

# 財政破綻危機と社会福祉政策

—コッチ政権期におけるニューヨーク市政の変容—

西 山 隆 行

はじめに<sup>(1)</sup>

第二次世界大戦後の政治を特徴付けていた経済成長が一九七〇年代に終焉を迎えて以降、先進諸国は政治経済体制の大規模な再編成を迫られることとなった。中でも、社会福祉政策の改革は、重要な政治課題とみなされていた。戦後の先進国は、税収の増大を前提とした上で富の再分配を行う福祉国家体制を構築していたが、経済成長の終焉は、その基盤を揺るがすことになったからである。

本稿は、一九七〇年代後半以降の福祉政策上の危機が最も顕著に現れたと考えられるニューヨーク市の事例の検討を通して、財政危機下で社会福祉政策がどのように変容するのか、また、変容しないのかを解明することを目的としている。

比較政治の観点から見て、アメリカの福祉国家に特徴的なのは、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、重大な決定を行っていることである。アメリカで最も論争的な社会福祉政策とされていたのは、扶養が必要な一六歳未満の児童を抱えるとともに、家計の長たる役割を期待されていた成人男性のいない貧困家庭を対象とする要扶養児童家庭援助AFDCであったが、この政策の実施は州政府に委ねられていた。その結果、例えばニューヨーク州では、AFDCプログラムの運用はニューヨーク市などの地方政府が行うこととされ、地方政府は必要経費のうち、連邦政府からの補助金を除いた額を、州政府と折半して負担することになっていたのである。

社会福祉政策に伴う費用を捻出することは、アメリカの地方政府に、極めて困難な問題を突きつけていた。この背景には、アメリカ社会の多民族性に伴う問題と、連邦制の問題がある。歴史的に見て、アメリカでは、移民や黒人などの貧困者は大都市に集住しており、都市政府は貧困問題に独自に対応することを迫られている。その一方で、中央政府からの移転支出を当てにすることの出来る日本の地方自治体とは異なり、連邦制を採用するアメリカでは、都市政府は財源の大半を自主的に確保、運用せねばならないという特徴を持っている。アメリカの都市政府は、連邦政府とは違って、独自に通貨を発行することも、住民や企業の移動を制限することも出来ない。それ故に、都市政府は、税収をもたらずミドル・クラスやビジネスが他の都市に移動することを防止するため、彼らに負担を求める再分配政策を実施することには消極的にならざるを得ないといえる。<sup>(2)</sup> いうなれば、アメリカの福祉国家体制は、制度的に再分配政策を最も実施しにくい都市政府が、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のである。

このジレンマは、一九七〇年代後半のニューヨーク市において、最も顕著に現れていたといえる。世界経済の中心地であったニューヨーク市には、歴史的に数多くの企業が集中していた。交通、運搬、通信の手段が十分に発達していなかった時代にあつては、多くの企業は圧倒的な地の利を誇るニューヨーク市から離れることが想定されな

かったため、ニューヨーク市は社会福祉給付を拡大させることが他都市と比べて容易だった。実際に、ニューヨーク市の政党政治家は、寛大な社会福祉政策を実施するという選択を行っていた。社会福祉政策は、特定の人々に具体的利益を還元しやすい性格を持つので、再選実現を目指す政治家にとっては、票獲得のための重要な手段となったからである。この結果、一九七二年の段階でニューヨーク市の福祉受給者は人口の一六パーセントに当たる一二五万人に達していた。これは、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抱えていたことを意味している。当時のニューヨーク市は、一五の州のそれよりも多くの社会支出をしていたのである。<sup>(3)</sup>

アーバン・リベリズムと呼ばれるこのような寛大な福祉給付の伝統は、ニューヨーク市の財政を圧迫していた。これもあって、ニューヨーク市は、一九七五年には財政破綻危機に直面することになったのである。

このような状況下で一九七八年に市長に就任したエドワード・I・コッチは、ニューヨーク市における社会福祉をめぐる政治をいかに変容させたのだろうか、また、変容させなかったのだろうか。本稿は、財政破綻危機が社会福祉をめぐる政治をいかに変容させるのかを理論的に説明した上で、コッチ政権の採用した社会福祉政策について、具体的に検討したい。

## 第一節 財政破綻危機と都市政治

### 一 ニューヨーク市と財政破綻危機

#### (一) 都市政府と財政問題<sup>(4)</sup>

財政危機は、どの次元の政府でも発生し得る問題である。しかし、財政破綻回避は、連邦政府よりも都市政府に

とつて、より大きな政治的課題となる。何故ならば、連邦政府が発行する通貨の量を増大しさえすれば財政破綻を避けることが出来るのに対し、通貨を発行する権限を持たない都市政府は、常に財政破綻の危険性を念頭において行動する必要があるからである。

都市財政は、都市政府の統制の及ばない社会、経済的趨勢や、高位の政府の決定から影響を受ける度合いが高いともいえる。担税力あるミドル・クラスの郊外への流出、製造業部門の地位低下、移民の都市への集中と都市人口の貧困化などはアメリカ全土で見られる傾向であり、地方レベルで解決出来る余地は少ないからである。にもかかわらず、都市政府は、それらに起因する問題に独自に対応することが求められる。例えば、ミドル・クラスが郊外に流出した結果、歳入調達が困難となっても、上下水道のラインが短くなるわけではないので、都市政府はその維持費用を負担し続けねばならない。また、彼らが都市に通勤・旅行してきた場合にも、警察はその身体や財産の安全を守らなければならない。

貧困者が都市に集住するのは、第二次世界大戦後に富裕な白人が郊外に流出するのを促進した政策に端を発し、直接的には都市部に廉価な古い住宅が存在することに理由がある。<sup>(5)</sup>しかし、都市政府は、人口の移動を強制したり制限することは出来ないし、古い住宅を強制的に撤収することは憲法上の基本的権利を脅かすことになるので、基本的に状況を追認せざるを得ない。貧困の問題は福祉の問題にとどまらず、落書き防止やネズミの駆除、エイズ対策、ホームレス問題、更には犯罪の問題にも及んでいる。このように、貧困の問題は都市政府では効果的に対応出来ないにもかかわらず、都市政府の費用負担を増大させている。

高位の政府の決定も、都市政府の費用負担を引き上げている。州や連邦政府は都市に一定の水準を満たした特定のサービスを行うよう命令することが出来る。<sup>(6)</sup>にもかかわらず、その要求を実行するのに十分な補助金が与えら

れることは稀であり、この傾向は、一九六〇年代以降強まっている。連邦議会は、政治的に不人気な活動を下位レヴェルの政府に押し付けるようになってきたのである。

税制、とりわけ財産税のあり方も、都市財政を不利な状況に追いやっている。第一の問題は、郊外からの通勤者や旅行者に課税出来ないことだろう。もう一つの問題は、税の減免に関係している。今日、何らかの税の減免の対象になっている財産は多いが、そのような財産の多くは都市に多く存在している。また、州政府は、ビジネスや投資家を呼び込むために機械や在庫品などに対する減免措置を決定することがあるが、その際に地方政府に意見を求めることは稀である。都市は税を徴収出来ない多くの財産を、警察や消防などを通して保護する責務を負わされるのである。

これらの制約の中で、都市政府は財源を確保する必要があるが、増税はビジネスやミドル・クラスが税率の低い地域に移動する誘因を与えるため、長期的には歳入増大にはつながらない可能性がある。一九六〇年代には連邦政府からの資金援助が都市政府のサーヴィス拡大を可能にしたが、一九七七年からのジミー・カーター政権期には連邦政府からの援助は減少し始め、八〇年代のロナルド・レーガン政権期には、より急激に減少した。更には、キャロル・W・ルイスの調査が明らかにしているように、全米一〇〇大都市のうち九九もの都市で財政赤字が非合法とされているので、財政赤字を繰り越し、債務を増大させてサーヴィスを提供することは原則的には出来ないのである。<sup>(7)</sup>

(二) ニューヨーク市の特殊性

このような一般的な制約にもかかわらず、全ての都市政府が一樣に、財政破綻の危機に面したわけではないこと

にも留意する必要がある。そこで、ニューヨーク市の特殊性を、全く逆の意味で特殊なシカゴ市と比較することで明らかにしたい。<sup>(8)</sup>

ニューヨーク市とシカゴは、都市の衰退を示す多くの特徴を共有している。一九六〇年代以降、両市は、担税力のある白人ミドル・クラスの郊外への移動や、製造業の地位低下に伴う失業率の増大、貧困の集中に悩まされている。都市財政を支える社会経済的基盤の強さを同一の基準に基づいて算出したラッドらの研究によれば、調査した七一都市のうち、シカゴは六八位、ニューヨーク市は最下位にランクされている。<sup>(9)</sup>このように、根底にある社会経済状況には大差がない。にもかかわらず、両市の実際の財政状況は全く異なっている。一九七〇年代半ばにニューヨーク市が財政破綻危機に直面したのに対し、シカゴの財政状況は健全だった。一九七五年にニューヨーク市の短期債に起因する人口一人当りの債務が六一八ドルに及んだのに対し、シカゴのそれは七二ドルだった。同年のシカゴの人口一人当りの長期債務は、ニューヨーク市の四分の一だった。また、一九七〇年代を通してニューヨーク市の債券の格付けが極めて低かったのに対し、シカゴのそれは極めて良好だった。<sup>(10)</sup>

このような相違は、ニューヨーク市の政党組織の弱体化や、市の公務員労働組合の力の増大に起因する部分がある。ボスでもあったリチャード・J・デイリー市長の強力なリーダーシップの下、シカゴの政治マシンが選挙区単位で有権者を効果的に組織し、利益表出を効果的に制御したのに対し、後述するように、ニューヨーク市の政党組織はその能力を失っていた。政治家は選挙連合、統治連合の忠誠心を維持するために、財政支出を伴うプログラムを実施する必要があったのである。

とはいえ、両市の財政支出の相違を、政治家のばら撒きのみに帰するのは誤りであり、政府が公式に果たさねばならない機能の相違を考慮する必要がある。六二の都市の果たす機能を比較したテリー・N・クラークらによれ

ば、ニューヨーク市が担っている機能が他のどの都市よりも大きいのに対し、シカゴは警察や消防など、ごく基本的な機能しか果たしていない。<sup>(11)</sup> 社会福祉の分野に関して言えば、ニューヨーク州は、低所得者向けの公的医療制度であるメディケイドに関する費用を地方政府に一部分担させる例外的な州で、ニューヨーク市はメディケイドに関する費用の二三パーセントにあたる約一〇億ドルを毎年負担していた。また、ニューヨーク市はA F D Cを独自に運営せねばならず、必要経費のうち連邦政府の負担分を除く部分を、州政府と半分ずつ負担している。これに対してシカゴは、メディケイドに関する費用を負担する必要はなく、A F D Cも周辺の富裕な郊外地を含むクック・カウンティが提供している。その結果、一九七五年の時点でシカゴの社会福祉関連支出が人口一人当り一二・一八ドルなのに対し、ニューヨーク市のそれは三六五・七八ドルに及んでいた。その他の領域に関しても、ニューヨーク市は公共交通、教育、市営病院、公共住宅などについて、他の都市に比して莫大な支出を行っており、その負担額は多くの場合州政府が定めていたため、市が独自に財政支出額を削減することは出来なかった。ちなみに、アメリカでは、教育活動に関する費用は独自の学校区を通して資金を融通することが多く、都市政府が学校を直接運営することは少ない。しかし、ニューヨークやボストン、サンフランシスコ、ボルチモアなどの古くからの都市は、学区方式が定着する以前から学校を直接運営しており、その例外となっている。また、財政破綻危機以前のニューヨーク市には、ニューヨーク市立大学の学生の授業料を全て負担する伝統があったことも、ニューヨーク市の教育関連費用を例外的に大きなものにしていた。<sup>(12)</sup>

なお、ニューヨーク市は高位の政府からの補助金に依存する度合いが極めて高かった点でも例外的である。一九七五年の段階でシカゴの政府間補助金に依存する度合いが二九パーセントだったのに対し、ニューヨーク市は五〇パーセントを越えていた。これは、ニューヨーク市が一九八〇年代の連邦政府の支出削減政策に対して脆弱だった

説 ことを意味し、財政破綻危機に加えて、コッチ政権の財政運営を、より困難にしたといえるだろう。<sup>(13)</sup>

論

## 二 一九七五年財政危機の特殊性

上述のように、ニューヨーク市は他の都市に比べて、財政危機を生じさせやすい構造的特徴を持っていた。実際にニューヨーク市では、二〇世紀に入ってから、一九〇七年、一九一四年、一九三二から三三年と、繰り返し財政危機に直面してきた。ここで問題となるのは、それまでの財政危機と比べて、一九七五年の財政破綻危機は何故、かくも危険な状態になったのかということだろう。

財政破綻危機は単純化していえば政府の収入よりも支出が多い場合に起こる。そこで、まずは一九七五年当時の収入と支出について整理し、新しい社会・経済的変化が見られるようになっていたことを明らかにする。その上で、ニューヨーク市政府が歳入と歳出のバランスをとることが出来なくなった政治的理由を明らかにしたい。<sup>(14)</sup>

### (一) 社会・経済的要因

都市政府の財政収入は、高位の政府からの財政支援と租税収入に分かれるが、州政府、連邦政府からの財政支援は、財政破綻危機直前に特段の変化があったわけではないので、ここでは後者について検討する。<sup>(15)</sup> 先程述べたように、都市政府は、ビジネスやミドル・クラスに負担を求めることになる再分配政策の実施に消極的になるという制度的特徴を持つ。にもかかわらず、ニューヨーク市で寛大な社会福祉政策が実施されてきた背景には、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、社会福祉の受給者がビジネスに安価な労働力を提供したこと、救済政策が過激な社会運動や暴動の発生を抑制していたことがあった。<sup>(16)</sup> だが、財政破綻危機の



発生時には、これらの条件は崩れつつあったのである。

財政破綻危機直前のニューヨーク市経済は、ポスト工業化時代の経済体制へと移行しつつあった。<sup>(17)</sup> 急速な技術革新や経済競争のグローバル化、金融部門の重要性の増大、世界規模での分業体制の成立などを背景として、土地やエネルギー、労働賃金などのコストが増大したこともあって、ニューヨーク市経済の中心はサーヴィス業へと移りつつあった。また人口動態的にも、第二次世界大戦後に始まった黒人の北部大都市圏への移動に、労働の場を求めらるラテン・アメリカやアジアからの移民が加わる一方で、ミドル・クラスの白人が郊外に移動するようになった。この結果、一九五〇年代半ばには、かつて白人のエスニック・グループが担っていたブルー・カラーの仕事は黒人やラテン・アメリカ系が受け継ぐ一方で、白人はホワイト・カラーの仕事に就くようになり、ブルー・カラー職にとどまった場合でも指導的立場に立つようになった。このように、郊外に移動した白人が相対的に高い賃金を維持した一方で、市の中心部に居住する人種的、エスニック的マイノリティの賃金が低水準に抑えられたことは、ニューヨーク市内で担税力のある人口の比率が低下したことを意味していた。

また、支出面は、福祉権運動や公務員による労働組合の組織化などを背景として、一九六一年から一九六九年の間に八六億ドルから一六二億ドルに増大した（いずれの値も一九八二年の物価を基準として換算している。この段落内は以下同様）。この予算増大を支えたのは、ジョン・F・ケネディとリンドン・B・ジョンソン政権下での連邦政府からの援助だった。続く一九六九年から一九七五年の間、予算は増加率が約半分に減少したものの増大し続け、一九七五年にはピークの二二一億ドルに達したが、収入に占める市税の割合は四二・二パーセントに減少した。また、リチャード・M・ニクソン政権下で連邦政府からの支出が大幅に削減されたため、州政府からの財政援助は増大されたものの、政府間援助は全体で一九六九年から一九七三年の間に四二パーセントから四〇・四パーセント

説  
に減少した。<sup>(18)</sup>

論

このように、支出が増大し、収入が減少する中で、ジョン・V・リンゼイ政権とエイブラハム・D・ビーム政権は、借入金を増大させることでそのギャップを埋めようとした。歳入の中で借入金の占める率は一九六九年当時の九・一パーセントから一九七五年の二三・六パーセントに増大し（なお借入れ率のピークは一九七四年の一五・一パーセントだった）、一九七五年に借入額は一二〇億ドルに及んだ。総予算一二四億ドルに対して、短期債の借入れが七〇億ドルに及んだことは驚くべきだろう。その結果、一九七五年三月に金融機関がニューヨーク市債引き受けを拒否したのをうけて、ニューヨーク市は一九八三年まで続く財政破綻危機を迎えたのだった。<sup>(19)</sup>

## (二) 政党組織の弱体化と財政破綻危機

一九七五年に至る政治過程で、ニューヨーク市政府が借入金に依存せざるを得なくなった背景には、民主党組織の弱体化がある。タマニー・ホールと呼ばれる民主党組織が圧倒的な影響力を有していた時代のニューヨーク市では、政治マシーンとは、公式には権限が分断されていた統治機構を非公式に統合する機能、並びに、政治制度への要求と決定を関連付けて制御する機能を果たしていた（筆者はその統治体制をタマニー支配体制と呼んでいる）<sup>(20)</sup>。だが、一九七〇年代には、民主党組織はそのような力を失っていたのである。

ニューヨーク市の民主党組織が弱体化し始めたのはニューディール期以降の事だが、その弱体化を促進したのは、アマチュア・デモクラットと呼ばれる民主党の若手改革派の登場だった。アマチュア・デモクラットとは、ニューディールのな意味でのリベリズムと原理原則を重んじる、教育レベルの高い、改革志向の強い若者である。一九三〇年代にフランクリン・D・ローズヴェルト大統領やフィオレロ・H・ラガーディア市長に魅了された

彼らは、戦後、民主党系の政治クラブに参加し、民主党を内部から改革しようとした。政治学者のジェームズ・Q・ウィルソンらは、政治的組織に参加する際の理由として、一、参加者が物質的利益の分配を期待する物質的誘因、二、社交の楽しみや一体感、また組織構成員であることによって得られる地位や尊敬などの連带的誘因、三、目的の達成に貢献するという目的的誘因を挙げている。<sup>(21)</sup> 伝統的なマシーン政治家が主に第一の物質的誘因に基づいて政治参加するのに対し、アマチュア・デモクラットは主に第三の目的的誘因に基づいて政治参加する傾向が強かった。物質的利益によって動員されることのない、争点志向の強い活動家の登場は、選挙での勝利と利益分配を目指していた政党組織に脅威を与えたのである。<sup>(22)</sup>

また、伝統的な民主党系の政党クラブが、力を失いつつあったことも忘れてはならない。一九三二年の時点で七〇〇あったとされる民主党系の政治クラブは、一九七二年の時点で改革派系の四六個を除いて一一〇に減少していたし、クラブに参加していた人数も減少したと推定されている。<sup>(23)</sup>

もつとも、民主党主流派は、短期的にはアマチュア・デモクラットに巧みに対応し、党内で影響力を確保し続けた。これが最も顕著に見られたのは、ブロンクスの民主党組織だった。ブロンクスの民主党主流派は、党の主要ポストを党組織に忠実な人で固め、一九七八年まで改革派を党組織から排除し続けた。この戦略は短期的には成功をおさめ、ブロンクスの民主党内でアマチュア・デモクラットら改革派が大勢力となることはなかったが、長期的に見ると、この戦略は党組織を弱体化させた。そもそも主流派は、改革派が主流派候補に対抗して立候補し勝利するのを妨げることは出来なかった。それ以上に重要なのは、党組織が、従来の権力基盤を越えて勢力を拡大することが出来なくなったことである。党に忠実な者で党組織を固めることは、改革派のみならず、新たな移住者にも組織を閉ざすことになる。第二次世界大戦以降、ブロンクスでも黒人とラテン・アメリカ系が増大し、一九八〇年には

説

論

人口のおよそ三分の二を占めるに至ったが、民主党組織は彼らの利益を取り込むことが出来なかったのである。<sup>(24)</sup>  
ニューヨーク市では人種的・民族的マイノリティの間に亀裂があったため、黒人やラテン・アメリカ系が一同となって民主党組織にとっての脅威として現れることはなかった。とはいえ、構成員が常に変動する社会で党組織を閉ざすことは、組織の発展に有利に働くとは限らないのである。

他方、党組織を開放したが故に弱体化したのが、アマチュア・デモクラットの活動の中心地であるマンハッタンの民主党組織だった。党内の決定手続き、人材登用などの民主的再編を求めるアマチュア・デモクラットの台頭を目の当たりにしたタマニー・ホルルのボス、カルミン・ド・サピオは、党組織に新しい勢力を吸収するために、一九五二年にデイストリクト・リーダーの選出に直接予備選挙を導入した。この戦略は短期的には功を奏し、主流派と改革派の間で協調関係が築かれたものの、アマチュア・デモクラットが発言力を増すにつれ、両者の対立は激化していった。アマチュア・デモクラットが、政治クラブで行った決定に基づいて、デイストリクト・リーダーを拘束するようになっていったからである。<sup>(25)</sup>とはいえ、アマチュア・デモクラットが党内で主流の位置を占めることは出来なかった。選挙で勝利するには主流派の伝統的な戦略に依存せざるを得ず、アマチュア・デモクラット内部でも党や政策のあるべき姿をめぐって対立があったからである。また、一九六〇年代半ばになると、アマチュア・デモクラットはヴェトナム戦争への対応をめぐって内部で対立するようになり、政治クラブを離れる者も増大した。この結果、マンハッタンの民主党組織は更に弱体化し、一九七〇年代にはニューヨーク市内で最も統率力のない組織となったのである。<sup>(26)</sup>

このような党内対立と政党組織の弱体化は、程度の差こそあれ、ニューヨーク市内全域で見られた。一九六五年の市長選挙で共和党でリベラル派のリンゼイが勝利すると、アマチュア・デモクラットの中には公然とリンゼイを

支持する者が現れた。<sup>(27)</sup> 逆にアマチュア・デモクラットの推す候補に反対して、民主党主流派が第四党である保守党の候補を支持することもあった。党主流派の擁立した候補者に反対して、アマチュア・デモクラットが自由党の議員を推すこともあった。<sup>(28)</sup> なお、自由党とは、一九四四年にアメリカ労働党から分裂して出来た、リベラルな改革を志向する政党である。このような事態を受けて、市長などの影響力の大きいポストを目指す政治家は、既存の政党組織に依存する度合いを弱め、自前で選挙を戦うようになっていった。それが可能となった背景には、コンサルタントが利用されるようになったことや、テレビなどのマス・メディア、ダイレクト・メールなど、様々な選挙キャンペーンのための手段が比較的簡単に活用出来るようになったことがある。<sup>(29)</sup>

このように民主党組織が弱体化していくにつれて、民主党は市政におけるコントロール・センターとしての役割を果たすことが出来なくなっていく。その一方で、かつては政党に依存する度合いの高かった利益集団と行政機構が、重要性を増していった。ウォーラス・セイヤとハーバート・カウフマンが明らかにしているように、第二次世界大戦後のニューヨーク市における利益集団の数は、公に登録されているだけでも数万に及び、その利益を集約的に代表する頂上団体は存在しない。それ故、利益集団は利益関心を実現するために行政機構に直接圧力をかけて、個別に同盟関係を結ぶようになっていった。ニューヨーク市に存在するのは、共通目標の達成のために協働する一元的官僚制ではなく、互いに対立と競争を繰り返しながら独立して行動する諸官僚制だった。行政機構は自己組織の増大を目指すため、財政支出は容易に増大してしまふ。<sup>(30)</sup> また、選挙のための動員を行う際に政党組織をあてに出来なくなった市長候補は、利益集団や行政機構の利益関心を満たすことで、彼らの支持を得ようとした。タマニー・ホールと袂を分かった第三期目のロバート・F・ワグナー市長が、民主党に十分に取り込まれてはいなかった黒人の要求に応え、また市の公務員に労働組合を組織することを認めるようになったことは、その典型といえるだろう。

このように、多様な要求を整理し秩序付けるための機構が欠落し、市長が支持を獲得するべく多様な利益の表出を認めてそれに応えるようになった結果、ニューヨーク市は、ダニエル・ベルらが指摘するように、利益分配をめぐる修羅場と化したのである。<sup>(31)</sup>

もちろん、水口憲人氏も指摘するように、ニューヨーク市で分配されるパイが大きければ、修羅場の様相はある程度薄められただろう。しかし、これまで述べてきたように、ニューヨーク市のパイは減少傾向にあった。にもかかわらず、パイのばらまきを続けるためには、会計上の詐術を使って見掛けのパイを増大させるしかなかった。財政危機が現実のものとなりつつあった一九七三年に市長に就任したビームは、各区のマシンの支持を得た典型的な政党組織人だったが、彼と民主党にはもはやコントロール・センターとしての役割を果たす能力はなく、ニューヨーク市の財政破綻危機を回避することは出来なかったのである。<sup>(32)</sup>

## 第二節 緊縮財政下の社会福祉政策

第二次世界大戦後、ニューヨーク市の社会福祉政策は、経済成長と安定した税収、また高位の政府からの補助金を前提として運営されてきた。しかし、一九七五年の財政破綻危機は、ニューヨーク市の社会福祉政策をめぐる政治のあり方を一変させた。ニューヨーク市政を金融機関や連邦政府、州政府を管財人とする緊急財政統制委員会 EFCB (一九七八年に財政統制委員会 FCB と改組・改称) や自治体援助公社 MAC が管理するようになったからである。とりわけ、知事、市長、州と市の会計検査官、州上院の同意の下で州知事が任命する三人の委員からなる EFCB は、市の予算、財政計画のみならず、市職員の賃金決定や労働条件などについて監督し、最終的承認を与

える権限を与えられた。<sup>(33)</sup>これは、州政府が任命する者（金融機関の役員が主に任命された）という、ニューヨーク市民が選出したわけではない人々が市政に極めて大きな影響を及ぼすようになった点で、非民主的な側面を持っていた。だが、この体制は、戦後ニューヨーク市政に欠落していた資源配分の優先順位を定める機能を果たすようになった点で、市政のあり方に大変革を迫った。とりわけ、リンゼイ政権期に見られたような、財源に配慮することなく福祉支出を増大させるという政治のあり方は、根本的な見直しを迫られたといえよう。<sup>(34)</sup>

とはいえ、財政が危機的状况にあっても、社会福祉を縮小するのは政治的に容易でない。ポール・ピアソンが指摘するように、緊縮財政期の経費削減の政治は、独特な政治となる。R・ケント・ウィーヴァーの表現を用いれば、通常見られる「功績誇示」の政治ではなく、「非難回避」の政治が前面に現れてくるからである。それは第一に、福祉経費削減策による受益者は納税者一般にと拡散しているのに対し、損害を被る者は集中しているからであり、また第二に、有権者は利得よりも損害の方を忘れないというネガティブ・バイアスを持っているからである。経費削減を抽象的なレトリックとして提示することは、有権者の支持を得るかもしれない。しかし、実際に経費を削減することには大きな危険性が伴うので、結果的には緊縮財政期にも、福祉国家の規模は縮小しにくくなる。<sup>(35)</sup>これは、社会福祉給付が選挙における動員と結びつく形で発展してきたニューヨーク市では、とりわけ顕著だったといえよう。

ポール・ピアソンによれば、経費削減を唱道する者が政治的な危険を軽減するには、不明瞭化、分断、補償という三つの方法がある。ダグラス・アーノルドは、政治家に賞罰を与えようとする有権者は「好ましい、あるいは好ましくない出来事」を「特定の政策」に、そしてその政策を「特定の政治家の行動」に関連付けて理解しようという主観的連鎖を考えると論じているが、その連鎖のあり方を複雑にして見えにくくするのが、第一の不明瞭化政策

である。具体的には、物価上昇率に合わせて支給額を増額させないとか、連邦政府が経費削減の責任を下位の政府に押し付けて、批判の矛先を州や地方政府に向けさせることなどがある。当時は連邦レベルでも福祉国家に対する批判が強まっており、レーガン政権は後者の戦略を採用したため、地方政府は福祉経費削減をめぐる政治の矢面に立たされることになった。ニューヨーク市では財政破綻危機とあいまって、社会福祉をめぐる政治が更に激化したのである。第二の分断政策は、潜在的な反対派をいくつかのサブ・グループに分け、一部のサブ・グループを孤立させる方法である。例えば、受給者資格を厳格にすることで、社会福祉給付削減のコストを、受給者資格を満たすことが出来なくなった一部の人々に押し付ければ、残り的人々が政策変更に対して効果的に反発することはなくなるというよう。第三の補償戦略は、経費削減政策から損失を被る人々に何らかの利得を与えることで、反発を低下させることである。補償を与える対象は、最も激しく経費削減に反対しそうな集団や、世論の同情を買いやすい人々ということになる。<sup>(36)</sup>

以上で述べた戦略の基礎となる有権者の認識や関係の連鎖は、主観的で、状況や文化に依存しやすい。それ故、経費削減を実行しようとする政治家の提案は、単にその中核的支持者の利益関心に反しないことに加えて、彼らが共有する価値観に合致するものが望ましい。コッチ政権が成立した一九七〇年代後半には、後のレーガン政権の誕生につながるような保守主義が台頭しつつあった。行政機構や政府規模の拡大に対する反対は、単に保守派のみならず、ニューヨーク市の財政破綻危機を分析したEFCBの見解にも明白に表れており、コッチの支持基盤である<sup>(37)</sup>ビジネスもその立場を支持していた。そこで、コッチは、行政機構や政府規模の拡大を回避するため、民営化を推進し、非営利団体NPOを活用することで、問題に対応しようとしたのだった。



### 第三節 コッチ政権の対応

#### 一 ニューヨーク市政における市長の役割<sup>(38)</sup>

本節では、一九七八年に市長に就任したコッチが、社会福祉の問題にどのように対応したかを検討する。ここで市長の行動に焦点を当てて分析するのは、ニューヨーク市においては、市長のアイデアが政策に直結しやすいからである。

この一つの背景には、アメリカでは中立性を掲げる官僚制の伝統が弱いことがある。日本では、官僚は、専門知識に基づいて公共利益を推進すべきアクターだと考えられている。そして、政権が変わった場合にも、官僚は、政策の一貫性を保つためにも、既存の政策を継続して執行しようとする傾向が強い。これに対し、アメリカでは、ジャクソニアン・デモクラシー以来の伝統を持つ猟官制に基づいて、市長によって政治任用された役人が多く、市長が変わると上層部分は大幅に入れ替えられることになる。それ故、任用された役人は、市長への忠誠心を持っていると考えられ、政策の継続性を重視するよりは、市長の意向に沿った行動を採ると予想できる。<sup>(39)</sup>

それに加えて、ニューヨーク市においては、市長の行政権力に対抗できる、実効的な公式のカウンター・バランスが欠如していることが指摘できる。もちろん、制度的には、理事会、市議会、州議会など、市長の行動を抑制することが期待されている機関が存在するが、どの機関の権限も限定的で、包括的に政策決定に携わる市長に対抗するのは容易でない。また、ニューヨーク市憲章には、特定の機関に明示的に授權されていない機能は市長に属すると定められていることに加えて、市長は行政命令を発することで、立法部である市議会を経ずに政策決定を行うことも出来る。<sup>(40)</sup>このように、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整っているといえよ

説  
う。

論

とはいえ、ニューヨーク市においても、市長は自らが好む政策を独断で実施するのは賢明ではない。そもそも、先程述べたように、包括的ではないとはいえ、他の諸機関から制度的制約を受けているため、他機関の意向にある程度は配慮する必要がある。それに加えて、市長は、政策の決定を独断で行うことが出来るとしても、政策を円滑に執行するためには、市の有力者や利益集団の協力を得る必要がある。また、再選を目指す市長は、市の有力者や利益集団の意向に配慮する必要があるといえよう。

以上の点を念頭に置いて、コッチ政権の対応を検討することにした。

## 二 コッチ政権の選挙連合と統治連合

ユダヤ系の衣服労働者の子であったコッチの政治経歴は、一九五六年の大統領選挙に際して民主党のアドレイ・ステイヴンソン候補の選挙キャンペーンに参加したのを機に、グリニッジ・ヴィレッジの政治クラブで始まった。彼はド・サピオの方針に反対する熱心なアマチュア・デモクラットで、一九六三年にディストリクト・リーダーに、一九六六年に市議会議員に、そして一九六八年に連邦下院議員に選出されるなど、若くして頭角を現した。

彼は、当初は典型的なリベラル派だったが、一九七〇年代前半には、市長選挙への出馬を念頭において、支持基盤をリベラル派の強いマンハッタン以外にも拡大しようと努めるようになった。とりわけ、保守化しつつあったユダヤ系を中心とする白人層の票を獲得出来るよう、犯罪に対して強い態度を採るなど、政治姿勢を徐々に変更していった。ビームやマリオ・クオモらと争った一九七七年の市長選挙では、コッチは、死刑制度を支持するとともに、市の公務員労働組合との交渉や、福祉に依存する「たかり屋」を批判するようになった。かくして、コッチは、地

盤であるマンハッタンのリベラル派に加えて、保守的なユダヤ系などの支持も獲得し、市長に選出されたのである。彼はたしかに白人のリベラル派や黒人、ラテン・アメリカ系からも広範な支持を集めていたものの、民主党の予備選挙の決選投票でコッチに破れたりリベラル派のクオモが本選挙で自由党から出馬して接戦を演じたことにも表れているように、コッチの選挙連合は必ずしも強固ではなかった。政党組織がコントロール・センターとしての役割を果たせなくなったこともあり、効果的な市政運営を行うために、コッチには、選挙連合を基礎とした、より強固な統治連合を形成する必要があったのである。<sup>(41)</sup>

市長となったコッチは、指導力を発揮して政策を立案、決定、遂行する必要があった。市長がその目的を実現する方法には、大きく分けて二つある。<sup>(42)</sup> 第一は、市民に直接訴えかけ、市民の強力な支持を背景に、政策過程を支配することである。市民の圧倒的な支持を集めることが出来れば、その方針に反対する者は反動的と見なされるので、よほど無理のある政策を採ろうとしない限り、市長は政策過程を支配出来る。この方式は、ニューヨーク市においては、ラガーディアに典型的に見られるといえよう。

もう一つの方式は、市政の有力者、具体的には、選挙資金を提供する市内のビジネス勢力、議会に影響力のある政党有力者、公務員労働組合などの支持を集め、非公式に諸利益を集約することである。コッチは、市長選挙の際には政党組織や公務員労働組合を批判していた。にもかかわらず、当選後は、それらの支持を糾合して自らの統治連合に、そして、二期目以降は、選挙連合にもした。当時、マンハッタンを除く四つのカウンティには一定の影響力を持つ政党組織が存在したので、コッチはパトロネージを与える代わりに、政権運営や選挙の際に協力を仰いだ。また、コッチは、貧困者の利益を増大させようとするリンゼイ型のリベリズムとは一線を画し、市の任務は私企業の経済活動の拡大を可能にする環境を整備することだと論じて、ビジネスや金融業者、不動産投機家と協力関係

を築いた。<sup>(43)</sup>以前のFCB執行委員長だったステファン・バーガーは、市の財政運営に大幅に介入し、それが市との対立を拡大して、財政再建を困難にする傾向があった。しかし、このような状況を受けて、ヒュー・ケアリー州知事はFCBの執行委員長にドナルド・カマーフェルドを任命し、カマーフェルドは財政再建の主導権を市長に委ねると表明した。また、FCB理事のポストを確保した銀行も、市長や公務員労働組合と協力して、市政運営を行うことを望んだ。かくして、コッチは、社会の有力集団と公式・非公式に協力関係を築くことで、市の自治を回復したのである。<sup>(44)</sup>

### 三 社会政策の実施

コッチ市長にとっての最優先課題は、財政危機から脱し、債券市場の信頼を取り戻すことだった。一九七八年以降、連邦政府からの政府間の移転支出額が実質的に減少し始め、レーガン政権の誕生と共に政府間の移転支出額が急激に削減されたことは、その必要性を更に増大させた。<sup>(45)</sup>コッチ政権にとって最も必要なことは、税金をもたらすビジネス勢力をひきつけると共に、市の財政支出を削減することだった。リベラル派や福祉政策に依存する黒人を市を破滅に導いた者として批判していたコッチにとって、社会福祉支出の削減は、政策的に可能な選択肢の一つだった。

しかしながら、社会福祉給付が票の獲得と密接に結びついて発展してきたニューヨーク市で、社会福祉給付を削減することは、損害を被る有権者から強力に容易に解消出来ない反発を招く恐れがある。EFCBやMACの指導の下、財政破綻危機直後から社会福祉支出は削減されていたが、危機から数年を経過した後にも支出を一方的に削減し続けられ、貧困者の不満は募る一方だっただろう。

そこで、コッチが政治的抵抗を軽減するために採用したのが、民営化を推進し、NPOを活用することだった。一九七〇年代初期には民営化の効用を主張する経済学理論は多数登場しており、都市政府を経済的な効率の観点からとらえようとする革新主義時代以来の伝統もあって、都市政治では連邦レベルよりも早い時期から、民営化が試みられていた。レーガン政権成立以後、民営化は党派的な色彩を帯びるようになったが、一九七〇年代には、民営化は、非党派的で、プラグマティックな経済戦略と見なされていた。<sup>(46)</sup> ニューヨーク市は、最も早くから民営化の実験を始めた都市の一つであり、コッチはその流れに乗って、社会福祉サービス提供の分野で、大規模な民営化を進めていった。

行政機構や政府規模の拡大に対する反発が強まっていた当時、NPOを活用することは、保守派、リベラル派の双方にとって好ましい戦略に見えた。何故ならば、保守派にとっては、民間の活動に対する政府の介入の度合いを引き下げるし、リベラル派にとっては、より効率的で、地域に根ざした人道的なサービス提供、ひいては社会福祉提供の「社会化」<sup>(47)</sup>、福祉国家の拡充につながると考えられたからである。また、NPOと請負契約を結ぶことは、サービスに伴うコストを引き下げるように見えるため、経費節減を目指す政府にとっても魅力的だった。その背景には、一、NPOが政府資金のみならず民間の寄付金にも基づいて活動していること、二、NPOが給料を必要としないヴォランティアを活用していること、三、複数の民間団体が競争を通じてより少ない費用でよりよいサービスを提供するのではないかと考えられること、などがある。<sup>(48)</sup>

しかし、実際には、これら三つの想定は、必ずしも当たっていない。第一の点については、レスター・M・サラムンの研究が明らかにしているように、民間からの慈善的援助はNPOの主要な収入源ではない。とりわけ、社会福祉関係のNPOは、政府からの助成金や契約金などに依存する度合いが極めて高い。<sup>(49)</sup>

第二の点については二つの点を指摘する必要がある。第一に、社会政策をめぐる政府とNPOの違いを理解する必要がある。一般にNPOは、社会問題の根底に潜む問題を解決することを志向し、個人のニーズに基づいて資源を分配しようとする傾向が強く、ヴォランティアはそのような使命を果たすためにNPOで活動しようとする。一方で、政治家は票になる問題を解決することに主たる関心があり、政府はサーヴィスを要求する者に平等に資源を分配する義務を負っている点で、NPOと性格を異にしている。NPOが政府活動を補完するために政府の資金を得るようになると、NPOは政府機関としての性格を帯びるようになるため、資金を継続して得るためには、先に述べた傾向を弱め、政府の求める方法で政策を執行する義務を負うようになる。NPOはいわば、新しい「ストリート・レベルの官僚制」の役割を果たすようになるといえよう。この変化は、説明責任や実施義務を負わないヴォランティアが政府の機能を代替する可能性があることを示し、民間の労働者が社会統制の機能を果たすようになっていくことを意味すると共に、政府の政策とNPOの方針を区別するのが困難になるため、従来の国家と社会（政府と社会）の線引きを困難にしているといえよう。<sup>(50)</sup>

第二に、政府は資金提供の条件として、専門知識を持った専門家の割合を増大させることをNPOに要求するようになるし、NPOも政府と契約を結ぶには専門家が多い方が有利だから、次第にNPOの中心は専門性の低いヴォランティアから有給の専門家に移る。ヴォランティアの中には、そのような転換に幻滅し、NPOを去る者が多いのである。<sup>(51)</sup>

最後に、第三の点については、社会政策の領域は高度な専門性が要求される分野で参入コストが高いので、コストを下げるような自由競争が発生するほど多くのNPOや営利企業が存在するとは限らないといえよう。<sup>(52)</sup>

実際に福祉関連支出を見ると、コッチ政権の第一期が終わる一九八一年まで、社会福祉支出は一貫して削減され

ていった。二期目に入ると、市の財政状況が安定化し始めたこともあって、社会福祉関連支出は上昇に転じたが、実質ベースで財政破綻危機以前の水準に戻ることはなかった。そもそも、ニューヨーク市の財政支出の中で社会福祉支出が占める割合はリンゼイ政権の成立と共に大幅に上昇し、一九六九年以降およそ三五パーセント程度で安定していたのが、コッチ政権の成立と共に急激に低下し、一九八一年以降は下げ止まったとはいえ、その割合が三〇パーセントを越えることはなかった。<sup>(53)</sup> また、市の総支出から債務負担と年金負担を除いた部分に占める機能別支出割合を見ると、再分配関連支出は一九七八年には四〇・九パーセントだったのが、一九八三年には三九・一パーセント、一九八九年には三四・八パーセントと低下しているのである。<sup>(54)</sup>

このように、コッチ政権下で、貧困者に対する直接的な資金給付額は間違いなく減少した。だが、貧困者に対する資金給付額のみ注目するのはコッチ政権の社会福祉政策の全体像を理解するには不十分で、再分配政策に関連するサーヴィスを提供する市職員と、市から委託を受けた民間業者に対する政府支出額が増大していることにも注目する必要がある。ニューヨーク市は、とりわけ一九八〇年代には、多くの社会サーヴィスを民間企業に委託し、その企業に補助金を与えるようになっていった。一九八〇年と一九八九年の両財政年度における実質的財政支出を比較すると、例えば(狭義の社会福祉と生活保護、<sup>(55)</sup> 医療支援を除く)社会サーヴィスの分野では七九・四パーセント、高齢者介護は一〇八・八パーセント、健康保険は五五・四パーセント、精神衛生は三五・二パーセント、それぞれ増大しているのである。このような市政府と委託業者の関係は、市の政治家が(少なくとも当初は)業者に賄賂を求めなかった点で、マシーン政治で見られたパトロネージの慣行と性格を異にしていた。コッチは、政党組織の影響力が一時的に強まったビーム政権期に、社会サーヴィスの分野でマシーンの慣行が復活したことを徹底的に批判して市長に当選した。にもかかわらず、コッチも徐々に統治連合と選挙連合を強化する手段として、業務

委託の関係を活用するようになっていった。<sup>(56)</sup> 社会サーヴィス削減に伴う政治的コストを軽減する観点からみれば、コッチ政権の政策は、社会福祉支出削減に対して民間企業を通して利得を与えるという補償機能、政府の果たす役割を見えにくい形で徐々に削減していくという不明瞭化機能を果たしていたといえよう。

社会サーヴィス局で、社会福祉や生活保護などの政策を執行する職員数が、コッチ政権の二期目以降、大幅に増大していることも注目に値する。この増大した公務員の大部分を、相対的に貧しい女性や黒人、ラテンアメリカ系などのマイノリティが占めていたからである。<sup>(57)</sup> 差別的慣行故に一般企業への就職が困難だった彼らにとって、下級公務員への就職は社会的に上昇するための重要なステップであり、生活の糧を得るといふ以上の意味を持っていた。これは、貧困者の一部に職を与えることによる補償効果に加えて、貧困者を社会給付を与える側と与えられる側に分ける分断効果を果たしていた。コッチ政権は、マイノリティの一部を、政策変更に実質的な影響力を及ぼすことが出来ない下級公務員として政権内部に取り込むことで、マイノリティに社会的上昇の機会を与えつつも、貧困者やマイノリティが政権に対抗する集団として強固に結集することを抑制することが出来たのである。

このように見てくると、コッチの政策は、彼の保守的なレトリックやスタイルにもかかわらず、彼の第一義的な支持基盤たるビジネス勢力が考えていたものよりも、リベラルな性格を有していたことがわかる。かくして、財政破綻危機に伴う緊縮財政期にも、ニューヨーク市の社会福祉体制は維持された。その背景には、社会福祉政策を選挙における動員と結び付けるといふ、タマニー支配体制期以降続いていた慣行がある。コッチ政権は、アーバン・リベラリズムの危機を乗り切り、アーバン・リベラリズムを延命させたといえるだろう。

以上述べたようなコッチの戦略は、コッチの選挙連合、統治連合を強化するのに有益だった。第一に、黒人や貧困者に対して敵対的なレトリックを用いることで、一九六〇年代以降の貧困者や非白人人口の増大と政治的要求に



不安を感じていたミドル・クラスの白人をまとめることに成功した。ニューヨーク市には古くから、保守的なカトリック層とリベラルなユダヤ系の間に対立が存在したが、コッチの戦略の下で、両者は同盟関係に立ったのである。第二に、コッチは比較的多くの黒人やラテン・アメリカ系、リベラル派の支持を得ることが出来た。コッチはエリート  
 の黒人活動家を徹底的に批判したため、黒人エリートの支持を失ったが、黒人やラテン・アメリカ系の間には、漠然とリーダーに対する不信感があつたこともあり、マイノリティや社会サーヴィスを支持するリベラル派は、コッチに協力したのである。<sup>(58)</sup>とはいえ、この第一の白人層と第二のマイノリティやリベラル派の間に協力関係を築くのは困難だった。とりわけ、コッチが白人の支持を集めるために人種差別的なレトリックをより頻繁に用いるようになると、マイノリティはコッチ連合から離反していった。この傾向は、コッチがジェシー・ジャクソンを批判したことにより加速し、社会のレヴェルでも人種対立がより顕在化していった。<sup>(59)</sup>また、コッチ政権期にニューヨーク市は経済的に繁栄したが、繁栄の陰で貧困問題を集中的に体现するホームレスも数多く登場するようになっていったのである。

#### 第四節 むすびにかえて

アーバン・リベリズムと呼ばれる寛大な社会福祉政策の伝統を維持するためには、社会福祉政策の提供が票になると共に、都市政府が社会政策を執行するのに十分な財源を持つていくという条件が必要だった。コッチ政権期には、連邦のレーガン政権による政府間援助の削減と、一九七五年以降のニューヨーク市の財政破綻危機によって後者の条件が崩れ、社会福祉支出削減要求が強まった。本稿で検討したように、当時は財政規模縮小についての合

意があったため、社会福祉支出自体は大幅に削減された。しかし、コッチ政権は、それを補完するためにNPOを積極的に活用し、社会福祉サーヴィスを提供するNPOに多くの補助金を支払ったため、福祉国家の後退はさほど進まなかった。コッチ政権の政策は、財政破綻危機を通して問題が明らかになったアーバン・リベリズムを擁護する試みだったと位置付けられよう。

既に述べたように、アメリカの都市政府は、社会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構造的特徴を持っている。にもかかわらず、コッチ政権が社会福祉政策の大幅な削減を回避した、換言すれば、アーバン・リベリズムを継続させたのは、社会福祉政策の提供が社会統合を維持すると共に、政治家に票を提供してきたからだった。ニューヨーク市では、タマニー支配体制の時代以降、社会福祉プログラムの給付は票の獲得と密接に関わりあう形で発展してきたため、社会福祉給付を削減することは、福祉受給者の票、とりわけ、人種的マイノリティを中心とする貧困者の票を失う可能性を伴っていた。これが、コッチが社会福祉政策を大幅に削減することの出来なかった理由である。

しかし、都市の有力な勢力と結び、NPOを活用するという戦略が成功したのは、コッチ市長の力量によるところが大きく、後の市長が同様の方式で財政問題を回避出来る保障はなかった。実際、コッチに続く、ニューヨーク市初の黒人市長で民主党のデイヴィッド・N・ディンキンズは、自らの支持基盤である人種的マイノリティと貧困者の利益を増大させるべく社会福祉受給要件を緩和する一方で、効果的な財政運営を行えず、政権末期には再び財政危機を迎えた。また、一九八〇年代の好景気は社会経済格差を生み出し、市の中心部にはアンダークラスと呼ばれる人々が出現するようになった。彼らは、選挙に参加することもなく、労働することもなく、中には犯罪行為に携わる者もいた。これらの条件が重なる中で、ニューヨーク市における社会福祉政策の根本的改革は、一九九四年に市

長に就任した、共和党のルドルフ・W・ジュリアーニ市長による大改革を待たねばならなかったのである。<sup>(60)</sup>

- (1) 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」の第六章を書き改めたものである。また、「はじめに」の部分は、以下の拙稿と若干の内容の重複があることを、あらかじめお断りしておきたい。西山隆行「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」『甲南法学』第四五卷一・二号（二〇〇四年）。
- (2) アメリカの連邦制については、西山隆行「連邦制と地方政府」久保文明編『アメリカの政治』（弘文堂、二〇〇五年近刊予定）。
- (3) 一九六〇年代のニューヨーク市で社会福祉政策が大幅に拡充されたことについては、関西政治史研究会で報告し、ペーパーを配布した。西山隆行「一九六〇年代のニューヨーク市における社会政策をめぐる政治」（関西政治史研究会、二〇〇五年一月、京都大学）
- (4) このセクションの記述は、特に断りのない限り、ヘレン・ラッドの研究に依拠している。ラッドは、都市財政が都市政府の統制の及ばないことから大きな制約を受けていることをとりわけ強調している。なお、デニス・R・ジャッドらによる都市政治に関する優れたテキストも、主にラッドの研究に依拠しながら、都市財政の問題について優れた概観を与えてくれる。Ladd, Helen F., & John Yinger, *American Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, [Updated edition] (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989); Ladd, Helen F., "Big-City Finances," in Peterson, Geroge E., ed., *Big City Politics, Governance, and Fiscal Constraints*, (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1994); Cf. Judd, Dennis R., & Todd Swanstrom, *City Politics: Private Power and Public Policy*, [Second Edition] (New York: Longman, 1998), chap. 11.

(5) 富裕な白人が郊外に流出した背景には、連邦政府が都市中心部と郊外を結ぶ高速道路網を形成したために、郊外から車で通勤することが容易になったことがある。また、連邦政府が郊外での持ち家の取得を促進する住宅金融政策を採用した影響も大きい。これらの結果として、高・中所得者が都市部を去る一方で、低所得者が、残された、老朽化して賃貸料が低下した集合住宅に住むようになったわけである。

(6) 法的にはアメリカの都市政府は州政府の創造物と位置づけられており、州政府と地方政府は明確な上下関係にある。地方政府の機能と権利は、基本的には州議会の委任によって定められるのである。(デイロンのルール)。合衆国憲法第六編二項の最高法規条項によれば、連邦法と州法(そして地方法)の間に対立がある場合、連邦法が優越すると定められている。一九世紀後半以降、州以下の政府に対する連邦政府の権限は、合衆国憲法第一篇八節一項の支出条項、同三項の州際通商条項、同一八項の必要かつ適切条項を根拠として、拡大されている。これらの点については、西山「連邦制と地方政府」参照。

(7) Lewis, Carol W., "Budgetary Balance: The Norm, Concept, and Practice in Large U.S. Cities," *Public Administration Review* 54 (1994): 517-518.

(8) ニューヨーク市とシカゴを他比させる視点は、既にイスター・R・フックスが提示している。また、先にあげたジャッドらも、両者の特徴を巧みに整理している。Fuchs, Ester R., *Mayors and Money: Fiscal Policy in New York and Chicago*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1992); Judd & Swanstrom, *op. cit.*, pp. 343-348.

(9) Ladd & Yinger, *op. cit.*, p. 121; Cf. Bradbury, Katherine L., "Urban Decline and Distress: An Update," *New England Economic Review* (July-August, 1984).

(10) Judd & Swanstrom, *op. cit.*, pp. 343-344.

- (11) Clark, Terry N., Lorna Ferguson, & Robert Shapiro, "Functional Performance Analysis: A New Approach to the Study of Municipal Expenditures and Debt," *Political Methodology* 8-2 (1982), pp.87-123.
- (12) *Ibid.*
- (13) Fuchs, *op. cit.*; Judd & Swanstrom, pp.347-348.
- (14) 財政破綻危機に関しては膨大な研究が存在するが、とりわけマーティン・シェフターは政治的要因も念頭に置いて優れた分析を行っている。Shefter, Martin, "New York City's Fiscal Crisis," *Public Interest* 48 (1977), pp.98-127; Shefter, Martin, *Political Crisis / Fiscal Crisis: The Collapse and Revival of New York City*, [Morningside Edition] (New York: Columbia University Press, 1992); Cf. Newfield, Jack, & Paul DuBrul, *The Abuse of Power: The Permanent Government and the Fall of New York*, (New York: Viking Press, 1977) [加地永都子訳「ニューヨークが死ぬ時—巨大都市財政危機の真相」筑摩書房、一九七九年]; Bailey, Robert W., *The Crisis Regime: The MAC, The EFCB, and The Political Impact of the New York City Financial Crisis*, (Albany: State University of New York Press, 1984); Tabb, William, *The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis*, (New York: Monthly Review Press, 1982).
- (15) 連邦でレーガン政権が発足してから連邦政府からの財政援助が減額されることとなった。それを受けて州政府が財政援助を増大して市政府を助けたものの、財政危機に悩むロッチ政権には大きな痛手となった。
- (16) 西山「アメリカ型福祉国家と都市政治」第三章; Cf. Williams, Fiona, *Social Policy: A Critical Introduction*, (New York: Blackwell, 1989).
- (17) ニューヨーク市のポスト工業化時代の特徴については以下を参照。Drennan, Matthew, "Economy," in Brecher, Charles, & Raymond D. Horton, eds., *Setting Municipal Priorities, 1982*, (New York: Russel Sage Foundations, 1981); Mollenkopf, John

Hull, "The Postindustrial Transformation of the Political Order in New York City," in Mollenkopf, John Hull, ed., *Power, Culture, and Place: Essays on New York City*, (New York: Russell Sage Foundation, 1988); 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), chap.3.

(18) *Ibid.*, pp.61-62.

(19) *Ibid.*, p.62.

(20) 西山隆行「ニューヨーク市政体制の変容—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』第一一三巻三・四号(二〇〇〇年)。なお筆者は「アメリカ型福祉国家と都市政治」第三章において、タマニー支配体制をより厳密に定義しようとしている。

(21) Clark, Peter B., & James Q. Wilson, "Incentive Systems: A Theory of Organization," *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), pp.129-66; Cf. Wilson, James Q., *Political Organizations*, (New York: Basic Books, 1973).

(22) Wilson, James Q., *The Amateur Democrat: Club Politics in Three Cities*, (Chicago: University of Chicago Press, 1962), pp.2-11.

(23) Peel, Roy V., *The Political Clubs of New York City*, (New York: Putnam, 1935); Adler, Norman M., & Blanche D. Blank, *Political Clubs in New York*, (New York: Praeger, 1975).

(24) Ware, Alan, *The Breakdown of Democratic Party Organization, 1940-1980*, (New York: Oxford University Press, 1985), pp.109-111.

(25) Wilson, *Amateur Democrat*, chap.2; Moscow, Warren, *The Last of the Big-Time Bosses: The Life and Times of Carmine*

*DeSapio and the Rise and Fall of Tammany Hall*, (New York: Stein and Day, 1971).

- (26) Ware, *op. cit.*, pp.113-115, chap.4.
- (27) アマチュア・デモクラットの多くは民主党候補のビームよりもリンゼイを支持したが、これはアマチュア・デモクラットの内部対立を激化させた。その背景には、アマチュア・デモクラットがリンゼイ支持を表明したのが民主党の予備選挙終了後と遅れたため、リンゼイ政権の政策に影響を及ぼすことが出来なかったことがある。自分たちの主張を受け入れるとは限らないリンゼイを支持し続けるか、リンゼイに対立するかは、アマチュア・デモクラットにとって重大な争点となったのである。Ware, *op. cit.*, p.115.
- (28) *Ibid.*, pp.115-119.
- (29) *Ibid.*, chap. 7.
- (30) Sayre, Wallace, & Herbert Kaufman, *Governing New York City: Politics in the Metropolis*, (New York: W.W. Norton, 1960).
- (31) Bell, Daniel, & Virginia Held, "The Community Revolution," *Public Interest*16 (1969): 142-177.
- (32) 水口憲人「大都市と官僚制—ニューヨーク市を素材に」『現代都市の行政と政治』（法律文化社、一九八五年）。
- (33) Shefter, *Political Crisis / Fiscal Crisis*; Newfield & DuBrul, *op. cit.*; Bailey, *op. cit.*
- (34) リンゼイ政権期については、西山「一九六〇年代のニューヨーク市における社会政策をめぐる政治」参照。
- (35) Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, (New York: Cambridge University Press, 1994); Weaver, R. Kent, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*6-4 (1986), pp.371-398.
- (36) Pierson, *op. cit.*; Arnold, R. Douglas, *The Logic of Congressional Action*, (New Haven: Yale University Press, 1990).
- (37) Congressional Budget Office, "The Causes of New York City's Fiscal Crisis," *Political Science Quarterly* 90-4(1975-76),

- (38) このセクションの内容については、西山「ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治」において、詳細に検討している。
- (39) 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).
- (40) Eichenhal, 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).
- (41) Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, pp.100-110. ロンチについては、以下の伝記や、彼自身の著作も参照。Newfield, Jack & Wayne Barrett, *City for Sale: Ed Koch and the Betrayal of New York*, (New York: Harper & Row, 1988); Koch, Edward I., *Politics*, (New York: Simon & Schuster, 1985); Koch, Edward I., *Citizen Koch: An Autobiography*, (New York: St. Martin's Press, 1992); Koch, Edward I., *Giuliani, A Nasty Man*, (New York: Barricade Books, 1999).
- (42) 大統領のリーダーシップをめぐる議論でも、同様の分類がなされることが多い。リーダーシップを発揮するために政界勢力（「ワシントンニアン」）の支持を糾合する必要性を論じたのが、リチャード・ニュースタットであり、その一方で、大統領が国民に直接訴えかけることの重要性が増大していることを強調するがシオドア・ローウイやジェフリー・テューリス、サミュエル・カーネルである。Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of*



- Leadership from Roosevelt to Reagan*, (New York: Free Press, 1990); Lowi, Theodore J., *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, (Ithaca: Cornell University Press, 1985); Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency*, (Princeton: Princeton University Press, 1987); Kernell, Samuel, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, [Third Edition] (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1997).
- (43) Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, pp.121-126.
- (44) ロバート・ベイリーはこのような政治体制を、一九六〇年代の政治体制と区別して、「脱多元主義」の政治体制と呼んでいる。この脱多元主義体制のより具体的な性格としては、ジャーナリストのジャック・ニューフィールドとポール・ダブルルが銀行家や公務員エリートを中心とした権力エリート・モデルに適合的だとして論じる一方で、ウォルフは公務員労働組合と銀行を中心とする主要政治勢力の間に新しいパートナーシップが形成された点に着目し、ネオ・コーポラティズムとして定式化している。これらの点については、水口氏の論文が巧みに紹介している。Bailey, *op. cit.*; Newfield & DuBrul, *op. cit.*; 水口前掲論文。
- (45) Fuchs, *op. cit.*, pp.209-214.
- (46) Henig, Jeffrey R., "Privatization in the United States: Theory and Practice," *Political Science Quarterly* 104-4(1989/90), pp.649-670; Schiesl, Martin J., *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1880-1920*, (Berkeley: University of California Press, 1977).
- (47) 政治学者が社会化という表現を用いる場合、一般的には「政治的社会化」、即ち、社会の新しい成員が家庭や教育機関などを通じて、社会に特有の価値や規範などを身につけていく過程を意味することが多い。しかし、ここで言う社会化とは、自発的結社などが社会福祉の運営などに積極的に誘わっていくことで、地域レベルでの民主主義を活性化させていくこと

とを目指した概念である。なお、マイケル・ウォルツァーによれば、これは、社会福祉政策の運営から国家を排除しようとするものではない。国家は市民やヴォランティアの活動を補助したり、時には指揮する役割を果たすことが期待されている<sup>52</sup>。Walzer, Michael, "Socializing the Welfare State," in Gutmann, Amy, ed., *Democracy and the Welfare State*, (Princeton: Princeton University Press, 1988); 河田潤「政治的社会化」河田潤・荒木義修編著『ハンドブック政治心理学』(北樹出版、二〇〇三年)。

(48) Smith, Steven Rathgeb, & Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, (Cambridge: Harvard University Press, 1993), chaps. 1 & 9.

(49) レスター・M・サラモン『米国の「非営利セクター」入門』(ダイヤモンド社、一九九四年)六一―六五頁。

(50) Smith & Lipsky, *op. cit.*; Cf. Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy*, (New York: Russell Sage Foundation, 1980).

(51) Lipsky, Michael, & Steven Rathgeb Smith, "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State," *Political Science Quarterly* 104-4 (1989-90), pp. 625-648; Smith & Lipsky, *op. cit.*, chap. 5.

(52) *Ibid.*, chap. 9.

(53) Fuchs, *op. cit.*, Figure 5 in p. 113.

(54) コッチ政権の成立した一九七八年、終了した一九八九年に加えて一九八三年のデータを記しているのは、ここで依拠しているジョン・モレンコフの研究が、一九八三年を機に市の財政支出が実質ベースで拡大に転じていることを踏まえて、一九八三年までを財政危機段階、それ以降を復興段階として区別しているからである。Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, Table 6.1 in p. 132.

(55) アメリカでは福祉(ウェルフェア)といえば、一般的にはAFDCをさす。また、生活保護とは、貧困家庭の男性が、AFDC

の受給を目的として家族から離れることを目的として定められた州営プログラムである。アメリカでは、日本の生存権にあたる規定が存在しないこともあり、これらのプログラムには嘲笑的な意味合いが伴うことが多い。

(56) *Ibid.*, pp.156-161.

(57) *Ibid.*, pp.153-154, 156.

(58) *Ibid.*, chap.5.

(59) *Ibid.*, chap.7.

(60) ジュリアーニ市長による社会福祉政策の大改革については、以下の拙稿を参照。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』第九六二巻（二〇〇四年第六号）。