムが、全体の約8割を占めている（Orden, Zulauf 2015 : 1301）。

2014年農業法は、正式名称を「連邦農業改革とリスク・マネージメント法」といい、下院の農業委員会の委員長であるフランク・ルーカス（Frank Lucas）議員（共和党、オクラホマ）が提出したH.R.2642に基づいて制定された。この法案は、2014年1月29日に下院を、2月4日に上院を通過し、2月7日にオバマ大統領の署名を得て成立した。農業法は通常5年ごとに更新されるが、2014年農業法は2年遅れて可決された。

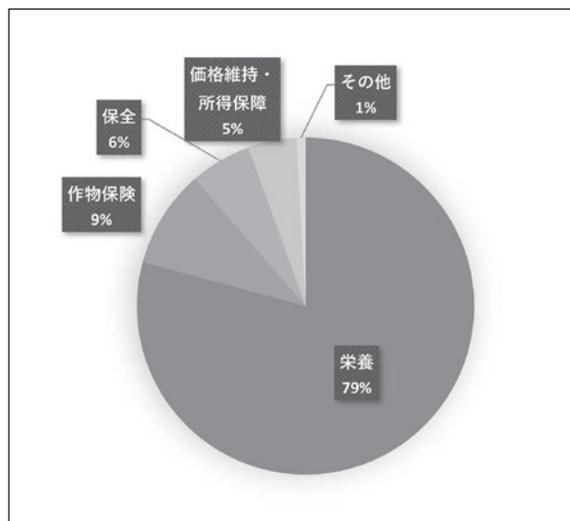


図2 2014年農業法の予算の内訳

出典：Orden, Zulauf 2015: 1301, Table 2に基づき作成。

2014年農業法の成立が大幅に遅れた最大の理由は、共和党保守派がフードスタンプの改革を求めたことで、法案の審議が難航したためであった。同法の制定過程において、フードスタンプ

に関する次の3点をめぐって党派的な対立が見られた。

まず、フードスタンプの予算を大幅に削減し、受給者数と総給付額を減らすための修正案が、共和党の下院議員によって相次いで出された。2013年6月にティム・ヒュエルスカンプ(Tim Huelskamp)議員(共和党、カンザス)がフードスタンプの予算を310億ドル削減するとともに、受給者に就労を義務づける修正案を出した。それに対して、民主党のジェイムス・マクガバン(James McGovern)議員(民主党、マサチューセッツ)が、205億ドルの予算を回復するための修正案を出して対抗したが、両法案とも否決された(Food Policy Action 2015 : 12)。

その後、ルーカス議員が、「栄養改革・就労機会法」(H.R. 3102)として、フードスタンプの予算を390億ドル削減し、受給者を400万人減らすことを明記した法案を出し、2013年9月19日に僅差で可決された。続いて、それを阻止するために、カーステン・ギリブランド(Kirsten Gillibrand)議員(民主党、ニューヨーク)が、フードスタンプの予算削減を撤回させるための修正案を出したが否決された。このようにフードスタンプの総給付額をめぐる党派的な攻防が続き、下院では、共和党保守派が進める改革路線が優勢になった(Food Policy Action, 2015 : 4,11)。

第二に、フードスタンプの受給者に対して、就労を義務づける修正案も共和党の下院議員によって複数出された。なかでも注目されたのは、スティーブ・サザーランド(Steve Southerland)議員(共和党、フロリダ)による修正案だった。サザーランドは就労規定を法案に盛り込むことに加えて、州がフードスタンプの受給者を減らせば、削減された給付額の半分を獲得できるようにするための修正案を出した。この修正案では、就労を義務化する対象を子どもがいない18歳から50歳までの受給者に限り、決められた期限が来ても仕事を見つけない場合には、給付を打ち切るとした。フードスタンプの受給期間は、3年間で3か月に制限された(Food Policy Action 2015 : 12)。

サザーランドの修正案に対する投票は、2013年6月20日に下院で行われ、227対198で可決された。この投票結果を詳しく見ると、農村出身の議員の67%が賛成票を投じているのに対し、都市部出身の議員の81%がこの修正案に反対している(Kueth, Coppess 2014 : 4)。フードスタンプの受給者が多く居住する都市部では、就労の義務化といった厳しい条件を課すと有権者の反発を招くことが予想されるため、都市部選出の下院議員の大半がこの修正案に消極的な姿勢をとったことがわかる。

第三に、フードスタンプの管轄を農務省から保健福祉省へ移し、TANFなど他の社会福祉プログラムと同じ省庁の下に置くことによってフードスタンプを縮小させるための修正案や法案が共和党保守派によって提出された。こうした移行を実現するには、まず、フードスタンプを農業法から切り離すことが必要であると保守派は考えており、2014年農業法の制定過程においても、農家を対象にした所得保障や穀物保険、土壌保全のプログラムなど、農業に直接関係する政策だけをまとめて農業法として成立させ、フードスタンプをはじめとする栄養関連のプログラムを別の法律にする動きが見られた。

フードスタンプを農業法から切り離すために下院で出されたのが、“Farm-Only’ Farm Bill”と称される法案である。この法案を最初に考案したのは、マーリン・スタッツマン(Marlin

Stutzman) 議員 (共和党、インディアナ) だった。スタッツマンは、インディアナで代々続く農家の出身でありながら、農民の利益を代弁するのではなく、財政削減を優先する保守派の若手議員である。彼は、フードスタンプについて、「農業政策とフードスタンプ政策を混同してはならない。連邦議会は、我が国を17兆円もの不健全な財政赤字に陥れており、どのように税金が使われるべきか、納税者が公平で開かれた議論ができるようにしなければならない」と発言している (CR, House 2013: H3767)。こうしたスタッツマンの提言に農業委員会の主要メンバーが賛同し、委員長ルーカスを中心となり“‘Farm Only’ Farm Bill”を提出した。この法案は、7月11日に216対208で可決され、下院案として両院協議会へまわされた (Roll-Call Vote, 353, H.R.2642; O’Keef 2013; Weisman, Nixon 2013)。

共和党保守派は、下院で“‘Farm Only’ Farm Bill”が可決されたことを画期的な出来事として称賛した。しかし、最終的にこの“‘Farm Only’ Farm Bill”は両院協議会で棄却され、2014年農業法は、これまで通りフードスタンプを残したまま成立した (Bosso 2017: Chapter 9)。フードスタンプの予算は80億ドル削減とされ、約85万世帯が月額90ドルを失うことになった。それを埋め合わせるために、フードバンクの予算が2億ドル増やされた。フードスタンプの削減は多くの低所得者の家計に打撃を与えることになったが、連邦議会で共和党保守派が主張してきた削減額に比べると桁違いに小さいものだった。そのため、フードスタンプの現状維持を求めてきた民主党の議員や食糧支援関係のNPO、リベラル派の専門家からは、おおむね許容範囲内の変更にとどまったと評価されている (Nixon 2014; Plumer 2014; Bolen, Rosenbaum, Dean 2014)。

これまで見てきたように、連邦議会の状況としては、フードスタンプ改革を推し進めようとする共和党保守派に対して、民主党リベラル派やフードスタンプの受給者が多い都市部から選出されている議員らが抵抗勢力となり、最終的に農業法からフードスタンプを切り離す動きを阻止したと考えることができる。しかし、連邦議会でのこうした攻防の背景には、フードスタンプの現状維持を強く求める利益団体による活発なロビー活動があったことを見逃してはならない。

農業法からフードスタンプを切り離すことに最も強く反対した勢力としては、大規模な農場やアグリビジネスの利害を代表する農業団体がある。その数は532にものぼり、なかでも、アメリカ最大の農業団体であるアメリカ・ファーム・ビューロー連合 (American Farm Bureau Federation: AFBF) が活発なロビー活動を展開し、農業法を現状維持の形で早期に成立させるために議員たちに圧力をかけた (Weisman, Nixon 2013; Bosso 2017: Chapter 8)。

AFBFのロビイストであるメアリー・ケイ・サッチャーによると、各州から2名選出される上院議員は、州全体を代表しているため、必ず自分の選挙区に農村があるが、小選挙区制で選出される下院議員の場合は状況が大きく異なる。今日、下院議員の25%は選挙区に農村がなく、農民の利益を代表していない。また、農民が非常に少ない選挙区も都市部やその周辺には多く存在する。こうした現実を鑑みると、農村と都市の双方に利益があるフードスタンプを農業法に入れておき、農村だけではなく都市部から選出される議員の支持を得る必要があるという。AFBFをはじめとする農業団体は、農産物の売り上げを増やし、農民の収入を確保するには、フードスタンプによる食糧の購入が不可欠であり、フードスタンプを現状のまま維持することが重要である

と考えている (Woodward 2013)。

さらに農業団体に加えて、小売業界もフードスタンプを農業法に残すためにロビー活動を続けている。近年、フードスタンプを使うことができる小売店の数は急増しており、2015年には約26万店でフードスタンプを使って買い物ができるようになってきている。農務省によると、フードスタンプの51.7%がスーパーセンターで、30%がスーパーマーケットで使われている (Anderson, Butcher 2016 : 34 ; USDA 2016 ; Simon 2012)。なかでも、ウォールマート、ターゲット、ドラー・ジェネラル、ファミリー・ドラー、クロガーなどの全米に支店を持つ大手のチェーンストアで、多額のフードスタンプが使われている。オクラホマ州では、ウォールマートのフードスタンプによる売り上げが5億600万ドルにもものぼり、同州のフードスタンプによる売り上げの約半分がウォールマートへ行っている。また、マサチューセッツ州でも1年間に9店のウォールマートが、フードスタンプで3,300万ドルを売り上げている (Simon 2012 : 16-17)。これらのチェーン系列の小売店は、フードスタンプの給付額の削減や農業法からの切り離しに強く反対しており、ロビー活動を通じて多くの議員に働きかけている。

また、クラフトやペプシ、コカコーラなどの大手の食料品・飲料メーカーも、フードスタンプ改革に強固に反対している。ペプシやコカコーラなどの飲料メーカーが加入しているアメリカ飲料業協会やケロッグなどが加盟しているスナック食品協会は、多額の資金をつぎ込んでフードスタンプを守るためにロビー活動を行っている。さらに現在、フードスタンプは電子マネーの形で給付されているが、J・P・モーガン銀行が、ほぼ独占的にその手数料収入を得ている。その額は、ニューヨーク州では5年間で1億2,300万ドルにもものぼり、同行もフードスタンプの削減に反対するためのロビー活動に多くの資金と人員を費やしている (Simon 2012 : 20)。このようにフードスタンプから莫大な利益を得ている業界が、フードスタンプの現状維持を目指して、さまざまなルートを通じて連邦議員に働きかけを行っているのである。

## V. おわりに

フードスタンプは、税金を財源とした社会福祉プログラムでありながら、今日、国民の10数%が受給しており、セーフティーネットの「最後のよりどころ」として、アメリカ社会で広く認知されている。低所得家庭の子ども達を飢餓から救い、栄養のある食事を与えて健全な発育を促すという社会的な意義も周知されているため、他の社会福祉プログラムのように財政赤字の削減という大義の下で、次々に縮小されていくという道筋をたどってはいない。

これまで見てきたように、保守派の提唱するようなフードスタンプの改革が、今のところほとんど進んでいない理由として、フードスタンプが法律上特別な位置づけにあるという点を見逃すことはできない。1970年代初めから、フードスタンプは農業法に組み入れられ、現在では、農民の利益を代表する議員、農業団体、小売業界などとの関係性において存立している。そのため、こうした勢力との複雑な対立の構図を打破することができなければ、フードスタンプの改革は進まない。

フードスタンプの改革を目指す共和党保守派とフードスタンプを守ろうとする民主党リベラル派の攻防は、連邦議会において今後も続いていくと考えられるが、その一方で、保守派の中には、別の方向からこの問題に切り込もうとする勢力もある。例えば、ティーパーティー系の「繁栄のためのアメリカ人の会」(Americans for Prosperity: AFP)は、フードスタンプの削減を求め、農業法のあり方を問い直し、農業政策の根本的な見直しを迫る発言を続けている。AFPのクリスティーン・ハービンによると、農業法は、連邦政府の巨額な補助金によって、大規模農家やアグリビジネスを利するための法律であり、穀物保険、農産物の価格維持、輸入割当、ローンなど、農業法に盛り込まれている政策の70%以上は、収入の多い農家の上位10%に向けられている。それに対し、農家の62%は農業法から何の恩恵も受けていない。農業法は、大規模農家の利益を代表する農業団体が行うロビー活動の産物にほかならず、フードスタンプも含めて全面的に見直す必要があるという (Harbin 2012)。こうしたアプローチが今後、フードスタンプの改革にどのような影響を及ぼすことになるのか注視していく必要がある。

#### 参考文献

- Anderson, Patricia M., Kristin Butcher 2016 “The Relationships among SNAP Benefits, Grocery Spending, Diet Quality, and the Adequacy of Low-Income Families’ Resource,” Center on Budget and Policy Priorities, June 4, 2016.
- Bartfeld, Judith, Craig Gundersen, Timothy M. Smeeding, James P. Ziliak 2015 *SNAP Matters: How Food Stamps Affect Health and Well-Being*, Stanford, Stanford University Press.
- Bitler, Marianne P., Hilary W. Hoynes 2010 “The State of the Social Safety Net in the Post-Welfare Reform Era,” Brookings Institution.
- Bolen, Ed, Dorothy Rosenbaum, Stacy Dean 2014 “Summary of the 2014 Farm Bill Nutrition Title,” Center on Budget and Policy Priorities, February 3, 2014.
- Bosso, Christopher 2017 *Framing the Farm Bill; Interests, Ideology, and the Agricultural Act of 2014*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) 2017a “Chart Book: SNAP Helps Struggling Families Put Food on the Table,” March 1, 2017.
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) 2017b “The Future of SNAP: Testimony of Stacy Dean, Vice President for Food Assistance Policy before the House Agriculture’s Nutrition Subcommittee,” March 28, 2017. Congressional Record, House of Representatives, June 19 2013, Washington D.C., Government Printing Office.
- Dean, Stacey 2017 “President’s Budget Would Shift Substantial Costs to States and Cut Food Assistance for Million,” Center on Budget and Policy Priorities, July 19, 2017.
- Ferejohn, John 1986 “Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food Stamp Legislation,” in Gerald C. Wright, Jr., Leroy N. Rieselbach, Lawrence C. Dodd, *Congress and Policy Change*, New York, Agathon Press.
- Food Policy Action 2015 “National Food Policy Scorecard,” 113<sup>th</sup> Congress.
- Gritter, Matthew 2017 *The Policy and Politics of Food Stamps and SNAP*, New York, Palgrave MacMillan.

- Harbin, Christine 2012 "New Farm Bill: Welfare in Disguise," *Politico*, July 24, 2012.
- Hernandez, Sergio 2017 "Trump is Proposing Massive Cuts to Food Stamps, His Voters Might Not Like That," CNN, May 22, 2017.
- Hoynes, Hilary, Dian Whitmore Schanzenbach, Douglas Almond 2016, "Long-Run Impacts of Childhood Access to the Safety Net," *American Economic Review* 106 (4), April 2016, pp.903-934.
- Kennedy, John F. 1961 "Executive Order 10914—Providing for an Expanded Program of Food Distribution to Needy Families," January 21, 1961.
- King, Ronald 2000 *Budgeting Entitlements: The Politics of Food Stamps*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Kuethe, Todd, Jonathan Coppess 2014 "Mapping the Fate of the Farm Bill: A Closer Look at SNAP," farmdocDAILY, University of Illinois, Urbana-Champaign, January 19, 2014.
- Nixon, Ron 2014 "House Approves Farm Bill, Ending a 2-Year Impasse," *The New York Times*, January 29, 2014.
- O'Keef, Ed 2013 "Farm Bill Passes in House, Without Food Stamp Funding," *The Washington Post*, July 11, 2013.
- Orden, David, Carl Zulauf 2015 "Political Economy of the 2014 Farm Bill," *American Journal of Agricultural Economics* 97 (5), June 2015, pp.1298-1311.
- Pavetti, LaDonna, Dorothy Rosenbaum 2010 "Creating a Safety Net That Works When the Economy Doesn't: The Role of the Food Stamp and TANF Programs." Center on Budget and Policy Priorities.
- Plumer, Brad 2014 "The \$956 Billion Farm Bill, in One Graph," *The Washington Post*, January 28, 2014.
- Rector, Robert, Katherine Bradley 2012 "Reforming the Food Stamp Program," Background, The Heritage Foundation, July 25, 2012.
- Roll-Call Vote, 353, H.R. 2642, July 11, 2013 (<http://clerk.house.gov/evs/2013/roll353.xml> 2017年8月30日アクセス).
- Schanzenbach, Diane Whitmore, Robert Rector, Robert Gebelhoff 2017 "Are the Trump Administration's Proposed Food Stamp Cuts Justified?," *The Washington Post*, June 16, 2017.
- Simon, Michele 2012 "Food Stamps Follow the Money: Are Corporations Profiting from Hungry Americans?" Eat Drink Politics, June 2012.
- Super, David 2004 "The Quiet Welfare Revolution: Restructuring the Food Stamp Program in the Wake of the 1996 Welfare Law," *N.Y.U. Law Review*, No.79, 2004, pp.1271-1397.
- United States Department of Agriculture (USDA) 2014 "Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), A Short History of SNAP" (<https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap> 2017年9月3日アクセス).
- United States Department of Agriculture (USDA) 2016 "SNAP Retailer Management, Annual Report" (<https://www.fns.usda.gov/snap-retailer-data> 2017年8月31日アクセス).
- Weisman, Jonathan, Ron Nixon 2013 "House Republicans Push Through Farm Bill, Without Food Stamps," *The New York Times*, July 11, 2013.
- Woodward, Chris 2013 "Two Opposing Views: Farm Bill vs. Food Stamps," June 5, 2013, OneNewsNow.com (<https://onenewsnow.com/politics-govt/2013/06/05/two-opposing-views-farm-bill-vs-food-stamps> 2017年8月31日アクセス).
- Ziliak, James 2016, "Modernizing SNAP Benefits," Hamilton Project, Brookings Institution.