

ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治

—アメリカ型福祉国家への含意[※]

西山隆行

はじめに

一九七〇年代後半以降、福祉国家の危機が叫ばれるようになって、福祉国家の再編成が重大な政策課題になってきた。しかし、同じく福祉国家とはいっても、各国でそのあり方が異なっており、アメリカは中でも特異な性格を持っている。即ち、連邦制を採用するアメリカでは、他の多くの国とは違って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。例えば、アメリカで最も論争的な社会福祉政策だった要扶養児童家庭援助AFDCは、革新主義時代に各州で制定された母親年金の補助を目的としていたこともあり、政策の実施は州政府に委ねられていた。州政府におけるプログラムの運営方法は州ごとに異なるが、例えばニューヨーク州では、政策の運用はニューヨーク市などの地方政府が行うことになっており、その資金は連邦からの補助金を除いた額を、州政府と地方政府が折半することになっていた。⁽¹⁾

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。にもかかわらず、連邦政府と違って都市政府は通貨を発行することが出来ないし、住民や企業の移動を制限することも出来ない。それ故、アメリカの地方政府は、税金をもたらずミドル・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。⁽²⁾

歴史的に見て、大都市には、移民や黒人などの貧困者が集住しており、人種問題と貧困問題をめぐる対立が先鋭に現れやすい。貧困は金銭的問題にとどまるものではなく、生活の多様な側面に深く関わっている。貧困地域に多発する問題、例えばホームレスや犯罪の問題も、大都市に集中的に顕在化しており、都市政府はそれにも独自に対応しなければならぬ。このように考えれば、制度的に福祉政策などの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ってもよいだろう。

アメリカは、世界で最初に社会保障の名を冠する法律を制定した国であるにもかかわらず、社会支出額の対GNP比の規模でも、政策の包括性という点でも、他の国に比して劣っている。その理由を明らかにするために様々な国際比較研究が行われてきたが、先に述べたような連邦制の特徴と、社会福祉政策における都市の比重の大きさを考えると、アメリカに関しては、連邦レヴェルの政策のみを観察対象にしている限り、本質的な回答を得ることはできないというのが、本稿の提示する分析視角である。

そこで、本稿は、都市レヴェルに下りて、とりわけ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

社政策をめぐる政治変動の性格を描き出そうとしている。本稿がニューヨーク市の事例を検討するのは、ニューヨーク市がアメリカの福祉政策の発展の中で占めてきた位置の重大さ故である。ニューヨーク市は、アメリカの都市政策や社会政策に関する既存研究の中で、地方レヴェルでの福祉政策の先導者とみなされてきた。⁽³⁾ ニューヨーク市は社会福祉給付の拡充という点において先駆的、かつ例外的だった。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⁽⁴⁾は、一九二〇年代に州レヴェルで創設された労働者補償や母親年金などの制度を創出し、ニューヨーク州は「リトル・ウェルフェア・ステイト」と呼ばれるようになった。アーバン・リベラリズムと呼ばれるこの動きは、ニューデイルの福祉政策の基礎の一つを提供し、ニューデイ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。また、ニューデイル期にはニューヨーク市内においても共和党のフィオレロ・H・ラガーディア市長の下で数々の救済政策が展開され、ある政治学者がニューヨーク市制の特徴を「コスモポリタン・リベラリズム」と称したほどだった。⁽⁴⁾ 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人口の一六パーセントにあたる一二五万人に達し、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。当時ニューヨーク市は、一五の州のそれよりも多くの社会支出を行っていた。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例外的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であると共に、徹底していた。ルドルフ・W・

ジュリアーニ市長の時代に市の福祉受給者は六〇パーセント減少し、五〇万人になったのである。⁽⁵⁾このように、ニューヨーク市は極めて非典型的な都市だが、そうであるが故に、アメリカの福祉政策に占める位置付けを考える⁽⁶⁾と、社会福祉をめぐる政治の構造的長が最も色濃く表れているといえるだろう。

以上のような理由を踏まえれば、アメリカの福祉国家の発展のあり方を理解するには、その展開の方向付けを行ってきたニューヨーク市の社会福祉政策をめぐる政治の変動を、一〇〇年間にわたって検討することが必要となる。この期間は、ニューデールにつながる社会福祉政策のあり方であるアーバン・リベリズムが、前世紀転換期に当る革新主義時代に登場してから、ルドルフ・W・ジュリアーニ市長の下で終焉するまでの時期に該当している。

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付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。ニューヨーク市の社会政策上の転換期が、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。⁽⁶⁾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。後に詳述するように、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といわれている。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。

このように本稿は、主に政党制と政治制度に着目することで、上記の課題に取り組もうとしている。アメリカの政党制は、日本やヨーロッパと大きく性格を異にしており、政党制に着目しても連邦レベルの政治を理解するのは困難だとされてきた。しかし、ニューヨーク市では、政党が歴史的に極めて大きな役割を果たしてきた。これは、連邦の政治と都市政治が、異なったメカニズムの下に展開されていることを示す好例だといえよう。また、政治家の活動という政治的要因に基づいて社会福祉政策が展開するニューヨーク市の事例は、社会福祉サーヴィスの提供が国家によって制度化されている度合いが低いことを示している。これは、官僚制の影響力が強い日本やヨーロッパの事例と、好対照をなすともいえよう。

第一章 都市政治と社会福祉政策

第一節 既存研究の検討

一 多元主義理論

ニューヨーク市政の特徴を説明する有力な方法として多くの論者により採用されてきたのが、多元主義理論である。⁽⁷⁾ ダグラス・エイツの「路上決闘型多元主義」や、デイヴィッド・ロジャーズの「暴走する多元主義」という表現は、この立場を明確に表している。⁽⁸⁾ 多元主義論者によれば、政策決定に強い利益関心を有する人々が政策過程から完全に疎外されることはありえない。利益集団を組織して、その利益関心を主張すればいいからである。政策決定を行う部門は複数存在し、民主主義原理に基づく開放的で公正な政治体制は、利益関心を有する諸集団間の利益調整を適切に行うので、特定の個人や集団があらゆる争点で利益を独占することはなく、どの集団もいくつかの

説 専門領域で利益を得ることが出来るからである。

論

ニューヨーク市政についてこの見解を最も強く打ち出し、影響力があつたのは、ウォーラス・セイヤとハーバート・カウフマンによる『ニューヨーク市を統治する』である。彼らによれば、第二次世界大戦後のニューヨーク市では、公に登録されているだけでも数万個の利益集団が存在する。利益集団を集約的に代表する頂上組織は存在しないし、利益を表出する対象である政府部門も独立して複数存在するため、様々な要求が多元的に表出されやすい構造になっている。彼らによれば、ニューヨーク市では、全く異なった伝統を持つ所からやって来た移民たちでさえも、政治体制上の武器を利用する術をすぐに身につけることが出来る。セイヤらは、「アメリカの他のどの大都市がニューヨーク市のように民主的かつ巧みに統治されているだろうか」とまで述べているのである。⁽⁹⁾このような立場からすれば、ニューヨーク市における社会福祉政策の拡充は、貧しい人々、とりわけ移民や黒人による福祉拡充要求をうけての、また、社会福祉政策の縮小は、増税を嫌う納税者やビジネス勢力の福祉縮小要求をうけての、当然の結果ということになる。

この議論は一見論理的で説得力があるように見えるが、少なくとも二つの問題を抱えている。第一に、利益集団は多元主義論者が想定するほど簡単に組織されるわけではない。集団の組織にはコストがかかり、多くの資源を持つビジネス集団と比べて、とりわけ貧困者は政治資源の観点から集団を組織しにくい。例えば、ニューヨーク市では、貧しい黒人の数は第二次世界大戦頃から急速に増大したにもかかわらず、彼らの利益が表出されるようになったのは一九六〇年代中盤以降だったのである。多元主義論者のように利益集団の活動を重視するならば、貧困者が何時、どのようなメカニズムに基づいて組織され、また、どのような形で政治に参加するようになるのかを、体系的に説明する必要があるだろう。

第二に、多元主義者は政治システムが開放的で中立だと想定しているが、実際にはバイアスがかかっている。具体的に述べると、アメリカの都市政府には再分配政策に対して消極的にならざるを得ないという制度的条件が存在するのである。この点については、構造的要因を強調する人々による批判がなされているので、項を改めて説明したい。

二 構造的要因を重視する研究

都市政治についての多元主義的な理解が一般になっていくにつれ、多元主義論者の権力概念に疑問を呈し、構造的な要因を重視する研究が現れるようになった。その端緒となったのは、ピーター・バクラックとモートン・バラツの「権力の二つの顔」という議論である。バクラックらによれば、多元主義論者は、権力の行使に関する「権力の第一の顔」に着目しているに過ぎず、「権力の第二の顔」、即ち、争点が浮上することを抑制する、「非決定」に関する権力については、何ら論じていない。バクラックらがいうように、争点化を抑制する非決定、即ち現状維持から利益を得る人と不利益を被る人がいるならば、そこに構造的な権力関係を見出すことが出来る。⁽¹⁰⁾ アトランタ市を対象として、特定のビジネス勢力がいかにして優越的な地位を確保したかを解明し、「システムック・パワー」という概念を提示して「レジーム論」として体系化したクラレンス・ストーンの研究も、この系譜に属するといえるだろう。⁽¹¹⁾ とはいえ、ボルチモア市を対象としたバクラックらの研究も、ストーンの研究も、構造的要因を考慮することの重要性を提起したとはいえず、実際の決定をめぐってはビジネスなどの利益集団の活動を重視しているため、純粋に構造を重視した議論とは言いきれないともいえる。

これに対し、構造的要因に特化した研究としては、チャールズ・テイボアの「足による投票」モデルと、ポール・

説 E・ピーターソンの「都市の限界」論がある。⁽¹³⁾ 両者は共に、連邦制の構造が都市政治に及ぼす影響を理論的に解明しようとする点で、都市を閉鎖系とみなすそれ以外の研究と一線を画している。しかし、両者は異なった結論を導き出している。まずテイボーによれば、地方政府によるサーヴィス提供は、全ての人々の利益関心に合致する形で行われ得る。何故ならば、消費者たる住民は、望ましい税とサーヴィスの組合せを供給する地方政府を自由に選択出来るため（足による投票）、住民と地方政府の間には市場メカニズムに近い資源配分が成立するからである。この見解に立てば、公共政策を連邦政府が実施するよりも地方政府に委ねた方が、社会的に望ましい結果が導かれることになる。⁽¹⁴⁾ しかしながら、テイボーのモデルは、住民が全地方政府の政策について完全な情報を持っていてそれらと比較考量出来、異なる地方政府に移動する際にもコストはかからないという非現実的な前提に基づいている。実際には、地方政府の提供するサーヴィスを利用する人々の間でも、例えば豊かなビジネス勢力と貧困者の間には情報量や資金力において明確な格差があるため、テイボーが想定するような望ましい資源配分は成立しないといえよう。

ピーターソンの議論は、都市政府を一種の開放系ととらえて外的環境との関係の中で捉えようとした点で、テイボーの議論と共通している。ピーターソンの優れた点は、市の経済発展を「都市の利益」として定式化し、政策領域を類型化した点である。端的に言えば、アメリカの地方政府は、それぞれの地域の権力構造の違いにもかかわらず、開発政策に積極的になる一方で、再分配政策に消極的になる。何故ならば、地方政府は財源のほとんどを自主的に確保・運用しなくてはならないにもかかわらず、連邦政府と違って通貨を発行することが出来ないし、住民や企業の移動を制限することも出来ない。税収を確保しなければならぬ地方政府にとって、市の経済発展は財政の基礎となる。また経済発展は、住民全ての利益にもつながる。それ故、都市の政治エリートは、市に経済発展をも

たらず「開発政策」を積極的に推進する一方で、市の経済発展にマイナスの効果を及ぼす「再分配政策」には、消極的にならざるを得なくなる。⁽¹⁵⁾ この見解に立てば、市がビジネスの利益に有利な政策を採用する一方で、ビジネスの利益に不利な政策を回避しようとするのは、市の発展がビジネスの発展と分かち難く結びついていくからなのだった。ピーターソンによれば、開発政策は地方政府のレヴェルで行われた方が全体として望ましい結果が得られるのに対し、福祉政策を含む再分配政策は、連邦政府のレヴェルで一律に行われるべきだということになるのである。⁽¹⁶⁾

ピーターソンの著作は、都市の社会福祉政策を論じる際の最も重要な書物である。にもかかわらず、ピーターソンの枠組みでは、ニューヨーク市の事例を説明出来ない。ピーターソン自身も、一九七〇年代半ばに財政破綻危機に至るニューヨーク市の事例を、逸脱例として扱っている。ピーターソンがマーガレット・ウィアと共同執筆した章で明らかにしているように、ニューヨーク市では政策的合理性が失われ、「都市の限界」を無視して再分配政策が採られた。ピーターソンは、マイノリティ集団による利益集団活動が例外的なまでに活発だったこと、財政状態が極めて良好だった頃から築かれてきたリベラルな政策の伝統、大統領や上院議員などの高職をねらう市長の存在などの特殊要因が、ニューヨーク市の事例を逸脱させたと論じている。ピーターソンは、そのように例外的なニューヨーク市でさえ、財政破綻危機の時期には財政的制約を自覚せざるを得なくなったことをもって、いかなる都市も「都市の限界」を超えられないことの証左として⁽¹⁷⁾いる。財政破綻危機以降のニューヨーク市がピーターソンの枠組みの例外でなくなったかどうかはひとまず置くとして、財政破綻危機に至るニューヨーク市が何故例外となったかは興味深い。この点に関するピーターソンの説明は、特殊な条件を列挙しているという印象が強く、何故、ニューヨーク市では「都市の限界」を超えてまで政治エリートが寛大な社会福祉政策を採用したのかが解明されていない

説
のである。

論

ニューヨーク市の事例は、都市政府と社会福祉政策の関係を考察するにあたってピーターソンの分析枠組みを用いる際の問題点を明らかにしている。第一に、ピーターソンは、政治エリートを一つのまとまった集団として位置付けているが、実際には市の主要な政治的アクターは一体ではないことである。第二の問題点は、社会福祉政策は単なる再分配政策ではないということである。つまり、ニューヨーク市の事例を理解するためには、政策形成に影響を及ぼすエリート、とりわけ政治家やビジネス勢力にとって、社会福祉政策がどのような意味を持っていたかを区別して論じることが、重要になるのである。そこで第二節では、ニューヨーク市政の主要アクターにとって社会福祉政策が持っていた意味を説明することにした。

第二節 都市政治と社会福祉政策

一 都市政治と社会福祉政策

社会福祉政策とは、政府による援助が社会的に見て必要だと見なされる人々を助けるべく設計された国内政策である。社会福祉政策と他の国内政策を区別する原理を挙げるとすれば、「ニーズ」になる。⁽¹⁸⁾ 資本主義社会では、第一義的には、ニーズは需要として表現され、市場を通じて充足されるべきだが、それが不可能な場合に社会政策が登場するのである。政府による援助を必要とする人には、高齢者や若年者、障害者、失業者、貧困者など脆弱な少数派が想定されているが、ニーズを判断する基準は社会規範に依拠して、時代と共に変化してきた。アメリカでは、困窮者を援助に値する者と値しない者との厳格に分ける伝統が存在しており、この区分に基づいて一九世紀には、⁽¹⁹⁾ 援助に値する貧困者を援助するための民間慈善団体が数多く登場した。個人主義と自発的結社の伝統が強く、国家

機構の発達が遅れたアメリカでは、援助に値する貧困者に対する支援は教会などを中心とする民間の仕事とみなされたのだった。

この伝統は、急速な工業化の進展に伴って増大した労働災害などに対応するために前世紀転換期に州政府が介入し始めたのをうけて改められていったが、アメリカ全土が福祉国家化するのには、一九二九年に始まる大恐慌と、それに続くニューディール政策を待たねばならなかった。大恐慌の結果、労働の意欲のある健常者ですら職を失い、路頭に迷うようになったため、救済に値する者と値しない者を区別することは困難になった。アメリカで、救済に値する貧困者と値しない貧困者を区別する伝統がなくなったわけではないが、その線引きは容易ではなくなった。また、膨大な数の犠牲者の救済に民間の慈善団体や州政府だけでは対処出来なくなったため、連邦政府が社会政策の担い手として登場したのである。⁽²⁰⁾

ニューディール期に策定された社会福祉政策の中で、都市政治で最も問題になるのは要扶養児童援助ADCであり、これは後に要扶養児童家庭援助AFDCと改定された。また、これを補完する州営プログラムである要扶養児童失業家庭扶助AFDC・UPも重要である。これらは、公的扶助とも呼ばれる無拠出型の、貧困者やその家族に給付を行う資産調査付きプログラムである。AFDCは、家計の長たる役割を期待されていた成人男性のいない、扶養を必要とする児童のいる家族に現金給付を行う連邦プログラムであり、政策の実施は基本的に州政府に委ねられていた。プログラムの運営方法は州ごとに異なるが、例えばニューヨーク州では、政策の運用は地方政府が行うと定められ、その資金は、一部の連邦からの補助金を除いた額を、州政府と地方政府が折半することになっていた。⁽²¹⁾一方のAFDC・UPは、貧困状態にある男性が、AFDC受給を目的として意図的に家族から離れることを防止するために定められた。両親共に健在で健常者だが、失業補償を受けていない失業者家族を対象としており、参加

を希望する州政府に対して連邦政府が補助を与える形で運用され、基本的にはAFDCと同様に運用される（一九六一年に制定された要扶養児童失業扶助ADC・UPが翌年改定されたものである）⁽²²⁾

AFDCとAFDC・UPは、働く能力や意欲がない人々とその家族にセイフティ・ネットを提供しており、嘲笑的な意味合いを込めて「ウェルフェア」と呼ばれる事が多い⁽²³⁾。言うなれば、都市政治で問題にされる社会福祉政策は、障害のある人を除いて貧困者に限られており、福祉政策の負担者と受給者がはっきりと分かれていて、文字通り富裕者から貧困者への再分配という性格が強いのである。話を更に複雑にしているのは、AFDCやAFDC・UPのコストの負担者と受益者の分化が、人種的色彩を帯びていることである。マーティン・ギレンズは、アメリカの福祉政策批判の背景には、AFDC受給者の多くは身体的に労働可能であるにもかかわらず、怠惰で勤労倫理に欠けているために仕事をしていないのだという一般に広まった誤解があり、それは、勤労倫理が欠如した福祉受給者の多くは黒人に違いないという「人種偏見」により、増幅されていることを明らかにしている⁽²⁴⁾。このように、都市政府で扱われる社会福祉政策は、アメリカの社会福祉政策の中でも、最も論争的で、批判の強いプログラムなのである。

このように考えれば、社会福祉政策は市の経済の発展に貢献しない、都市の利益につながらない政策なので、都市政府がその実施に消極的になるのも当然だと思えるかもしれない。しかし、実際には、社会福祉政策は、都市政治の主要アクターにとって、単なる再分配政策以上の意味を持っていた。そこで、都市政治の主要アクターとして想定される行政の役人、政党政治家、ビジネス勢力にとって社会福祉政策が持っていた意味について検討することにしたい。

二 都市政治の主要アクターについての社会福祉政策の意味

(一) 行政府の役人

日本では、官僚は専門的知識に基づき公共利益を推進すべきアクターと位置付けられることが多い。この観点に立てば、都市政府の役人が、「都市の利益」を推進するために社会福祉政策の推進に消極的になるのは自明と思えるかもしれない。

しかし、恒常的な公務員制度を中心とする日本と違い、アメリカでは中立性を掲げる官僚制の伝統は弱く、ジャクソニアン・デモクラシー以来の伝統を持つ獵官制に基づいて、政党や市長によって政治任用された役人が多い。革新主義時代以降に一般公務員制が一部導入されたものの、行政組織の上層部分は政治任用の役人によって占められている。また、アメリカでは役人の威信もさほど高いわけではなく、政策決定に必要な専門知識を役人が独占しているわけでもない。これらの結果、都市政府の役人は、市長や政党の決定や、社会からの圧力に抵抗して独自の政策を推進し実現することの出来る自律性を持たない。むしろ逆に、任用された役人は市長や政党への忠誠心が強いため、その任命者の意向に従った行動を採ることが推測される。⁽²⁵⁾それ故、ニューヨーク市の政治エリート⁽²⁶⁾の考えを理解するには、市長に代表される政党政治家が社会福祉政策をどのように位置付けていたかを検討することが重要になる。

(二) 政党政治家

アメリカの連邦議会研究では、議員の政治行動を再選という動機に基づいて説明するのが一般的である。⁽²⁶⁾よき政策の実現や院内での影響力拡大などを目的として行動する政治家が存在することは間違いないが、政治家は選挙で

勝利しない限りそれらの目的を達成し得ないことを考えると、再選という動機が政治行動の根底にあると考えても差支えなからう。選挙での勝利という動機の重要性は、都市の政治家にとって、より強く当てはまる。何故ならば、次章で述べるように、都市の政党は公職に伴うパトロネージなどの利権を得ることを目的とする営利団体として発展してきた側面が強く、イデオロギーや政策には二義的な位置付けしか与えられないことが多いからである。

ピーターソンのいう「都市の利益」の推進を願う人にとっては、社会福祉政策は都市の利益を阻害する、好ましくない政策かもしれない。しかしながら、社会福祉政策は、特定の人々に対して利益を還元しやすい性格を持ったため、再選実現を目的とする政治家にとっては、重要な票獲得のための手段となり得る。とりわけ、多くの移民が集住していたニューヨーク市では、二〇世紀初頭まで、政治家が票獲得のために移民に食事や一時的な住居を提供する伝統があった。一般に社会福祉政策は専門知識が要求される分野であるにもかかわらず、教育レベルや能力が必ずしも高くない政治家が、票獲得のための便宜から裁量の余地を残すためにも、財源などに適切な配慮を行うことなく、杜撰な決定をすることすらあったのである。

次章で述べるように、ニューヨーク市には民主党が圧倒的に優越する政治体制が成立していたため、ビジネスと密接な関係を築いていた民主党の政治家は、社会福祉政策の提供に一定の歯止めをかけようとするインセンティブを持っていた。一方、少数派に属する共和党の政治家にとっては、貧困者の票を獲得するために財政的制約を考えずに社会福祉支出を増大させることが、財政的に余裕のある時には有力な選択肢となったのである。

(三) ビジネス

ビジネスは、都市政治における最も重要な納税者である。多くの経済的資源を持つビジネスは、好ましくない政

策を採る都市から他の都市へと移動することが、移民や貧困者と比べて容易である。ビジネスは都市の多くの住民を雇用していることもあって、都市政府はビジネス勢力の意向に常に配慮する必要がある。それ故、ビジネス勢力が社会福祉政策をどのようにみなしているかを考察することは、都市の社会福祉政策を理解する上で不可欠だといえよう。

とはいえ、ビジネス勢力と福祉国家の関係を一義的に確定するのは容易ではない。マルクス主義者のイアン・ゴフが言うように、福祉国家は「矛盾の統一体」であり、資本と労働の双方にとって肯定的な特徴と否定的な特徴を共に備えているからである。⁽²⁷⁾

フィオナ・ウィリアムズによれば、企業が都市政治に関与するのは、都市がビジネスの長期的発展・安定にとって重要な三つの機能を果たすことを期待するからである。第一の機能は、資本蓄積に有利な条件の維持である。第二の機能は、健康で教育を受けた、住居を持つ労働力を確保し、同時に雇用供給を通じて労働力の訓練と統制を行うことである。第三の機能は、政治的安定、社会的調和、社会統制の維持である。⁽²⁸⁾ このような観点からすれば、ビジネスは地方政府の社会福祉政策を、それが労働力の安定的供給に役立ち、社会の統制を維持するのに不可欠な場合に（のみ）認めることになる。とりわけ、社会統制の側面は、歴史的に見て犯罪率の高いニューヨーク市においては、重要な意味を持っていたといえよう。

第三節 小括

社会福祉政策の根本は、富裕者から貧困者への再分配にある。社会福祉政策は都市の経済発展に直接的に貢献するわけではないため、都市政治の主要アクターが社会福祉政策を必要以上に拡大させてはならないというコンセン

サスを持っていると想定出来る。この構造的なバイアスは、都市における社会福祉政策をめぐる政治を議論する際の前提条件ということが出来よう。

しかしながら、社会福祉政策は単なる再分配政策ではない。ビジネス勢力や政治家にとっても多様な意味を持っており、彼らの利益関心と完全に相容れないわけではない。言い換えれば、都市政府において社会福祉政策を実施する際には、単に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している必要がある。より具体的に述べると、社会福祉政策の提供が政治家にとって選挙での勝利に有利になること、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ことが、都市レベルで社会福祉政策が機能する条件だといえるだろう。⁽²⁹⁾

これらの点を念頭に置いて、ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治を理解するための枠組みを説明したい。

第二章 ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治

第一章では、都市政治に関する既存の分析枠組みでは、ニューヨーク市の社会福祉政策の展開を説明出来ないことを明らかにした。ニューヨーク市に見られる特徴とは、一九七〇年代前半まで例外的に寛大な社会福祉政策を採用してきたこと、その反面で、一九九〇年代には急激に社会福祉受給者を減少させたことだった。

ニューヨーク市の社会福祉政策をめぐる政治変動を理解する上で貴重なヒントを与えてくれるのは、社会福祉政策上の画期が、共和党系の市長の時代に訪れたことである。ニューデール期に社会福祉を制度化したラガーデイ

ア、一九六〇年代に福祉政策を大幅に拡充させたジョン・V・リンゼイ、一九九〇年代に社会福祉政策を大幅に削減したジュリアーニは、皆共和党に属していたからである。

本稿の立場は、ニューヨーク市特有の民主党優越体制が、社会政策をめぐる政治を規定したということである。換言すれば、社会福祉政策の定着、拡充、そして縮小という変化は、市内で少数派である共和党系の市長の下でのみ、達成可能だったのである。この点を理解するためには、ニューヨーク市に特有な政党政治の論理と、それから派生する利益集団政治のあり方を理解する必要がある。

そこで以下では、第一節でニューヨーク市政の制度的な特徴を簡単に説明した上で、第二節で民主党優越体制下のニューヨーク市政の論理を明らかにしたい。

第一節 ニューヨーク市政の制度的特徴⁽³⁰⁾

アメリカの政治制度は、権力の抑制と均衡が働くように設計されているといわれるが、ニューヨーク市においては、市長の行政権力に対抗し得る実効的なカウンターバランスが欠如している。市長に対抗し得る制度は存在するが、それらが実効的能力を有していないのである。制度的には理事会、市議会、州議会が市長の行動を抑制する役割を期待されているので、それらの機関が政策決定過程で果たす役割を簡単に検討しておくことにしたい。

政策決定過程で、特徴的な役割を果たしているのが、ニューヨーク市に特有の理事会である。一九八九年に廃止されるまで、理事会は、土地利用政策や市が執り行う諸契約に携わり、市長が提出する年次予算案を修正・却下する権限を持つなど、立法・行政の双方で大きな権限を有していた。また、一九六一年の市憲章改正までは、理事会が立法院の上院としての役割も担っていた。理事会は、全市域から選出される市長、会計検査官、市議会議長と、

マンハッタン、ブルックリン、ブロンクス、クイーンズ、スターテン・アイランドの五つの独立行政区の区長の計八人から成り、全員が同じ政党のメンバーで構成されているとは限らない。そのうち会計検査官は、市財政の健全さを保つことを任務としており、市長の権力を抑制するのに重要な役割を果たし得る。とはいえ、実際には会計検査官は市長が予算案を作成する際に協力することも多く、市長と必ずしも対立するわけではない。市議会議長は市議会を統括する役割を果たしているが、連邦議会の上院における副大統領と同様に、議決の結果がちょうど半々に分かれたとき以外には投票権を持たないので、議会の実質的審議に影響を及ぼすことはなく、理事会の中では最も影響力が弱い。他方、各区長はそれぞれの区の利益を代表することが期待されている。実際には、区長は各区の民主党組織の利益を代表することが多かったため、各区でより多くの予算支出を行えるよう、理事会で働きかけることが多かったのである。⁽³¹⁾このように、理事会は、市内の各地域、政党、党内各組織などの政治的利益を代表する多様なメンバーから構成されており、常に一枚岩として行動するわけではなかった。それ故、理事会でなされる決定は保守的であり、市長が理事会のメンバーであることもあって、理事会は市長に対する効果的なカウンター・バランスとして機能するとは限らなかったのである。

ニューヨーク州議会の議員もニューヨーク市の政策決定に、三つの方法で大きな影響を及ぼすことができる。第一に、ニューヨーク州議会は市議会の立法がホーム・ルールで必要とされる条件を満たさなかった場合に、直接市についての立法活動を行うことができる。⁽³²⁾第二に、ニューヨーク州議会の議員は「人口が一〇〇万人を越える地域」にのみ適用される一般法を制定することで、事実上ニューヨーク市のみを対象とした立法をすることが出来る。第三に、州議会は市政府の権能を代替することを目的とした公共事業機関を設立することが出来る。このように、ニューヨーク州議会は、自らの創造物であるニューヨーク市の政策決定過程に介入することが可能なのである。と

はいえ、実際には介入に対する批判も多いため、ニューヨーク州議会もさほど頻繁に介入してくるわけではない。最後に、立法機関たる市議会は、一九三八年にラガーディア政権下で、タマニー・ホールに牛耳られて機能していなかった市参事会を廃止する代わりに設立されたものである。しかし、市議会は上記のように理事会や州議会から様々な制約を受けており、立法機関としての独立性は極めて低い。これまで、市議会が主要な立法機関として機能したことはほとんどなく、市議会が行ったいくつかの重要立法、例えば拳銃規制、ゲイの権利を擁護する立法等は、市長の強力な支持があったからこそ可能だったと言われている。

このように、市長の権力を抑制すると期待されている機関は存在するが、どの機関の権限も限定的で、包括的に政策決定過程に関わることの出来る市長に対抗するのが容易でない。また、ニューヨーク市憲章では、特定の機関に明示的に授権されていない権能は全て市長に属すると定められているし、市長は行政命令を発することで、立法を経ずに政策決定を行うことも可能である。例えば、市の人的資源局は、市長による行政命令に基づき、立法を経ずに設立された機関であり、市の社会福祉政策に大きな影響を及ぼしているのである。

また、市長と抑制と均衡の関係に立たないが、一般に政策決定過程において重要な役割を果たすと想定されるのが、行政府の役人である。しかし、前章で述べたように、ニューヨーク市でも行政機構の影響力は限定的である。猟官制の伝統は強固であり、政策決定に大きな役割を果たす可能性のある高位の役人の多くは、市長により任命され、市長の交代に伴って交代するのが一般的である。それ故、任用された役人は市長への忠誠心が強く、市長がリーダーシップを発揮するのを容易にしているともいえる。それ故、市長が交代する際に政策の継続性が保たれるとは限られず、ニューヨーク市では、市長が政策革新を達成しやすい制度的条件があるともいえよう。

とはいえ、市長は自らの好む政策を完全に実行出来るわけではない。第一に、包括的でないとはいえ、理事会や

市議会、州政府、裁判所など、他の諸機関からの制度的制約を受けている。第二に、前章で述べたように、市の税収を確保するために地域経済の健全さを維持して市の信用を維持するべく、ビジネスやミドル・クラスの支持を確保し続ける必要がある。また第三に、再選、あるいは大統領や上院議員、州知事などの高職を目指す野心ある政治家は、様々な争点領域で出来るだけ多くの業績を達成し、政党組織や有力な利益集団の支持を確保しなければならぬ。このような観点から、政策を円滑に決定・遂行するためには、市長は独断で政治的利益や信条に従って行動するのではなく、他の諸機関や利益集団などの意向に配慮した政治行動を採ることが必要となる。そして、政府諸機関や社会集団を媒介して諸利益を調整するのに重要な役割を果たすが、政党なのである。

第二節 民主党優越体制と社会政策をめぐる政治

一 アメリカの政党の特徴

政党とは、利益集団と同様に、政府に対して影響力を行使することを目的とした、自発的結社である。一般的にいつて、利益集団が既存の政府機関とそれを構成する人員の存在を前提として、それらを介して特定の政策領域で目的を実現しようとするのに対し、政党は政府の構成員を選出し、正当性のある公職の権限を通して、政府活動全体に影響を及ぼそうとする。政党の力の源泉は、第一義的には選挙を通して有権者の票を獲得し、より多くの候補者を当選させることである。政党の最大の特徴は集票機構としての側面にあり、政党の分析を行う際には選挙との関連を念頭におかねばならないといえよう。

では、アメリカの政党は、他の国と比較してどのような特徴を持っているのだろうか。二つの特徴を挙げておこう。第一は、アメリカの政党は元来ローカルな組織だったということである。E・E・シャットシュナイダーは古

典的な名著で、アメリカの全国政党は大統領選挙の時を除いてはゴーストに過ぎないと述べている。⁽³³⁾このように、アメリカの政党は地方政党の連合体としての性格が強かった。つまり、州、カウンティ、都市、選挙区ごとに独自の政党組織が存在し、それらが同じ党派を名乗っていても、その利益関心が一致しているとは限らなかったのである。このことは、ニューヨーク市政の分析を行う際にも重要である。何故ならば、ニューヨーク市では民主党、共和党共に、連邦や州レベルの同じ党派を名乗る政党組織と異なった政治行動を採っていたからである。⁽³⁴⁾

アメリカの政党の第二の特徴は、綱領政党でないことである。ヨーロッパ諸国と比して、アメリカの政党は、選挙のための組織としての性格が強く、イデオロギーや政策には二義的な位置付けしか与えられないことが多い。特に都市部では、政党は公職やそれに伴うパトロネージなどの利権を利用することで利潤を上げようとする営利団体として発展してきた。この点は後に述べるように、ヨーロッパ諸国で大きな影響力を持っているような、労働者の支持を基盤にする社会主義ないし社会民主主義政党が発展しなかったことも深く関わっているといえよう。歴史的に多くの移民を受け入れてきたアメリカでは、移民が出身国や来た時期によってエスニック・コミュニティを形成していたこともあって、地方の政党組織は居住地域を単位に、エスニックな少数集団と結びつきながら政党制を発展させていったのである。⁽³⁵⁾

以上の点を念頭において、ニューヨーク市の民主党優越体制の歴史的起源を考察したい。

二 歴史的起源

何故ニューヨーク市では民主党が圧倒的に優越する政党制が誕生したのだろうか。また、ヨーロッパ諸国のように、社会福祉政策の拡充を主張する労働者政党が成功しなかったのは何故だろうか。これらは、アメリカの国家発

展の大きな特徴、すなわち、歴史的に多くの移民を受け入れてきたこと、早くもジャクソン期に白人男子普通選挙制度が成立していたこと、自発的結社の伝統が強かったこと、並びに法に基づく統治の原則が早くから徹底して、裁判所が政治的に重要な役割を果たしていたことなどの要因と深く関わっている。

移民国家であるアメリカ、とりわけニューヨークには、植民地時代から多くの移民が集まってきていた。彼らは出身国や出身地域を同じくする人々のつてを辿って、出身地ごとにまとまって特定の区域に居住していたが、必ずしも十分な生活の糧を持っておらず、アメリカの政治・社会のルールに習熟しているわけでもなかった。そのような彼らに衣食住を与え、就職先を紹介するなどの生活支援を行ったのが、タマニー・ホールに代表される政治マシンだったのである。もっとも、マシーンはそのようなサーヴィスを慈善活動としてやっていたわけではない。アメリカでは、早くも一八三〇年代に白人成人男性の選挙権に関して財産資格が撤廃されたため、政治マシンは移民やエスニック・グループの票と引き換えに、一連の社会サーヴィスを提供したのである。このような活動は、一八六〇年代に大量の移民が到来したことに伴って、一層盛んに行われるようになった。⁽³⁶⁾

ニューヨーク市内では民主党系、共和党系の政治マシンが複数存在していたが、一八六〇年代には民主党系のタマニー・ホールが独自のシステムを構築し、優位に立った。第一に、各選挙区に政治クラブを設け、移民やエスニック・グループの支持を獲得するための努力を組織的、かつ日常的に行うようになった。これは単なる選挙組織にとどまらず、居住地域ごとにまとまっているエスニック・グループの文化を尊重し、生活の糧や就職の世話をすための全市的ネットワークとなっていたため、日常的にエスニック・グループの政党帰属意識を涵養することが出来たのである。また第二に、そのような活動を行うための資源を提供してもらったため、市内のビジネス集団と良好な関係を築いた。エスニック・グループや移民は、ビジネス勢力にしてみれば安価な労働力の供給源だった。ま

た、経済活動を円滑に行うには、人々の行動についての予測可能性がある程度存在しなければならず、法と秩序が維持されていることは最低限必要である。それ故、ビジネス勢力は治安維持を条件に、マシーン政治家と協力する戦略を採ったのだ⁽³⁷⁾。

この一方で、ニューヨーク市で強力な労働者政党が成功しなかったのは、労働者が職場と居住地域で異なる原理に基づいて政治参加していたからだ。労働者は早くも一九世紀初めから労働運動や労働組合を自発的に組織して資本家と交渉する慣行を持ち、様々な争点について、交渉や裁判を通して目的を達成することが出来た。労働者が階級として取り組むべき課題は職場において完結して処理されたため、それを日常生活の領域にまで持ち込む必要がなかった。かくして、政党政治は、職場の論理とは異なる、居住地域の論理に基づき、理念やイデオロギーではなく、物質的利益やパトロネージの分配を原則とするマシーン政治の形態を採ることになった。⁽³⁸⁾一九世紀に、ニューヨーク市においても勤労者政党が結成されたが、長続きしなかったのである。

こうして、一九世紀後半には労働者政党の発達を伴うことなく、タマニー・ホールを中心とする民主党優越体制が形成されることとなった。このタマニー支配体制と呼ぶべき政治体制には政治を腐敗させる側面があったため、改革派による挑戦が幾度となくなされた。しかし、タマニー・ホールは改革派の主張を部分的に取り込むと共に、新たに流入してきた移民集団を支持基盤に組み込むことで、勢力を拡大していった。その後、一九三四年から四五年までの一二年間に及ぶ、共和党系で改革派のラガーディア市長の下、タマニー・ホールは影響力を低下させてタマニー支配体制は崩壊することとなった。しかし、共和党がその間に組織を強化出来なかったこともあり、ラガーディア政権後にも民主党優越体制は維持された。第二次世界大戦後も、常にニューヨーク市民の六〇パーセント以上が民主党に有権者登録していたのに対し、共和党に登録する有権者はせいぜい一五パーセント程度だった。共和

党はラガーディア以降、六六年のリンゼイまで、市長となり得る有力候補を擁立出来ず、市議会の大半も民主党系議員により占められていた。民主党はタマニー支配体制の時期と比べれば、候補者選定、政府諸機関や利益集団に対する統制と利益調整など全ての面において影響力を低下させたとはいえ、他に同じような役割を果たし得る機関が存在しなかったこともあって、依然として極めて大きな役割を果たしていた。⁽³⁹⁾最も重要な政治競合の舞台は、民主党の予備選挙だったとさえいえることができ、ニューヨーク市では実質的な政党間競争が欠如していたのである。⁽⁴⁰⁾

三 政党政治・市長・利益集団

このような民主党優越体制の下では、ニューヨーク市で展開される利益集団政治の性格も連邦レヴェルのそれとは異なったものとなる。シオドア・ローウィはかつて、連邦レヴェルでの二大政党の最大の相違点は、それぞれが結びつく利益集団の違いだと論じた。⁽⁴¹⁾しかし、民主党が圧倒的優位に立つニューヨーク市では、ほとんどの利益集団が民主党と関係を深めようとする。予備選挙を争う民主党候補者も皆、票や政治資金を獲得するためにも、当選後の市政を円滑に運営するためにも、ビジネスや労働組合を中心とする利益集団の要求を受け入れることが多かった。それ故、州や連邦のレヴェルでは共和党との結びつきを強化しようとする政治勢力でさえ、ニューヨーク市内では民主党と密接な協力関係を形成しようと努め、共和党と距離をおいたのだった。

このような状況の中で、民主党系の市長は、現状維持を志向するインセンティブを持つことになった。先に、ニューヨーク市で公式的に多くの権限を持つのは市長だと論じた。しかし、民主党が圧倒的な優位を占めているニューヨーク市では、民主党組織が実質的な権力を持っており、市長候補の選定も政党が行うことが多かった。利権の配分を通して利益をあげようとする政治マシーンにとって重要なポストは、多くのパトロネージを扱い得る市長職と、公

共事業支出に関する決定権を持つ理事会のメンバーの職だった。理事会のメンバーの選挙結果は市長選挙と連動することが多かったため、選挙で勝って、なおかつ政党組織が御し得る市長候補を選定することは、マシンのボスにとつて至上命題となっていた。

こうして、政党組織は、市長の権力を三つの意味で制限していた。第一に、政党は市長が登用する人材の選定にも介入し、市長が改革を志向する人材を登用するのを困難にしていた。第二に、一九九三年まではニューヨーク市長に多選禁止規定が存在しなかつたので、地方政治家として名を残したいと考える者は、党組織やビジネスの支持を得て再選を目指すことに利益を見出した。同様に、連邦議会上院や州知事の座を目指す者も党組織やビジネスの支持をつなぎとめておくことが必要なもので、彼らの意向に反する政策を採ることは出来なかつた。第三に、仮に市長が民主党組織の意向に反する政策を提案しても、政党組織が強力な時代には、政党組織が指名した理事会のメンバーがその提案をブロックすることが出来た。

もつとも、タマニー支配体制がラガーディア政権期に崩壊してからは、地方の政党組織も弱体化して市長の権力が相対的に強くなり、一九七〇年代後半には市長候補者は独自に選挙用組織を作つてそれを基盤として選挙戦を戦うようになった。それに伴つて、この三つの特徴も薄められたが、民主党系の市長が党組織やビジネスの意向に反する政策を採ることは困難だったといえよう。

四 貧困者の利益と民主党

先ほど述べたように、マシンの票獲得のために移民やエスニック・グループに衣食住を提供するなど、最低限生活を保障するようなサーヴィスを行っていた。これをうけて、マシン研究の中には、政治マシンをあたかも

福祉機関のように扱うものがあつた。しかし、社会福祉政策の分野でマシンが果たしてきた役割を過大評価すべきではない。何故ならば、民主党マシンの分配し得る資源は無尽蔵ではなく限りがあるからである。⁽⁴²⁾ もつとも、政治マシーンが扱い得る資源の量を確定するのは不可能だし、実際にマシンがどの程度のサーヴィスを行っていたかを示す史料も残っていない。⁽⁴³⁾ しかし、民主党が圧倒的に優越する体制の下では、民主党マシンは動員の対象を自由に選択出来る立場にあつたことを忘れてはなるまい。小選挙区制の下では、民主党は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に勝利出来た。これは言い換えれば、民主党が「捨てる」ことの出来る部分が存在したということである。このような状況では、多くの票を手当たり次第に獲得しようとするよりも、最低限の有権者の支持を確実に固めた上で、選挙資金と票を提供し、また税金をもたらずビジネスの意向を尊重する方が、民主党にとっては得策だつた。言い換えれば、ビジネスと深い結びつきを持つ民主党組織がニューヨーク市政を支配していたため、政党に献金するための資金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つた。貧困者の利益関心を満たすために再分配政策を行うことはビジネスやミドル・クラスに負担を求めることになるため、税金をもたらずミドル・クラスやビジネスの市外への流出を回避しなければならぬ民主党や市長にとっては好ましくなかつたからである。

もつとも、前章で述べたように、ビジネスの利害と貧困者の利害は完全に相反しているわけではなく、ビジネスも地方政府の社会福祉政策を、それが労働力の安定的供給に役立ち、社会の統制を維持するのに不可欠な場合には認めていた。ただし、社会の統制維持に必要な再分配政策の程度を確定することは出来ない。社会運動などの成果として勝ち取られた社会福祉の水準を急激に低下させることは社会の安定を損なう恐れが出てくるため、民主党の政治家は、社会福祉の受給者数を維持することにインセンティブを見出したのである。

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きたため、民主党組織は給付水準や給付対象者数を削減することが出来なかった。また税金をもたらすビジネスの利益に配慮する必要があったため、給付水準や給付対象者数を増大させることも出来なかった。民主党組織や民主党系市長は、既に市政で圧倒的に優越的な地位を確保していたが故に、政治のあり方を変革するインセンティブが弱いという意味で、保守的な性格を持っていた。このようなメカニズムは、タマニー支配体制の崩壊後も機能し続けたといえよう。

これは、社会福祉を受給出来ない、あるいは十分な援助を受けない貧困者にとって、好ましくない事態だった。貧困者の利益は、貧困者の絶対数が増大した場合には、有権者や利益集団として組織化することに成功すれば、実現される可能性がある。また、選挙や利益集団などの制度化された政治過程を介さずに貧困者の利益を実現する方法には、社会運動を組織したり、福祉受給を権利として認めさせるよう裁判所に訴訟を提起することがあり得る。貧困者の多くは政治的有効性の感覚に乏しく、組織力もなかったため、状況を追認せざるを得ない事が多かった。しかしながら、貧困な移民の流入などの人口動態上の変化が見られ、かつ、貧困者の利益が組織化される契機があれば、社会政策をめぐる政治を貧困者に有利に変化させ得る可能性があった。ニューヨーク市の事例において重要な人口動態上の変化は、革新主義時代からニューディール期にかけてのイタリア系とユダヤ系（並びに女性）、また、第二次世界大戦後の黒人の増大だった。それに加えて、貧困者の組織化を可能にする契機を与えたのは、共和党系の市長の誕生だったのである。

ニューヨーク市の共和党を取り巻く政治環境は、極めて独特である。タマニー支配体制が強固に存在した時は、共和党はタマニー・ホールと裏取引を行ってパトロネージを得ることで政治資源を獲得していた。しかし、タマニー支配体制崩壊に伴いそれを活用しにくくなってからは、州や連邦の共和党組織から与えられる、ごく僅かなパトロネージ以外には政治資源がなくなってしまった。その結果、第二次世界大戦後のニューヨーク市共和党は、市長選挙で独自の候補を擁立することすら時に困難となったのである。

共和党が市長選挙に勝利する唯一の方法は、党組織に頼らずとも、自力で選挙に勝利し得る候補者を擁立することだった。二〇世紀には、セス・ロウ、ジョン・P・ミツチエル、ラガーディア、リンゼイ、ジュリアーニと五人の共和党系市長が登場したが、彼らは全て、選挙に出馬する前から既に著名な人物だった。彼らは皆、共和党の支持のみをあてにしては選挙に勝利出来ないことが明らかだったので、自ら支持基盤を作り上げる必要があった。

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、民主党とは異なる方針を採り、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。タマニー支配体制が強固に存在した時期を除いて、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収、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（ラガーディア、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ようとした。民主党が既存の支持基盤を効果的にまとめても、人口動態上の変化や景気変動に伴ってニューヨーク市に貧困者が増大したり、また通例は政治参加に消極的な貧困者がまとまって政治運動を展開する場合、共和党候補が勝利出来る可能性があった。実際にラガーディアとリンゼイは、高揚しつつあった貧困者による社会運動に好意的な態度を表明し、貧困者の票を背景にして勝利を目指したのである。ま

た、一般に貧困者は政治的有効性の感覚に乏しく、組織化を行うための資源を持たないといえ、自分たちの利益関心に共感を示す有力者が政権に就く可能性がある場合は、社会運動も活性化される。連邦レヴェルでは社会福祉の拡充に反対することが多い共和党系の候補者が、ニューヨーク市内では社会福祉の拡充を支持するという逆説的な事態が生じた背景には、このような独自のメカニズムが存在したのである。

他方、一九七〇年代半ば以降、社会政策をめぐる政治のあり方は大きく変化した。一九七五年のニューヨーク市の財政破綻危機、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、社会福祉政策が貧困者の中で恩恵とみなされ、選挙における動員と結びつく形で展開されてきたため、社会福祉の支出額や給付者数を減少させるのは、貧困者の票をあてにする限り困難だった。歳出のうち比較的多くの割合を占め、一般有権者からの支持を必ずしも得ていない一部の社会福祉関連支出に対する削減要求も強まったが、一般に有権者は利得を得たことよりも損失を受けたことを強く記憶するネガティブ・バイアスを持っていることもあって、民主党系市長がそのような決断をするのは容易ではなかった。⁽⁴⁴⁾ このようなか中で社会福祉政策の分野で政策革新を達成し得るのは、共和党系の市長だった。共和党のジュリアーニは、「二〇世紀末までに福祉を終わらせる」との公約を掲げ、財政状況の悪化に不満を感じる層の支持を勝ち取った。ジュリアーニは福祉政策と選挙における動員を結び付ける民主党優越体制下における社会政策をめぐる政治のあり方に、構造的変化をもたらしたのだった。⁽⁴⁵⁾

むすびにかえて

「遅れてきた福祉国家」、「不完全な福祉国家」、「いやいやながらの福祉国家」などと称されることから分かるように、アメリカは福祉国家の発展が遅れていると指摘されている。⁽⁴⁶⁾その理由としては、アメリカの社会支出額がGNPに占める割合が先進国の中ではかなり低いこと、ならびに、高齢者や低所得者を例外として健康保険が制度化されていないことにあるといえるだろう。⁽⁴⁷⁾どうして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のだろうか。

この大きな問いに完全な解答を与えることは、本稿の射程を越えている。しかしながら、本稿の議論は、この問いにいくつかの示唆を与えるといえよう。そこで、ここでは、本稿を通して得られた知見を整理しながら、上記の問いに対する仮説を提起して、むすびにかえたい。

第一に指摘出来るのは、制度的な要因である。最初に指摘したように、アメリカの福祉国家は、制度的に最も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らざるを得ないというジレンマを抱えている。そのため、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っている。

ニューヨーク市とニューヨーク州がアメリカの福祉国家の発展を方向付けてきたことは、この連邦制に起因する要因を更に複雑にしたといえるだろう。いうまでもなく、世界経済の中心であるニューヨーク市は、他の都市と比べて財政的に恵まれていた。アメリカの福祉国家は、このように例外的に豊かな都市の社会福祉政策をモデルとして構築されたが、他の都市がニューヨーク市と同様に寛大な福祉政策を実施することは困難だった。⁽⁴⁸⁾また、そもそ

もニューヨーク市においてさえ、貧困者救済が完全に行われていたわけではなかった。リンゼイ市長の下で社会福祉が大幅に拡充された当時ですら、ニューヨーク市は社会福祉給付を希望する全ての者に給付を与える予算を持っていなかった⁽⁴⁹⁾のである。

第二に指摘出来るのは、いわば政治的要因である。本稿が強調してきたように、都市の社会福祉政策の主要な担い手は政党政治家だった。一般的に言って、社会福祉政策のように高度な専門知識が要求される政策領域では、包括的・体系的な政策を作成する際には、専門知識を持つ者が政策形成過程に参画することが要請される。しかしながら、アメリカの都市の政治家は、教育レベルが総じて低く、専門知識など持たなかった。再選を目指し、次回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かった。しかし、都市の政治家にとっては、体系的・包括的な政策プログラムを作り上げることは魅力でなかった。更に言えば、短期的視野に立つ政治家は、政策がもたらす最終的結果よりも政策の投入の段階を重視するため、問題の根本的解決を図ろうとするインセンティブは弱かった⁽⁵⁰⁾。例えば、予防的、先行投資的な政策は、長期的には貧困問題の解決に有益だとされてはいるものの、その成果は見えにくく、票の獲得につながらないため、採用されにくいのである。

また、社会政策は受益者の利益やニーズではなく、議員の（潜在的）支持者の利益に沿って決定される傾向にある。公共選挙論の研究が明らかにしているように、政治家は利益関係が集中し、かつ組織力の強い集団の意向を反映することに利益を見出す⁽⁵¹⁾。小選挙区制の下では、政治家は過半数の票を獲得しさえすれば確実に選挙に勝利出来るため、選挙で勝利するために全ての貧困者を救済する必要はない。それ故、サーヴィスの受益者が効果的に組織化されていなければ、その利益よりも、ビジネスを中心とする納税者の利益に沿った決定がなされることが多くな

説る。この結果、採用される政策は、社会政策の根底にあるニーズの原則に合致しなくなってしまっているのである。

以上のように考えれば、アメリカの福祉国家の財政支出額が少なく、政策の包括性も低い背景には、各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といえよう。アメリカ型福祉国家は、連邦制に起因する構造的特徴に加えて、社会福祉政策が都市の政治家の主導の下、票獲得のための手段として用いられることを特徴としている。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、都市の政治家が社会福祉政策をめぐる政治を主導してきた結果、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。都市レベルで実施される社会福祉政策が、このような問題を抱えていることが明らかであっても、一旦形成された制度や構造は特定の勢力に利益を与え、それによって形成された既得権益の構造は改革の実現を困難にする。それ故、アメリカの社会福祉制度の構造を根本的に変化させることは、困難になるのである。

ここで述べたのは、ニューヨーク市の事例分析を通して論理的に導き出した粗い仮説に過ぎない。とはいえ、ニューヨーク市が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こと、また、アメリカの社会福祉政策の変動を主導してきたことを考えれば、本稿の分析はアメリカの福祉国家の重要な側面を明らかにしたといえるだろう。

*本稿は二〇〇三年度に東京大学大学院法学政治学研究科に提出した博士学位取得論文「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」の理論部分を書き改めたものである。審査をし、貴重なコメントを下さった、五十嵐武士、久保文明、寺尾美子、金井利之、谷口将紀の諸先生方に御礼申し上げたい。また、筆者は、二〇〇四

年三月に上智大学で行われた日本比較政治学会政党政治コーカス研究会で本稿の内容を報告する機会を得た。三浦まり、粕谷祐子、岡山裕の諸氏をはじめとする多くの方から貴重なコメントを頂いたことにも感謝したい。

なお、資料収集に際し、財団法人松下国際財団から研究助成金をいただいた。本研究は、文部科学省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部でもある。

- (1) ADCプログラムが創設された当初は、連邦政府の負担率は三分の一だったが、連邦政府は徐々に多くの負担を行うようになり、AFDCが廃止された一九九六年の段階では、各州の経済力に応じて五〇パーセントから八〇パーセントの割合で援助されるようになった。Lurie, Irene, & Mary Jo Bane, "Social Services," in Benjamin, Gerald, & Charles Brecher, eds, *The Two New Yorks: State-City Relations in the Changing Federal Systems*, (New York: Russell Sage Foundation, 1988), pp.422-424; Green, Cynthia B., & Paul D. Moore, "Public Finance," in Benjamin & Brecher, *op. cit.*, p.238.
- (2) Peterson, Paul E., *City Limits*, (Chicago: University of Chicago Press, 1981).
- (3) Gifford, Bernard, "New York City and Cosmopolitan Liberalism," *Political Science Quarterly* 93 (1978), pp.559-584; Siegel, Fred, "The Social Democratic City," *The Public Interest* 139 (2000), pp.88 | 98; Brinkley, Alan, "Reflections on the Past and Future of Urban Liberalism," in Mollenkopf, John, & Ken Emerson, eds., *Rethinking the Urban Agenda: Reinvigorating the Liberal Tradition in New York City and Urban America*, (New York: The Century Foundation Press, 2001).
- (4) Gifford, *op. cit.*
- (5) 西山隆行「アメリカの福祉国家と都市政治―ニューヨーク市長ジュリアーニと『新しいパターンリズム』『思想』第九六一二巻（二〇〇四年第六号）。

(6) Mollenkopf, John Hull, *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1992), p.76.

(7) アメリカの都市政治の特徴をめぐって、フロイド・ハンターに代表されるエリートイスト学派と、ロバート・A・ダールに代表される多元主義論者の中で、地域権力構造論争と呼ばれる論争が展開されてきたことは知られている。両者は、都市の権力者を特定するという関心において共通していたものの、権力者の定義と、それを明らかにするための方法論をめぐって論争を展開した。即ち、ハンターらが、声価法と呼ばれるインタビューを中心とする調査を通して、権力を持っていないと認識されている人々を特定したのに対し、ダールらは、いくつかの政策領域に関して、提案を行ったのは誰か、その提案が採用されたか否か、拒否された場合は誰によって拒否されたかを整理した星取表に基づいて、実際に浮上した争点の採否に関して具体的な意思決定の場で権力を行使した者を特定する争点法を採用したのである。このように、地域権力構造論争は、権力者の定義とその測定方法について意見の一致を見ない、位相の異なる議論だったため、その優劣を評価するのは適切でない。ただし、多元主義論者が、声価法と争点法を組み合わせた実証研究を行っていくにつれ、ハンターが見出したようなパワー・エリートは実在しないことが明らかにされた。また、ハンターらは都市の権力構造を一元的にとらえ、争点の相違を無視しないしは軽視する傾向がある。本稿が多元主義的アプローチについて検討しているのは、本稿の関心が、人々の認識ではなく、社会福祉政策をめぐる実際の政治過程にあるためである。

エリートイストについては、ハンターによる代表的な研究を参照のこと。Hunter, Floyd, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953). 多元主義の代表的な議論としてはニューヘヴン市の事例を検討したダールとその門下生たちの研究が有名である。Dahl, Robert A., *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961); Polsby, Nelson W., *Community Power and Political Theory*, (New Haven Yale University

- Press, 1963); Wolfinger, Raymond E., "Reputation and Reality in the Study of Community Power," *American Sociological Review* 25 (1960), pp. 636-644; Wolfinger, Raymond E., "Nondecisions and the Study of Local Politics," *American Political Science Review* 65 (1971), pp. 1063-1080; Cf. Judge, David, "Pluralism," in Judge, David, Gerry Stoker, & Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*, (London: Sage Publications, 1995). 地域権力構造論争について整理した文献として以下を参照。Rose, Arnold M., *The Power Structure: Political Process in American Society*, (New York: Oxford University Press, 1967); 秋元律郎『権力の構造—現代を支配するもの』(有斐閣、一九八一年)。
- (8) Yates, Douglas, *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, (Cambridge: MIT Press, 1977); Rogers, Davis, *The Management of Big Cities: Interest Groups and Social Change Strategies*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1971).
- (9) Sayre, Wallace, & Herbert Kaufman, *Governing New York City: Politics in the Metropolis*, (New York: W. W. Norton, 1960).
- (10) Bachrach, Peter, & Morton Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review* 56 (1962), pp. 947-952; Bachrach, Peter, & Morton Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review* 57 (1963), pp. 632-642; Bachrach, Peter, & Morton Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, (New York: Oxford University Press, 1970). ステイヴン・ルークスはバックラックとバラツの議論を更に推し進め、経験的には確認出来ない一般的に意識化されない次元の権力(二次元的権力)をも問題にしている。Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, (London: Macmillan, 1974).
- (11) Stone, Clarence, "Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory," *American Political Science Review* 74 (1980), pp. 978-990; Stone, Clarence, "Social Stratification, Nondecision-making, and the Study of Com-

- community Power," *American Politics Quarterly* 10-3 (1982), pp.275-302; Stone, Clarence, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1964-1988*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1989). なお、安岡正晴氏は、ストーンに代表される「レジーム論」をめぐる議論とその意義を巧みに紹介している。安岡正晴「アメリカ政治学における『都市レジーム・アプローチ』の発展—コミュニティ・パワー研究についての含意」『早稲田政治公法研究』第四八号（一九九五年）。
- (12) バクラックらは連邦政府が貧困との戦い政策を打ち出す中で、ボルチモア市で貧困絶滅政策が非争点化されていた過程を描いている。これは、都市政治のメカニズムがいかに連邦のプログラムを無効化出来るかを示す好例だといえよう。Bachrach & Baratz, *Power and Poverty*.
- (13) 不動産業者や銀行家が市政で特権的地位を占めていることを強調するネオ・マルクス主義的な研究は、構造的要因に力点をおいた研究と位置付けることが出来る。しかしながら、それらの研究は、銀行家や不動産業者が政策決定に際して圧倒的に大きな影響力を行使していることを議論の前提としており、必ずしも明確に説明していない事が多いという問題を抱えている。Cf. Tabb, William, *The Long Defeat: New York City and the Urban Fiscal Crisis*, (New York: Monthly Review Press, 1982).
- (14) Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (1956), pp.416-424.
- (15) ピーターソンは、市の経済発展を促進する政策を「開発政策」、市の経済発展を阻害する政策を「再分配政策」、市の経済発展を促進も阻害もしない政策を「配分政策」と定義している。それ故、彼の定義は厳密に言えば、一度分配された資源を再び分配しなおす（とりわけ富裕者から貧困者へ）という一般的に用いられる再分配政策の定義とは異なっている。Peterson, *City Limits*. なお、ピーターソンは後の著作では、全ての政策は厳密には開発政策と再分配政策に分けることが出来る」と主張し、配分政策という政策領域を排除するに至っている。また、ピーターソンは後にマーク・ロムとの共著で、

- 分析の対象を都市政府から州政府に変更し、福祉サービスの水準の格差によって福祉受給者の移動が起こるという「福祉磁石」論を提起し、検証を行っている。Peterson, Paul E., *The Price of Federalism*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995); Peterson, Paul E., & Mark Rom, *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).
- (16) Peterson, *City Limits*; Peterson, *The Price of Federalism*.
- (17) Peterson, *City Limits*, chap. 10; Cf. Morris, Charles R., *The Cost of Good Intentions: New York City and the Liberal Experiment*, (New York: W. W. Norton, 1980).
- (18) 武川正吾氏は、「必要」という考え方に立脚して社会政策に関する基本的問題を考察した特色ある、優れたテキストを執筆している。武川氏は、「日本の社会福祉の世界では、必要のことを、あえて必要とはいわずにニードとカタカナ書きして用いる習慣がある。これは悪習というほかない」と述べ、その理由として、ニードという言葉を用いると社会福祉や社会政策に関する議論を日常生活から切り離してしまう恐れがあること、また、ニードという言葉を用いることは専門家支配に荷担することを意味していることの二つを挙げている（武川正吾『福祉社会—社会政策とその考え方』（有斐閣、二〇〇一年）、三三三頁）。
- たしかに、日常生活や実際の社会サービスの供給過程において、必要という表現を用いれば足る場合にニードとカタカナ書きすることは避けるべきだろう。しかし、ニーズという言葉には、必要という意味に加えて、要求、需要という意味合いも含まれていると考えられるので、本稿ではあえてニーズという表現を用いることにする。
- (19) Katz, Michael B., *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*, (New York: Pantheon Books, 1989).

- (20) 詳細な歴史的事実については、例えば以下の文献を参照。Katz, Michael B., *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*, (New York: Basic Books, 1986); Katz, Michael B., *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, (New York: Metropolitan Books, 2001); Patterson, James T., *America's Struggle against Poverty, 1900-1994*, (Cambridge: Harvard University Press, 1994); Jansson, Bruce S., *The Reluctant Welfare State: A History of American Social Welfare Policies*, (Belmont: Wadsworth, 1988) [島崎義孝訳『アメリカ社会福祉政策史』相川書房、1997年]; Noble, Charles, *Welfare As We Knew It: A Political History of the American Welfare State*, (New York: Oxford University Press, 1997).

(21) Irene, & Bane, *op. cit.*, pp. 422-424; Green, & Moore, *op. cit.*, pp. 238.

(22) アメリカの福祉プログラムの詳細については以下を参照。菊池馨美『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』(北海道大学図書刊行会、一九九八年); 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7アメリカ』(東京大学出版会、二〇〇〇年); Karger, Howard Jacob, & David Stoesz, *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach*, [Fourth Edition] (Boston: Allyn and Bacon, 2002).

(23) ウェルフェアは本来は幸福な生活や社会的安寧、繁栄を意味していたが、今日のアメリカでは全く逆に、貧困を思い起させる嘲笑的なニュアンスを伴って用いられている。Gordon, Linda, "Welfare," in Richard Wightman Fox, & James T. Kloppenberg, eds., *A Companion to American Thought*, (Massachusetts: Blackwell Publishers, 1995).

(24) キレンズは「このよびな世論の認識の誤りを鋭く指摘している。Glens, Martin, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1999)」の点については、拙稿の脚注で紹介しているので、そちらも参照していただきたい。西山「アメリカの福祉国家と都市政治」一四六頁、注三。

- (25) アメリカの行政機構の特徴、アメリカの行政部門と政党の関係、また、民主主義の進展を求める運動とアメリカの行政部門の発展の関係については、それぞれ以下の文献を参照。Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, (New York: Basic Books, 1989); Shefter, Martin, *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, (Princeton: Princeton University Press, 1994), chap. 3; Morone, James A., *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, (New York: Basic Books, 1990).
- (26) Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, (New Haven: Yale University Press, 1974).
- (27) Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, (London: Macmillan, 1979) [小谷義次他訳『福祉国家の経済学』(大月書店、一九九二年)]。
- (28) Williams, Fiona, *Social Policy: A Critical Introduction*, (New York: Blackwell, 1989), p.35. コフは、福祉国家は、一・社会統合、二・労働力の再生産、三・資本主義社会の再生産という機能を担っていると論じている。この議論は、ウィリアムズのそれと合致しているといえよう。
- (29) 都市政府にとっての財政収入は、高位の政府からの財政支援と租税収入に分かれる。政府間援助については、ニューデール期に連邦政府と都市政府が財政的に直結し、連邦からの財政支援がなされるようになることが、都市レヴェルで社会福祉政策を機能させるための条件となった。ニューヨーク市は連邦政府からの財政支援に依存する度合いが極めて高い都市だった。これは言い換えれば、連邦からの援助が削減されるようになると、社会福祉政策を行うための財政的基盤が危うくなることを意味している。実際、エドワード・I・コッチ市長の時代に連邦のロナルド・レーガン政権が地方政府への財政援助を削減し始めると、ニューヨーク市の寛大な社会福祉政策の伝統は危機を迎えることになる。
- 後者の租税収入については、都市がビジネスやミドル・クラスと良好な関係を保って税収を確保することが必要にな

る。ピーターソンも指摘するように、アメリカの都市政府が税収を確保するためには納税者たるビジネスやミドル・クラスをひきつける政策を採らなければならない。その一方で、再分配政策の実施は納税者に負担を求めることになるので、都市政府は制度的に社会福祉政策の実施に消極的にならざるを得ない。

にもかかわらず、二〇世紀前半にニューヨーク市で社会福祉政策の実施が可能だったのは、ビジネスが地理的に恵まれたニューヨーク市を去ることが想定されなかったことに加えて、社会政策がビジネスの長期的発展・安定にとって必要な機能を果たしていたからだった。具体的に述べれば、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、社会統制を維持していたのである。

これら、二〇世紀前半に成立していた条件が失われていくと、アーバン・リベラリズムの存立は危機に陥ることとなる。一九七〇年代後半からニューヨーク市の産業構造がサーヴィス業、知識集約型産業中心へと変化し始めると、ビジネスがニューヨーク市に拠点を置き続けることによって得られる利点は減少し始めた。また、社会福祉政策の拡充を求めて過激な社会運動が展開され、福祉受給者がビジネスに労働力を提供するとは考えにくいアンダークラスと呼ばれる人々になると、ビジネスは寛大な社会福祉政策を支持しなくなるのである。

以上の具体的事実については、西山「アメリカ型福祉国家と都市政治」を参照。

- (30) 本節の選出部分に関する分析は、アイケンソールの解説に依拠している。なお、その歴史的背景は、セイヤとカウフマンに詳しい。Eichenthal, David R., "The Other Elected Officials," & "Changing Styles and Strategies of the Mayor," in Bellush, Jewel, & Dick Netzer, eds., *Urban Politics, New York Style*, (Armonk: M.E. Sharpe, Inc., 1990); Sayre, Wallace, & Herbert Kaufman, *Governing New York City: Politics in the Metropolis*, (New York: W.W. Norton, 1960), chaps. 15-18; Sayre, Wallace S., "City Hall Leadership," in Robert H. Connery & Demetrios Caraley, eds., *Governing the City: Challenges and Options*

- for New York*, (New York: Frederick A. Praeger, 1969); Sayre, Wallace S., "The Mayor," in Fitch, Lyle C., & Annmarie Hauck Walsh, eds., *Agenda for a City: Issues Confronting New York*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1970).
- (31) 各区が人口の大小に関わらず一律に一区一名の構成員を持つのは、一人一票という民主主義の原則に反するという訴訟が提起され、連邦裁判所も一九八六年にその意見を認めた。これをうけて、理事会は、一九八九年に廃止された。Viteritti, Joseph P., "The New Charter: Will It Make a Difference?" in Bellush & Netzer, *op. cit.*
- (32) ホーム・ルールとは、地方政府に自治憲章制定権を中心として認められた自治権保障のための制度である。ニューヨーク市のホーム・ルールについては以下を参照。Benjamin, Gerald, "The State/City Relationship," in Bellush & Netzer, *op. cit.*, pp.235-238.
- (33) Schattschneider, E. E., *Party Government*, (New York: Holt, 1942), Ch. 6& 7; Schattschneider, E. E., "United States: The Functional Approach to Party Government," in Neumann, Sigmund, ed., *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 1956).
- (34) 現在のニューヨーク市は、旧ニューヨーク市（現在のマンハッタンとブルックスの一部）にブルックリン、クイーンズ、スターテン・アイランドのカウンティが合併して形成されたもので、各カウンティに別個の政党組織が存在している。しかしながら、一八九八年に現在のニューヨーク市が形成されて以降、それらの政党組織がどのような関係にあったかは明らかになっておらず、マンハッタンのタマニー・ホールを除いてはほとんど先行研究も存在しない。とはいえ、民主党ではタマニー・ホールが政治過程の中心となっていたことはほぼ間違いないため、本稿では主にマンハッタンの民主党組織に焦点を当てて分析を進める。
- (35) Bridges, Amy, *A City in the Republic: Antebellum New York and the Origins of Machine Politics*, (New York: Cambridge

University Press, 1984); Katznelson, Ira, *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1981); Cf. McCormick, Richard L., *The Party Period and Public Policy: American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era*, (New York: Oxford University Press, 1986).

- (36) マシーンに関する邦語の先行研究としては以下がある。岩野一郎「都市政治と移民」阿部齊・有賀弘・本間長世・五十嵐武士編『世紀転換期のアメリカー伝統と革新』（東京大学出版会、一九八二年）；小川晃一「アメリカにおける都市政治の一例ー党組織」『北大法学論集』第二七卷三・四号（一九七七年）；小川晃一「アメリカにおける都市政治の一例ー政治マシーンに属する人々の地位」『北大法学論集』第三二卷三・四号（一九八一年）；平田美和子『アメリカ都市政治の展開ーマシーンからリフォームへ』（勁草書房、二〇〇一年）；松本悠子「革新主義時代におけるタマニーホールと移民」『西洋史学』一三四号（一九八四年）；西山隆行「ニューヨーク市政体制の変容ーラガーディアの改革とタマニー支配体制の崩壊」『国家学会雑誌』第一一三卷三・四号（二〇〇〇年）。

- (37) タマニー・ホールについては以下の文献参照。Eisenstein, Louis, & Elliot Rosenberg, *The Stripe of Tammany's Tiger*, (New York: Robert Speller & Sons 1966); Connable, Alfred, & Edward Silberfarb, *Tigers of Tammany: Nine Men Who Ran New York*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1967); Allen, Oliver E., *The Tiger: Rise and Fall of Tammany Hall*, (New York: Addison-Wesley, 1993); Shefter, Martin, "The Emergence of Political Machine: An Alternative View," in Willis D. Hawley et al., eds., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976); Shefter, Martin, "The Electoral Foundations of the Political Machine: New York City, 1884-1897," in Silbey, Joel, et al., eds., *American Electoral History: Quantitative Studies of Popular Voting Behavior*, (Princeton: Princeton University Press, 1978).

- (38) Katznelson, *op. cit.*, chap. 3.
- (39) 政治学者の中には、政党の強さと利益集団の強さは反比例の関係に立つと論ずる者がいる。ニューヨーク市の事例に即していえば、タマニー支配体制の時代には政党が選挙上の資源や票を候補者に十分に提供出来ていたため、候補者は個々の利益集団に依存する必要がなかったのに対し、タマニー支配体制崩壊後は候補者が利益集団に依存する度合いが高くなり、利益集団の影響力は相対的に高まった。とはいえ、世界経済の中心地であるニューヨーク市には有力な利益集団が多数存在しており、それらの諸利益を総合化、調整する役割を果たし得る機関は、政党以外に存在しない。利益集団が影響力を行使するには、政党が一定の影響力を行使出来ることが必要だといえよう。Cf. Dahl, Robert A., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, (New Haven: Yale University Press, 1982); McConnell, Grant, *Private Power and American Democracy*, (New York: Alfred A. Knopf, 1966), p. 181.
- (40) タマニー支配体制とラガーディア政権期のニューヨーク市については、西山「ニューヨーク市政体制の変容」を参照。
- (41) Lowi, Theodore J., "The Public Philosophy: Interest-Group Liberalism," *American Political Science Review* 61 (1967), pp. 5-24.
- (42) Erie, Stephen P., *Rainbow's End: Irish-Americans and the Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840-1985*, (Berkeley: University of California Press, 1988).
- (43) タマニー・ホールに関する最も重要な一次資料である、コロンビア大学バトラー図書館所収の *The Kilroe Manuscript Collection* を調査したが、この点に関する有益な情報を見つけることは出来なかった。
- (44) ネガティブ・バイアスについては以下を参照。Lau, Richard R., "Two Explanations for Negativity Effects in Political Behavior," *American Journal of Political Science* 29 (1985), pp. 119-138.

- (45) 西山「アメリカの福祉国家と都市政治」。
- (46) Skocpol, Theda, "American's Incomplete Welfare State," in Rein, Martin, Gosta Esping-Andersen & Lee Rainwater, eds., *Stagnation and Renewal in Social Policy: The Rise and Fall of Policy Regimes*, (Armonk: M. E. Sharpe, 1987); Jansson, *op. cit.*; Wilensky, Harold L., & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, (New York: Free Press, 1965).
- (47) 武川正吾『社会政策の中の現代—福祉国家と福祉社会』（東京大学出版会、一九九九年）、一三四—一三五頁。
- (48) この点を明確に自覚させてくれた岡山裕氏に感謝したい。
- (49) 当時のニューヨーク市における社会福祉をめぐる政治については、さしあたり以下の文献を参照。Jackson, Larry R., & William A. Johnson, *Protest by the Poor: The Welfare Rights Movement in New York City*, (Lexington: Lexington Books, 1974); Piven, Frances Fox, & Richard Cloward, *Poor People's Movement: Why They Succeed, How They Fail*, (New York: Vintage Books, 1979).
- (50) 貧困者は、一定の要件を満たささえすれば社会福祉給付の受給対象となり、その対価として義務を果たすよう要求されることはほとんどない。更にいえば、貧困者は自ら生活を改善するべく労働して収入を得たりすれば、社会福祉プログラムの受給資格を失ってしまう危険性すらある。このような形で、社会福祉政策は、投入の段階での公平性を重んじる結果、受給者の社会的成功に賞罰を与え、逆に失敗に報酬を与える側面があるともいえよう。社会政策のこのような性格にはモラル・ハザードを招く危険性が伴っている。
- (51) 公共選択の理論についてはさしあたり以下の文献を参照。Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, (Cambridge: Harvard University Press, 1965); 小林良彰『公共選択』（東京大学出版会、一九八八年）；森脇俊雅『集団・組織』（東京大学出版会、二〇〇〇年）。