

1. 課程・論文博士の別 課程博士
2. 申請者氏名 西山隆行(にしやまたかゆき)
3. 学位の種類 博士(法学)
4. 学位記番号 博法第 182 号
5. 学位授与年月日 平成 16 年 3 月 25 日
6. 論文題目 アメリカ型福祉国家と都市政治ーニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開
- 7.
8. 提出ファイルの仕様等
使用文書ファイル 西山隆行.doc Word1998 win98
テキストファイル 西山隆行.txt

論文の内容の要旨

論文題目 アメリカ型福祉国家と都市政治
ー ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開
氏名 西山隆行

連邦制を採用するアメリカでは、州政府や地方政府が社会福祉政策の対象や給付額について多くを決定することになっている。歳入のほとんどを中央政府からの交付金に依存している日本の地方自治体と異なり、アメリカの都市政府は財源の多くを自主的に確保・運用しなくてはならず、福祉政策の執行に伴う費用の相当部分を、独自の財源から負担する必要がある。それ故、アメリカの地方政府は、税収をもたらずミドル・クラスやビジネスをひきつけるべく、彼らを利する開発政策を積極的に展開する一方で、彼らに負担を求める再分配政策には消極的にならざるを得ないという制度的特徴を持っている。このように考えれば、制度的に再分配政策を最も採用しにくい都市政府が、にもかかわらず社会福祉政策の主たる担い手とならざるを得ないところに、アメリカにおける社会政策をめぐる政治の最大のジレンマがあるといえる。アメリカの福祉国家の特徴を理解するためには、連邦レベルの政策のみならず、都市レベルの社会福祉政策をめぐる政治のあり方を解明する必要があるのである。

本稿は、ニューヨーク市の事例を検討することで、アメリカの社会福祉政策をめぐる政治変動の性格を描き出そうとしている。ニューヨーク市は、アメリカの都市政治や社会政策に関する既存研究の中で、地方レベルでの福祉政策の先導者とみなされてきた。歴史的に、ニューヨーク市は多数の移民が集中してきた場所であり、概して貧困

な彼らの抱える問題に対応する独自の術が開発されてきた。その重要な一翼を担っていたタマニー・ホールと呼ばれる政治マシーンの主導により、一九二〇年代に州レベルで創設された労働者補償や母親年金などの制度は、アメリカの福祉国家の発展を促した。アーバン・リベラリズムと呼ばれるこの動きは、ニューディールの福祉政策の基礎を提供し、ニューディール政策を行ったのも、ニューヨーク州知事出身の大統領、フランクリン・D・ローズヴェルトだった。第二次世界大戦後も、ニューヨーク市は例外的に福祉受給者の集まっている都市であり、一九六〇年代に展開された福祉権運動の中心地となった。ニューヨーク市の福祉受給者は、一九七二年の段階で一二五万人(人口の一六パーセント)に達し、単独で全米の福祉受給者の一〇パーセントを占めていた。福祉政策に対する批判の強いアメリカで、ニューヨーク市がこのように寛大な福祉政策を実施してきたことは、驚くべきことだろう。更に驚くべきことに、ニューヨーク市は一九九〇年代に、福祉受給者数を減少させ、福祉受給者に労働の義務を課するワークフェア・プログラムを積極的に活用した点でも先駆的な役割を果たしたのだった。

アメリカの福祉国家の発展を先導してきたニューヨーク市の事例は、地方レベルでの社会福祉をめぐる政治の葛藤を最も色濃く現している。アメリカの福祉国家の発展のあり方を理解するには、ニューヨーク市の社会福祉政策を巡る政治変動を、前世紀転換期から現在に及ぶ一〇〇年にわたって検討することが必要となるのである。

このように、タイム・スパンを長期に設定し、社会政策とそれをめぐる政治がどのように位置づけられてきたかを検討するアプローチを採用した結果、本稿はニューヨーク市の社会福祉政策の変動を理解する上で、政党政治のメカニズムに着目することが重要であるとの結論に達した。何故ならば、ニューヨーク市の社会政策上の転換期は、共和党系の市長の任期に訪れているからである。これは理論的に見て、いくつかの重要な課題を提示している。第一に、ニューヨーク市では一貫して市民の六〇パーセント以上が民主党を支持しており、共和党支持者はその三分の一にも満たない。このように民主党が圧倒的に優越する都市で、社会政策上の画期が少数党に属する市長の時代に訪れた理由は何であろうか。また第二に、社会福祉給付が拡充されたのも、共和党の市長の時代であった。先に述べたように、アメリカの都市政府は福祉政策などの再分配政策に消極的にならざるを得ない制度的特徴を備えている。にもかかわらず、社会福祉支出が特定の時期に大幅に拡大したことは、そもそも説明を要する。更に説明を要するのは、そのような社会政策の拡充が、連邦の政治では小さな政府を主張し、福祉支出の削減を主張する共和党に属する市長の下で達成されたことであろう。

上記の問いに対する本稿の回答は、ニューヨーク市特有の民主党優越体制が、社会政策を巡る政治を規定したということである。民主党が優勢なニューヨーク市では、ビジネスを中心とする利益集団は全て民主党と提携しようとし、民主党も税収を確保するためにビジネスと提携することに利益を見出した。このような民主党優越体制の下

で社会福祉政策を実施するには、社会福祉政策が貧困者の利益関心だけではなく、政治家やビジネスを中心とする政治エリートの利益関心にも適っている必要があった。具体的に述べると、政治家にとっては、社会福祉政策の提供が票の獲得につながる必要があった。また、都市政府が社会福祉政策を執行するのに十分な財源を持っていて、ビジネスに過重な負担を要請しなくてもよいという前提が必要だった。更には、救済を受ける移民がビジネスに安価な労働力を提供すると共に、貧困者への救済が社会主義などの過激な運動や暴動の発生を抑制し、社会統制を維持するのに不可欠とみなされる場合には、ビジネスも社会福祉政策を認めたのだった。

五〇パーセントより一票でも多くの票を獲得すれば確実に選挙で勝利出来る小選挙区制の下で、民主党は、票を手当たり次第に獲得しようとするのではなく、最低限の有権者の支持を固めた上で、選挙資金と票を提供し、また税金をもたらすビジネスの意向を尊重する戦略を採った。それ故、政党に献金する資力も組織力も持たない貧困者の利益が優先的に処理されることはなかった。とはいうものの、ニューヨーク市では社会福祉給付が選挙における動員と結びついて発展したため、民主党は一旦確立した給付水準や給付対象者数を縮小することもなく、現状維持を志向したのだった。

このような状態で、ニューヨーク市の社会福祉政策に政策革新を起こす可能性を持つのは、共和党市長だった。民主党優越体制の下で共和党系の市長候補が当選するためには、民主党勢力に取り込まれている度合いの低い有権者を動員する必要があった。社会福祉政策の分野に関して言えば、経済成長と安定した税金、また連邦政府からの補助金を前提とすることの出来た一九七〇年代半ば頃までの共和党の候補者(フィオレロ・H・ラガーディア、ジョン・V・リンゼイ)は、社会福祉政策の受給者を増大させ、貧困者の利益を取り込むことで勝利した。連邦レベルでは社会福祉の拡充に反対する共和党の候補者が、ニューヨーク市では社会福祉の拡充を支持する背景には、このようなメカニズムが存在したのである。他方、一九七五年のニューヨーク市の財政破綻危機と、連邦のジミー・カーター政権期に始まる都市政府への補助金削減の結果、ニューヨーク市は支出削減を迫られることとなった。しかし、社会福祉政策の提供が、選挙における貧困者の動員と結びつく形で展開されてきたニューヨーク市では、社会福祉の給付額や受給者数を減少させるのは、ある程度の貧困者の票をあてにしていた民主党には困難だった。このような中で、福祉受給者数を大幅に削減すると共に、ワークフェアを導入するという政策革新を達成したのも、共和党に属するルドルフ・W・ジュリアーニ市長だったのである。

ニューヨーク市の事例を分析することによって得られた以上の知見は、アメリカの福祉国家の特徴を理解する上で示唆的である。アメリカの福祉国家は、財政支出の点でも、また政策の包括性においても、他の先進諸国と比べて劣っている。その背景には、州や地方政府における社会福祉政策をめぐる政治のあり方がある。制度的に再分配政策

を採用しにくい地方政府が、社会福祉政策の主たる担い手となっているため、アメリカで社会福祉政策が遂行され得る程度は、州や地方政府の能力によって大幅に制限されてしまう。連邦制に起因するこのような構造的制約に加えて、都市の政治家が社会福祉政策を巡る政治を主導してきたというのが、ニューヨーク市の事例を通して明らかとなったアメリカ型福祉国家の特徴である。このような政治体制には、複雑な立法過程を経ずに、社会の急激な変化に迅速に対応できるという利点がある。その反面、福祉国家の発展は、非体系的で不十分なものとどまってしまう。再選を目指し、次回の選挙までに目に見える業績を作りたいと考える政治家にとっては、短期的に目に見える便益を与え得る政策が望ましく、体系的・包括的な政策プログラムを作り上げることは必ずしも魅力的でない。また、社会政策は議員の支持者の利益に沿って決定されるため、貧困者のニーズよりも、ビジネスを中心とする納税者の利益に適った決定がなされることが多くなる。このように、地方レベルで、政治家主導の下、社会福祉政策が決定される結果、アメリカの福祉国家としての発展は不完全なものにとどまってきたのである。