

## アメリカ福祉政策の歴史

－ 政策を支えたイデオロギーを中心に －

向 井 洋 子

### 1 はじめに

アメリカの社会保障は、1935年、基本法たる社会保障法 (Social Security Act) が制定されてから、拡大の一途をたどってきた。プログラムの数や給付額を増加させる法案を厚生官僚が作成し、大統領の提案として議会に送り、国民の利益を増やすものとして議会が可決してきたからである [Derthic, 1979, pp.206-210]。その一方で、ヨーロッパ諸国と比べて、アメリカの社会保障は、一貫性に欠けるとも考えられてきた。アメリカの社会保障は、場当たりの、プログラムを制定したり廃止したりするという批判もあるほどだ [ジャンソン, 1996=1997, pp.411, 459]。

このようなアメリカ社会保障について、わが国における研究は、個別のプログラムの検証に重点が置かれてきた [社会保障研究所編, 1989: 藤田ら編, 2000: 菊池, 1998: 天野, 2006: 中浜, 2006]。もちろん、プログラムを検証する積み重ねは極めて重要であるが、方法論に関心を集中させる傾向がある。そこで、アメリカの社会保障のなかでも、政治議題になることが多かった福祉政策の歴史を振り返り、一貫性のない拡大の要因を考えてみたい。この問題を考える上で、本稿は、福祉政策で表出したイデオロギーに焦点をあてる。

アメリカのイデオロギーは、自由主義、保守主義、リベラリズムが代表的である。本来的に、自由・平等・人民主権を基本としてつくられた国アメリカは、政治的な性格をもった自由主義にもとづいてイギリスから独立した。この自由主義は経済社会の発達によって、経済的な性格を濃厚に持つようになった。個人の自由な経済活動は、社会的利益と社会の進歩をう

み、政治はこうした動きを妨げる恐れのあるものとして警戒されるようになった。だが、この考え方は少数の利己主義者による大勢の人間の人格や自由の侵害を擁護する議論にむすびつく。そして、大衆が物理的不安を感じないですむため経済活動を規制し、個人の個性と人格の発達のために、それを社会的に利用できるようにする自由主義を考え出した。そこで、経済活動に対する政府の介入や規制を行う自由主義をリベラリズム、個人主義的で自由放任主義に傾倒する自由主義を保守主義と呼んで区別するようになった。さらに、1960年代ころから、リベラリズムに対する批判から新保守主義とネオ・リベラリズムがうまれた。新保守主義は連邦政府の「行き過ぎ」への批判に重点が置かれた幅広い議論である。ネオ・リベラリズムはリベラリズムの掲げる価値を擁護しつつも、実行する手段を修正する議論である。[ハーツ, 1955=1994, pp.18-49; 佐々木, 1993, pp.11-29, 91-95]。

イデオロギーに焦点を当て連邦政府による福祉政策の歴史を振り返るにあたって、本稿は、旧福祉、新福祉、福祉改革という区分を用いる。この区分は、福祉概念の変化から新旧に分類したロウウィの区分に、福祉改革期を付け加えたものであり、福祉概念と連邦政の変化に対応している [ロウウィ, 1969=1981, p.283]。福祉概念は、連邦政府が福祉政策に介入する根拠であり、貧困の克服についての考え方とする。連邦制は、福祉政策への関わり方からみた連邦一州の関係とする。時代区分は、連邦政府の関わりが消極的だった植民地時代から1950年代のアイゼンハワー政権までを旧福祉期、連邦政府が全面的に関わろうとしたケネディ=ジョンソン政権期を新福祉期、連邦政府の積極的な方針に批判が現れたニクソン政権以降を福祉改革期とする。

## 2 自由主義にもとづく旧福祉

### (1) 旧福祉の概念

旧福祉の概念は、植民地時代からの勤労と節約を最上の美德と考えるピューリタンの価値観とイギリスのエリザベス救貧法 (Elizabeth Poor

Law, 1601) が土台にあった。各植民地が提供する福祉を受けることは、働く能力がないことの証明であり、恥とみなされた。教会などが運営する慈善団体は、公的救済とは別に、アメリカへやってきた移民に英語を教え、精神の安定をもたらす宗教的願望を満たす場を提供した [ルバヴ, 1968=1982, pp.1-2; Ellis, 1993, pp.5-16]。だが、働く能力のない貧しい人と一時的救済を要する者だけを救済した点では、公的救済と慈善団体が行う救済に大きな違いはなかった。

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、福祉は州の権限とされた。「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 (修正10条)」と規定されたからである。その後、アメリカの工業発展にともない救済が必要な人々が増加すると、州の救済にも変化が生じた。都市部には賃金労働者が集中し、仕事に就けない者が失業貧民や浮浪者となって都市スラムを形成したからである [星野, 1989, pp.4-5]。

この問題について、ボストン市をかかえるマサチューセッツ州とニューヨーク市を有するニューヨーク州は、それぞれ調査報告書を作成した。マサチューセッツ州で作成されたクインシー報告書 (Quincy Report on Poor Relief, Public Record, 1821) は、労働能力のない貧しい人を対象とした授産施設を付属する救貧院の設立を求めた [Quincy, 1821]。ニューヨーク州で作成されたイエーツ報告書 (Report of the Secretary of State in 1824 on the Relief and Settlement of the Poor) は、健康かつ労働能力のある者は救済しないことを提案した [Yates, 1824]。両報告書とも、労働能力のある貧しい人は救済しないという基本方針を打ち立てることで共通していた。そして、これら2つの報告書を通し、労働能力がある人は貧しくとも救済しないという方針が他州へと広まっていった [Katz, 1984, pp.110-140]。

他方、労働能力がないとみなされた人に焦点を当てる動きも現れた。社会運動家のディックス (Dorothea Lynde Dix) が精神障害者施設と聾啞

者教育施設の建設を目指す運動をはじめたのである。この運動は、1848年、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として議会に提出され、世論からも強い支持を得ることができた [星野, 1989, p.10]。

しかし、ピアース (Franklin Pierce) 大統領は、この法案に拒否権を行使した。恵まれないという意味では貧しい人に区別はないはずなのに、体の不自由な貧しい人だけを連邦政府の救済対象にするのは合衆国を結成させた連邦制の理念に反すると考えたからである。ピアースは、合衆国憲法が連邦政府を「公的慈善 (public charity) の偉大なる実行者」とは規定しておらず、この法案は「合衆国を結成させた理論の破壊者」になると強調した [Gara, 1991, pp.85-86]。以来、ピアースの主張は社会保障に対する連邦政府の原則となり、社会保障法が成立するまで連邦政府が社会保障に介入することはなかったのである [星野, 1989, p.10]。

## (2) 制度に内在する抜け穴

20世紀になると、アメリカでは、社会問題に対する変革の動きが生じた。社会保障に関しては、アメリカ労働立法協会 (American Association for Labor Legislation; AALL) が、災害補償や産業安全、失業問題と社会保険の実施に尽力した [Chasse, 1991, pp. 799-828]。AALLのルビノー (Isaac Max Rubinow) は、産業経済固有の所得維持問題への対応策として社会保険を理論化した。当時の労働者は、景気の後退や病気や怪我で突然解雇されることも少なくなかったからである。たとえ勤務中に見舞われた怪我であっても、働けなくなった以上、解雇はやむをえないというのが一般的な考え方だった。解雇されても養うべき家族がなくなるわけではなく、公的救済と慈善事業がこうした労働者の生活を支えていた。ルビノーはこれでは不十分だと考えた。だからこそ、社会共同的な対応である社会保険制度が、「もしも」の不安を取り去るという結論に達したのである [ルバヴ, 1968=1982, pp.42-43]。この社会保険理論をもって、AALLは積極的なロビイング活動を開始した。その結果、公務員労働災害補償法の適用

範囲拡大、1912年の社会保険委員会 (Social Insurance Committee) 設置、港湾労働者補償法 (Federal Longshoremen's and Harbor Workers' Compensation Act, 1927) 制定を実現させたのである。

しかし、港湾労働者保障法は、賃金に対する百分率を用いた基準で保険料を算出したため、この運用において事業主は保険が保障する金額の支出を制限することができた。事業主が労災保険の保障金額を低く抑えるには、労災保険の加入を理由に労働者の賃金を低くすればよかったのである。たとえば、ニュージャージー州の場合、最も重い労働災害では補償金額は最高週給の50%で、週当たりの最高支給額は10ドルと規定された。事業主が支払う労災保険の保障額を週10ドル以下に抑えたいなら、労働者の週給を20ドル以下に設定すればよかったのである。こうした労災保険の抜け穴は、政府の介入を嫌う事業主の要請によって、意図的に作られた [ルバヴ, 1968=1982, pp.76-78]。

したがって、社会保険が導入されたといっても、適用範囲がきわめて限定的なものであった。その上、事業主負担を軽減するために、被保険者の利益を減じるような運用も可能でもあった。この意味で、AALLの尽力で制定された港湾労働者補償法は、旧福祉の枠とアメリカ自由主義の伝統から抜け出すことはできなかったといえる。

### (3) ローゼヴェルトの社会保障法

AALLの社会保険を求める議論は、ニューヨーク市のウォール街を襲った株価の大暴落によって、大きな飛躍を遂げた。1934年、ワグナー・ルイス法 (Wagner-Lewis bill)、ディル・コネリー法 (Dill-Connery bill) となって議会に提出されたのである。州の失業保険立法を促すワグナー・ルイス法は廃案となったものの、連邦老齢年金を求めるディル・コネリー法は、ローゼヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領の包括的な提案に切り替えられた [Schlesinger, 2003, pp.301-311]。

ローゼヴェルト提案の骨子は、住居の保障、生計手段の保障、社会保険の保障を国民に約束する教書で示された。この教書を受け、ローゼヴェル

トの顧問たちは、失業保険、老齢年金、児童手当、医療サービスを中核とした報告書 (The Need for Security) を作成した。社会保障立法に関する報告書は、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したものであった。ここでは、州管轄の失業保険は、あくまで職をなくすという社会的危険に対処するための補足手段とされた。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金銭給付を受けることができるとした。連邦直轄の老齢年金は、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。児童手当と医療サービスは、連邦補助金の勧告にとどまった [菊池, 1998, pp.83-86]。

州営の失業保険と連邦直轄の老齢年金を中心とした法案は、公聴会を経て、下院歳入委員会へと送られた。下院歳入委員会は、老齢年金に適用除外者を新たに設定した。年齢、居住地、国籍を要件として、老齢年金に制限を設けたのである。この下院での修正には、社会保障制度が未整備で、黒人問題を抱えていた南部出身議員の反対が大きく影響した。彼らは、失業保険に対する連邦補助金を通して、連邦政府から介入があることを恐れたのである [Witte, 1963, p.144]。上院財政委員会へ移った法案は、民間保険会社の養老年金との競合を避けるため、老齢年金を強制加入とする修正が行われた。そして、目の不自由な人に対する公的扶助を追加し、社会保障法は成立したのである [菊池, 1998, pp.90-97]。

社会保障法の成立は、これまで州の管轄領域とされてきた社会保障分野へ連邦政府が介入するという変化を起こした。だが、連邦政府が直接管轄するのは加入に様々な制限がついた老齢年金に限定され、それ以外の公的救済は各州の判断に委ねられていた。すなわち、福祉に関しては、従来どおり、自由主義にもとづいたままだったのである。

### 3 リベラリズムにもとづく新福祉

#### (1) 新福祉の概念

福祉概念を覆すほどの衝撃だったのは、働くことでは解決できない貧困

の「発見」である。いったんアメリカ的生活様式の基本部分として、社会保障法が自らの地位を獲得すると、旧福祉の概念は、不適切さとして意識されるようになった。連邦政府が管轄する老齢年金が合憲判決を経て当然視されるようになると、社会保障制度自体の問題が取り上げられるようになったのである。この問題は、社会保障法の改正や給付水準の緩和をもってしても、応えることのできないものだった [ロウイ, 1969=1981, p.283]。

そして、北部大都市は、この問題が最も顕著になった。第2次世界大戦の終結によって、北部大都市の様相が激変したからである。この要因として、第1に、南部出身の黒人帰還兵が北部大都市へ移住したことが挙げられる。第2に、住宅法 (Housing Law, 1949) の施行が挙げられる。住宅法は、老朽化した建物を壊し、快適かつ安全清潔な公共住宅の新築を促進することを目的としたが、都市のスラム化を促進する結果となった。[齋藤, 1975, p.236; Jackson, 1985, p.227]。

北部大都市に低所得の黒人が過度に集中しはじめたにもかかわらず、連邦政府はこれを是正しようとしなかった。こうした時代に、ガルブレイス (John K. Galbraith) とハリントン (Michael Harrington) は、繁栄を自明のものとしていたアメリカで貧困を「発見」し、その実像を描き出したのである。まず、ガルブレイスは、『ゆたかな社会 (The Affluent Society)』で、経済理論をつくりあげる経済学者が貧困を考慮に入れなかったと主張した。経済学者は、大衆の窮乏と荒廃を暗黙の了解としたからである。そのため、近代のゆたかさのなかでも、暗黙の了解たる貧困が残っているとガルブレイスは結論付けた [ガルブレイス, 1958=1990, pp.129-130]。

ガルブレイスが貧困の存在を明らかにしたことを受け、ハリントンは、『もう一つのアメリカ (The Other America)』で、より具体的に、暗黙の了解たる貧困を描いた。ハリントンは、貧困文化に入り込んでいるアメリカ人を大きく3つに分類した。第1に、「ゆたかな社会」の不合格者である。彼らは、技能をもたず、経済の進展についていけなかった日雇いの仕事に従事するプエルトリコ人や黒人などであった。第2に、農村に取り残されたままの貧しい人々である。彼らは、農業機械がなしえない作業をす

るために、短期間だけの労働に従事した。南部の黒人、テキサスのヒスパニックなどがこれに該当した。第3に、都市の黒人居住地区に住む人々である。ここは法的に隔離されたゲットーではなかったが、彼らは、差別された経済・心理・社会を有していた。[ハリントン, 1962=1965, pp.127-156]。

ここで描かれた貧困は、個人では解決できない問題であり、政府が解決すべきだとされた。これは、アメリカの福祉に対するリベラリズムからの大きな問題提起といえた。

## (2) ケネディの福祉政策

リベラリズムからの問題提起を連邦政治の議題に乗せたのは、ケネディ(John F. Kennedy)である。ケネディが大統領に立候補し国を動かそうとしたとき、その恵まれた人生において初めて、ウエスト・ヴァージニア州で貧困というものに出会った [ロウイ, 1969=1981, pp.291-292]。

20世紀半ばのウエスト・ヴァージニア州は、石炭から石油への転換がすすんだ時代の炭鉱町の姿そのものであった。町には黒肺塵病をわずらった元炭鉱夫と多くの失業者たちが残された。州政府に救済を求めてもうまくいかず、連邦政府への救済要請も石油ロビイストの前に敗れた。石炭産業での新しい雇用創出や労働者の再教育という希望は、連邦政治に退けられたからである。そこで、彼らは戦略を変えた。1960年の大統領選挙候補者に窮状を訴えることにしたのである。候補者達の中で最も熱心だったのは、ケネディであった。ケネディは、大統領当選の暁には、州経済の建て直しに着手し、貧しい家庭に1ヶ月間の食糧援助を行うと約束し、ウエスト・ヴァージニア州で勝利した [Williams, 1984, pp.182-183]。ウエスト・ヴァージニア州の愛国心の強い貧しいプロテスタントたちは、貧困に個人的な関心を抱いたカトリックのケネディ支持にまわったのである [Rorabaugh, 2009, pp.56-57]。

大統領に就任してからのケネディは、白人の貧困問題に取り組み、失業保険の拡大と最低賃金を引き上げる提案を行った。一家の大黒柱の失業だけでなく、その妻が職を失った場合も失業保険が支払われるようにし、50



万人分の建設労働者の仕事をつくりだすとしたのである。また、構造的失業者 (structural unemployment) の問題にも取り組んだ。人的資源開発及び訓練法 (Manpower Development and Training Act, 1962) によって、家族単位で長期間失業状態にある人々を支援できるようにした。さらに、地域再開発法 (Area Redevelopment Act, 1961) を制定し、ウエスト・ヴァージニア州のような経済発展が遅れた地域には、財政支援と技術支援を行うことにした。その上で、消費を刺激するための所得税減税まで行った。これは、『ゆたかな社会』の不合格者の支援であった。だが、ケネディの取り組みの効果は少なく、折からの公民権運動の高まりも相まって、ケネディの関心は徐々に公民権運動の方へ傾いていった [Ehrenreich, 1985, pp.159-160]。

公民権運動の高まりとケネディの関心の変化に伴い、想定された貧困者も、貧しい白人から黒人へと変わっていった。そして、1962年2月、ケネディは、公的扶助に貧困予防とリハビリテーションの機能を追加した教書を送った。この教書は、1962年社会保障改正法 (Public Welfare Amendments of 1962) として成立した [菊池, 1998, pp.252-258]。ただし、議会での反対を受け、1962年改正法は、アメリカ版生活保護である AFDC (Aid to Families with Dependent Children) への州の自由裁量を広げるにとどまった。ケネディの福祉改革は、各州とケース・ワーカーに委任されたのである [ロウイ, 1969=1981, pp.294-295]。

そもそも、外交志向型のケネディが、南部出身の保守派議員を相手に、立法の形での有効な人種政策と福祉政策を展開することは非常に困難だった。また、任期半ばで銃弾に倒れたことも、ケネディの福祉政策を中途半端なものにする結果となった。

### (3) ジョンソンの福祉政策

リベラリズムの問題提起を受け、福祉概念の変化を政治的に成し遂げたのは、ケネディの急死によって大統領に昇格したジョンソン (Lyndon B. Johnson) である。ジョンソンはニューディール・リベラリズムを継承し

つつ、貧困を個人では克服できない問題と考えた [Schulman, 1995, pp.88-92]。旧福祉が個人の問題として放置した貧困も、ガルブレイスが発見した見えない貧困も、ハリントンが指摘した慢性的貧困も、すべて、ジョンソンが戦うべき敵としたのである。地域共同体、政治経済、福祉制度といった社会的背景をもつ問題だと考えたのである [Ehrenreich, 1985, pp.167-169; Freeman, 2002, p.97]。

このような貧困問題にジョンソンが大きな関心をもつようになったのは、メキシコ国境近くにあるテキサス州の田舎町で小学校教師をしていた時代に遡る。メキシコ系の子どもばかりが通う小さな小学校に、教員はジョンソン1人しかいなかった。また、この学校には、昼食の時間がなかった。昼食をもってくる経済的余裕のある子どもはいなかったからである [Schulman, 1995, pp.9-12]。この小学校で目にした貧困の実態はジョンソンの心に深く刻み込まれ、ジョンソンが大統領に昇格するとすぐ、一般教書に貧困問題を盛り込んだ。ジョンソンは、一般教書で、「短期で終わるものでもなく、簡単な戦いでもなく、単純な兵器や戦略が功を奏するものでもない」「貧困との戦い (war on poverty)」を宣言したのである。そして、この「貧困との戦い」は、「貧困または人種のために、希望の少ない生活を送っている」多くのアメリカ人のためのものとした。

ジョンソンの「貧困との戦い」は、経済機会法 (Economic Opportunity Act, 1964) として議会が可決した。上院指導部の上席である院内総務を長く勤めたジョンソンにとって、古巣の民主党議会指導部を手中に収めることは難しくなかったからである。議会の会期中は、週に1度、民主党議会指導部をホワイトハウスの朝食会に招待した。ジョンソンの提案が上下両院のどこで審議されているかを示す大きなポスターをみながら、テキサス風の朝食をとり、法案の最終可決について話し合った [Schulman, 1995, p.93]。可決が困難だと予想される場合には、ジョンソン自ら反対する議員に脅しとも受け取れる電話もかけ、反対を阻止したのである [Caliphano, 1991, pp.125-126]。

ジョンソンが議会をうまく掌握することで成立した経済機会法は、社会

保障法とは逆に、各項目の特定化や定義をしなかった。定義、例示、例外、除外、前提という、法律として最も重要な基準がほとんど示されなかったのである。そのため、定義も定かではない新設の地域活動局 (Community Action Agency) が、事業のほとんどを管轄することになった。実施される地域の設定を行なっても、州の管轄なのか地方政府の管轄なのかを定めなかった。地域社会を通じて貧困対策を実施することを決めても、そこには条件を付さなかったのである [ロウイ, 1969=1981, pp.298-299]。

また、ジョンソンは、福祉分野への特定目的補助金 (categorical grant) を多用した [岩野, 1995, pp.76-77]。これによって、連邦政府が主導する福祉プログラムの数は飛躍的に増えた。プログラムの増加は、社会保障を統括する保健教育福祉省 (Department of Health, Education, and Welfare) の歳出を連邦予算の18% から25% に増加させ、GNP 比率も3.5% から5% に上昇させた [Berkowitz, 1995]。加えて、食料切符法 (Food Stamp Act, 1964) を可決させ、貧しい家庭への医療補助であるメディケイド (Medicaid) を新設すると、福祉歳出は社会保障費の11% を占めるまで膨らんだ [Social Security Administration Office of Research, 1997]。

曖昧さの多い経済機会法と特定目的補助金は、連邦政府が福祉政策で実質的な主導権を握ることを可能にした。新たに「発見」された貧困は、連邦政府が解決しなければならないものとされた時点で、従来の貧困とは異なった。そのため、新たな貧困層に対する福祉も、新しい概念で規定されなおしたのである。これにより、州・地方政府主導の福祉から連邦政府主導の福祉への転換が果たされたといえる。

#### 4 新保守主義 = ネオ・リベラリズムからの新福祉批判

##### (1) ニクソンの福祉改革

自由主義にもとづいた旧福祉はリベラリズムにもとづいた新福祉へと転換を果たした。だが、「ゆたかな社会」に支えられていたはずの連邦財政が赤字に陥ると、保守主義からも、リベラリズム内部からも、新福祉への批判が現れてきた。ここに、外交ではベトナム戦争が長期化し、内政ではイ

ンフレーションが進行し、新福祉批判に拍車をかけた。1968年の大統領選挙を戦ったニクソン (Richard M. Nixon) は、他の保守主義者と同様、AFDC 受給者の増加を厳しく批判した。貧しい人への短期的な救済であったはずの AFDC が、連邦政府による永続的な生活手段の提供になってしまったことを問題視したのである [Greenberg, 2003, pp.312-314]。

大統領に当選すると、ニクソンは、実質的に北部都市の貧しい黒人のためのものとなっていた「貧困との戦い」に戦いを挑んだ。ニクソンの戦いは、AFDC 受給対象者数の大幅増に対する「静かなる多数派」の怒りと、特定目的補助金に州財政を圧迫されている知事たちの怒りを受けたものだった。ニクソンの公約に沿って作成された福祉改革案は、連邦政府が貧困基準を設定し、基準を下回る家族に連邦政府が福祉支給するものとされた。貧困基準の設定は、経済機会法では曖昧だった貧困を定義することでもあった。基準以下の家族に連邦政府が所得保障を行い、それ以上の保障は州の自由裁量とされた。これにより、経済機会法と特定目的補助金の問題を同時に解決できると考えられた [Burke, 1974, pp.42-43]。

しかし、この案は、ニューヨーク・タイムズ紙の告発記事によって、思わぬ方向にすすんでいった。ニューヨーク市人材管理局の腐敗が市の貧困事業基金を浪費しているという告発を、ニクソンが新福祉の典型的問題だと捉えたからである [Burke, 1974, pp.44-46]。実際、福祉を動かしている地方政府の官僚たちは、縦割り行政に慣れきっていた。彼らは効率的で誠実かつ合理的な専門家だったが、彼らの専門領域以外には関わろうともしなかったし、互いに連携することもなかったのである [ロウイ, 1969=1981, pp.253-263]。

ニューヨーク市人材管理局で生じた問題が自らの改革案にも含まれていることを恐れたニクソンは、福祉改革にかかる歳出の再計算と改革案の作り直しを命じた。にもかかわらず、法案作成を担当した官僚は、ニクソンの意図とは異なる逆所得税 (negative income tax) を柱とした案を作成した。逆所得税は、低賃金労働者に対する税という名の所得保障であった。そのため、連邦政府が福祉政策を効率化させるはずだった改革案は、

短期的とはいえ、福祉歳出の大幅増加を伴うものになってしまったのである。そして、この新しい改革案に、大統領補佐官のモイニハン (Daniel P. Moynihan) と数名の閣僚が同調した。新しい福祉改革案の擁護者たちは、ソーシャル・ワーカーに対するニクソンの嫌悪感を入りに、この改革案をニクソンに認めさせ、大統領の提案として議会に送ったのである [Burke, 1974, pp.52-87]。

ニクソンの新しい福祉改革案は、保守主義者からも、リベラルからも大きな反発を招いた。保守主義者は、逆所得税が労働意欲を後退させることを懸念し、連邦政府が福祉政策への関わりを強めることを嫌ったからである [Greenberg, 2003, pp.311-312]。リベラルは、労働組合とソーシャル・ワーカーが中心となって反対した。新しい福祉改革が彼らの利益を侵害すると考えたからである。労働組合は最低賃金の引き上げ交渉を阻害するものだと考え、ソーシャル・ワーカーは彼らの雇用を縮小するものだと考えた。そして、保守とリベラルは議会の審議過程で手を組み、就労の義務付けについてニクソンに妥協を求めてきたが、ニクソンは拒否した [Burke, 1974, pp.138-220]。勤労によって貧困を克服できない人間もいることを重視したからである。これは、貧困は個人では克服できないとするリベリズムの福祉概念に限定性を付け加えた福祉概念の修正であった。

不成立に終わったニクソンの福祉改革は、これまで曖昧に認識されてきた貧困に基準設定で定義することで、AFDC を効率的に機能させ低賃金労働者の福祉依存への転落阻止を果たそうとするものだった。これは、州政府が管轄する AFDC を連邦政府が効率化させる点では、連邦政府の「行き過ぎ」を批判した新保守主義にもとづいた改革だったといえる。

## (2) レーガンの福祉改革

ニクソン以降のフォード (Gerald Ford)、カーター (Jimmy Carter) 両大統領は、ニクソンの失敗とほぼ同じ理由で、福祉改革法案を成立させることができなかった。そのため、1970年代を通して、福祉プログラムの歳出は著しく増加した。たとえば、食料切符の歳出額は10年で5倍にな

り、貧しい人の医療費を補助するメディケイドの歳出額は3倍ちかくにもなった [ジャンソン, 1996=1997, pp.345-359]。

この問題に切り込んだのは、保守主義者として知られたレーガン (Ronald Reagan) である。レーガンは、主な予算を削減し、減税、連邦政府の役割の縮小などを成し遂げた。だが、すでに国民に浸透してしまっている福祉プログラム削減は、自分の首を絞めかねないことを悟った。そこで、福祉は予算削減の対象外であり、本当に福祉が必要な人への支援は維持しながら、福祉歳出の増加を抑制するという考えを明らかにした。本当に福祉が必要である人への労働訓練プログラムをレーガンが提案すると、保守主義者もリベラルも、激しくこれに反対した [Berkowitz, 1991, pp. 133-141; ジャンソン, 1996=1997, pp.383-384]。

福祉政策をめぐる保守主義者とリベラルの間の溝を埋めたのは、レーガンではなく、全国知事会であった。1987年夏の全国知事会は福祉が大きな議題であり、この会議を通して、保守主義者は貧しい人々への公的救済の重要性を、リベラルはAFDC受給者も勤労の義務があることを理解したのである。保守・リベラル双方の知事たちの合意が成立すると、それに沿った形で4本もの福祉改革法案が議会に提出された。そのなかで、ニクソンの福祉改革立案に携わり、1976年から上院議員となっていたモイニハンの法案は、最後まで生き残った。これは、レーガンがカリフォルニアで成功させた福祉の削減とカーターの雇用保証 (guaranteed job) を結合させたような法案であった [Berkowitz, 1995, p.145]。

この改革案は家族扶養法 (Family Support Act, 1988) として議会で可決したあと、レーガンが署名した。レーガンが求めたとおり、AFDC受給資格を厳格化したので、受給対象者の数は激減した。拡大されたのは、本当に援助が必要な人への福祉と福祉依存から抜け出ようとしている人への自立支援とされた。厳格な審査を経てAFDCを受給した人は、職業訓練、貧しい人への医療扶助であるメディケイド (Medicaid) を、1年間に6ヶ月以上受けることができるようになった [Berkowitz, 1995, p.146-147]。

レーガン政権期の福祉改革は、本当に援助が必要な人間、すなわち勤労

によって貧困を克服できない人間がいることを認めた点で、ニクソンの改革と福祉概念が共通していた。また、補助金の削減で連邦政府の機能を縮小したなかで福祉を例外としたことから、保守主義的とも、リベラリズム的ともいえない。

### (3) クリントンの福祉改革

レーガン政権期の福祉改革には、クリントン (Bill Clinton) もアーカンソー州知事として、少なからぬ関わりをもっていた。1987年の全国知事会で、クリントンは大統領府や議会も交えた福祉改革案の作成に深く関わったからである。また、レーガンの福祉改革に携わった保守主義者と通じるところも少なくなかった。福祉を貧しい人々が経済的に自立するまでの「道の駅」だと考えていたからである。こうした経験と考え方が、「われわれがよく知っているこれまでの福祉をやめる」という大統領選挙の公約に結びついていった [Clinton, 2005, pp.429, 517]。

クリントンの公約を実現する実務を担ったのは、保健福祉サービス省 (Department of Health and Human Service; HHS) 次官に就任したエルウッド (David T. Ellwood) である。エルウッドは、『貧困支援 (Poor Support)』で、多くのアメリカ人は福祉の拡大を望んでいないと主張し、アメリカ人の根底にある福祉への蔑視 (disdain for welfare) に注目した。福祉は貧しい人や恵まれない人を救済する方法として広まったので、福祉の拡大はそこに含まれるアメリカ人の価値を対立させる結果を導いたといっているのである。保守とリベラルの対立を導いた価値は、自立、責任、仕事、家族、地域共同体、慈悲をさす。この対立は、度重なる福祉制度改革に結びついたが、短期的な効果しかもたらさなかった。それゆえ、福祉政策の機能向上ではなく、別のものに置き換えるべきという結論に至るのである [Ellwood, 1989, pp. 3-11]。

そこで、AFDCの置き換えに先立って、2つの既存プログラムから改革の土台をつくった。第1に、EITC (Earned Income Tax Credit) の拡大である。EITCは、ニクソンの福祉改革をめぐる議論から生じた。ニク

ソンの福祉改革案と比べて、手元に残る収入が多く労働意欲を促進するよう設計された [Goldberg et al, 2001, 151-152]。歴代の共和党大統領が EITC を拡大してきた流れに沿って、クリントンは実質的な低所得者への所得税免除ともいえる EITC の大幅拡大を行ったのである。第2に、クリントンは最低賃金の引き上げにも着手した。AFDC 受給者に就労を求める代わりに、最低賃金を引き上げるという意図をもっていたからである。EITC を利用するには、メディケイドや食料切符など他の所得保障プログラムの受給を諦めなければならなかったこともあり、何百万人もが AFDC から最低賃金が引き上げられた週24時間以上の仕事を手にするようになった [Morris et al, 2004, p.33]。

福祉改革の土台ができてから、クリントンの福祉改革法案は議会に提出された。だが、これは一筋縄ではすすまなかった。1994年には、クリントンの不人気で、議会を説得することができず、改革案は否決された。皮肉にも、その後迎えた中間選挙で、保守主義傾向を強めた共和党が上下両院で多数派を形成し、福祉改革は大きく前進したのである。この議会に、共和党議員がクリントン案とは別の福祉改革法案を提出した。クリントン案との大きな違いは、AFDC の廃止と包括的補助金 (block grant) の利用にあった。クリントンは、この改革案を「(母親に) 勤労させるには弱く、子どもたちには厳しすぎる」案だと批判し、拒否権を発動した。そこで、クリントンが受け入れやすいよう、共和党議会指導部は妥協する方向へ動いた。共和党議会指導部はクリントンが強く求めたメディケイドの連邦保障を受け入れ、クリントンは包括的補助金での AFDC 州移管に合意したのである。この合意に基づいた法案にクリントンの要求の一部を加えたこともあり、個人責任・就労機会再調整法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 1996) は成立した [砂田, 2000, pp.42-52]。

クリントンの福祉改革は、結果として、レーガンの福祉改革より AFDC 受給者に厳しいものとなった。受給期限なしの AFDC を受給期限ありの TANF (Temporary Assistance for Needy Families) に置き換える改



革を実現するために、クリントンは、保守性を強めた共和党多数議会の妥協策を受け入れざるを得なかったからである。だが、貧困を撲滅するというリベラリズムの価値を擁護しつつも、実行する手段を所得保障の強化から就労に切り替えたクリントンの福祉改革は、まさにネオ・リベラル的であった。そして、クリントンの福祉改革は、就労を義務付けることによって、貧困を個人で解決できない人を絞り込んだという点では、ニクソンの改革とレーガンの改革は福祉概念を共有していたといえる。また、TANFを期限付きにしたことは、連邦政府の福祉介入に時間的な制限が加わったということである。これは、福祉概念と連邦政府の関わり方では、クリントンの福祉改革がニクソンからレーガンにつづいた改革に連なっていたことのあらわれといえる。

## 5 おわりに

福祉政策の拡大は、連邦政府が介入しない自由主義にもとづく福祉から、連邦政府が主導するリベラリズムにもとづく福祉への1960年代の転換でもたらされた。福祉政策において、リベラリズムが実践されたのは、ニューディール期ではなく、「貧困の発見」以降なのである。だがこれは、1960年代末には、早くも、批判を受けはじめた。保守主義はもちろんのこと、リベラリズム内部からも批判され、福祉改革の流れとリベラリズムの分化を形成した。

新保守主義とネオ・リベラリズムをうみだしたリベラリズムの分化は、福祉改革をめぐるイデオロギー対立を複雑にした。単なる二項対立ではなくなったからである。このイデオロギー対立の複雑化が福祉改革を困難にし、一貫性のない福祉の拡大を導いてきた要因のひとつと、本稿は結論付ける。

しかし、福祉改革をめぐる複雑なイデオロギー対立がどのようになされ、どのような譲歩や妥協が行われたのかという点については、本稿では十分に論じていない。そこで、今後は、福祉政策におけるイデオロギー対立の詳細を明らかにすることを課題としたい。

文献リスト

- 天野拓, 2006, 『現代アメリカの医療政策と専門家集団』慶應義塾大学出版会.
- Berkowitz, Edward D., 1991, America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan, Johns Hopkins University Press.
- Burke, Vincent J. and Vee, 1974, Nixon's Good Deed: Welfare Reform, Columbia University Press.
- Caliphano, Joseph A. Jr., 1991, The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years, Simon and Schuster.
- Chasse, John Dennis, 1991, "The American Association for Labor Legislation: An Episode in Institutionalist Policy Analysis" Journal of Economic Issues, Vol. 25, 799-828.
- Clinton, Bill, 2005, My Life, Random House.
- Derthic, Martha, 1979, Policymaking for Social Security, Brookings Institution.
- Ehrenreich, John H, 1985, Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States, Cornell University Press.
- Ellis, Richard J., 1993, American Political Cultures, Oxford University Press.
- Ellwood, David T., 1989, Poor Support: Poverty in the American Family, Basic Books.
- Freeman, Richard B., 2002, "The Rising Tide Lifts...?" In Danziger, Sheldon H. and , Robert H. Haveman ed., Understanding Poverty, Harvard University Press, 97-126.
- 古川孝順, 2000, 「社会保障の歴史的形成」藤田伍一、塩野谷祐一編『先進国の社会保障 アメリカ』東京大学出版会, 63-84.
- ガルブレイス, ジョン (鈴木哲太郎訳), 1958=1990, 『ゆたかな社会』岩

波書店.

Gara, Larry, 1991, The Presidency of Franklin Pierce, University Press of Kansas.

Goldberg, Gertrude Schaffner and Sheila D. Collins, 2001, Washington's New Poor Law: Welfare Reform and the Roads Not Taken-1935 to the Present, Apex Pr.

Greenberg, David, 2003, Nixon's Shadow: The History of an Image, W.W. Norton.

ハーツ, ルイス (有賀貞訳), 1955=1994, 『アメリカ自由主義の伝統』講談社学術文庫.

ハリントン, マイケル (内田満ら訳), 1962=1965, 『もう一つのアメリカ』日本評論社.

星野貞一郎, 1989, 「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, 3-28.

岩野一郎, 1995, 「連邦・州・都市」五十嵐武士、古矢旬、松本礼二編 『アメリカの社会と政治』有斐閣ブックス, 69-90.

ジャクソン, ブルース S. (島崎義孝訳), 1996=1997, 『アメリカ社会福祉政策史』相川書房.

Jackson, Kenneth T., 1985, Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States, Oxford University Press.

Katz, Michael B., 1984, "Poorhouses and the Origins of the Public Old Age Home" The Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. 62, No. 1, 110-140.

菊池馨実, 1998, 『年金保険の基本構造』北海道大学図書刊行会.

ロウイ, セオドア (村松岐夫監), 1969=1981, 『自由主義の終焉』木鐸社.

ルバヴ, ロイ (古川孝順訳), 1968=1982, 『アメリカ社会保障前史』川島書店.

Morris, Dick and Eileen Mcgann, 2004, Because He Could, Harper Collins.

- Murray, Charles, 1984, Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980, Basic Books.
- 中浜隆, 2006, 『アメリカの民間医療保険』日本経済評論社.
- Quincy, Josiah, 1821, Massachusetts, General Court, Committee on Pauper Laws, Russell and Gardner; 1-9, Edited by Old Sturbridge Village.
- Rorabaugh, W. J., 2009, The Real Making of the President: Kennedy, Nixon, and the 1960 Election, University Press of Kansas.
- 齋藤眞, 1975, 『アメリカ政治外交史』東京大学出版会.
- 佐々木毅, 1993, 『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., 2003, The Coming of the New Deal, Mariner Books.
- Schulman, Bruce J., 1995, Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents, Bedford Books of St. Martin's Press.
- Social Security Administration Office of Research, Evaluation and Statistics, 1997, Social Security Programs in the United States, Appendix.
- 砂田一郎, 2000, 「連邦制・地方自治・立法過程－社会保障・福祉をめぐる争点対立の変化」藤田伍一、塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障アメリカ』東京大学出版会, 35-62.
- Williams, John Alexander, 1984, West Virginia: A History, W. W. Norton.
- Witte, Edwin E., 1963, The Development 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, University of Wisconsin Press.
- Yates, J.V.N, 1824, "Report of the Secretary of State in 1824 on the Relief and Settlement of the Poor," reprinted from the Thirty-

Fourth Annual Report of the New York State Board of Charities, January 28, 1901.

Special Collections Chronology 1900s-1920s,

<http://www.ssa.gov/history/1900.html> (as of 12/15/2008)

Lyndon B. Johnson. 1964, State of Union Address,

<http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=1379> (as of 28/03/2009)

Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Overview

<http://www.hhs.gov/recovery/programs/tanf/tanf-overview.html>