

# アメリカの福祉国家と移民

——一九九六年の個人責任就労機会調停法ならびに不法移民改革移民責任法をめぐって

西山隆行

第一節 はじめに

第二節 移民と福祉の問題のとりえ方

一 福祉国家と移民

二 移民問題と連邦制

(一) 連邦政府と州以下の政府の関係

(二) 移民と福祉をめぐる政治過程の特徴

第三節 一九九六年改革

一 一九九六年改革の背景

二 移民と福祉をめぐる一九九六年改革の内容

三 一九九六年改革の前提の検証

(一) ジョージ・J・ボージャスの研究

——福祉磁石効果と文化変容論

(二) ヴァン・フックとビーンらの研究

四 一九九六年改革以後の状況

第四節 むすびにかえて

補論 アメリカの福祉国家の発展と政策の変遷

## 第一節 はじめに

大統領選挙を来年に控え、アメリカでは民主、共和両党の対立が激化している。現職で出馬することがほぼ確実と見られている民主党のバラク・オバマに対抗する候補者を擁立せねばならない共和党は、二〇一二年の初頭から州ごとに予備選挙や党員集会が実施されるのを前に、複数の候補がしのぎを削っている。その中で、日本では必ずしも頻繁に報道されてはいないが、移民対策、とりわけ、ラテン・アメリカからの合法・不法移民への対応をどうするかが一つの論点となっている。言うまでもなくアメリカはメキシコと国境を接しているが、アメリカ・メキシコ国境は、不法移民の流入、麻薬の密売とギャングの問題、そしてテロリストが入国する可能性という重要な課題に直面していると指摘されており、その問題にどのように対応するかが議論されている<sup>1)</sup>。

また、合法にアメリカ国内に流入した移民に関しては、大統領選挙関連で議論されることはさほど多くないものの、帰化していない彼らが社会福祉政策を利用することの妥当性が議論の対象となっている。例えば、移民対策の強化を主張すること<sup>2)</sup>で知られているアメリカ移民改革連盟 F A I R (Federation for American Immigration Reform) はホームページ上の「移民と福祉」と題するセクションを、以下の文章で始めている。

アメリカの福祉受給者は既に減少しているにもかかわらず、我々は毎年公的扶助に寄り掛かる人々、すなわち移民を受け入れている。多くの移民は貧困であり、だからこそ彼らはアメリカにやってくるのだ。我々が受け入れている移民はアメリカ市民よりずっと貧しく、貧困人口に占める割合も多くなっている。移民の中で貧困線以下で生活する人の割合(一七・八%)は、アメリカ生まれの人の中で貧困な人の割合

(二二・六%) よりずっと高い。

その貧困率の高さ故に、移民の家庭は主要な資産調査付きプログラムのいずれかをほぼ間違いなく利用している。二〇〇七年には、移民の社会福祉プログラムの利用率(三二・七%)は、移民以外の利用率(一九・四%)より六九%も高かったのである。

毎年、州政府は移民に福祉を提供するためにおよそ一一〇億ドルから二二〇億ドルを支出していると推定されている。これらのプログラムには、貧困家庭一時扶助、育児支援金、学校給食や公営住宅に対する補助金も含まれている。<sup>(2)</sup>

古矢旬教授も指摘するように、アメリカは、移民に対しては両義的な態度をとってきた。移民の国という自己規定を行っているアメリカでは、アメリカン・ドリームを夢見てやってくる移民は、一方で共通の過去を思い起こさせ、アメリカの価値が優れていることを再確認させてくれる存在である。その一方で、移民は新しい社会問題を惹起し、時にアメリカの価値観を掘り崩す危険性を持つ存在とみなされてきた。古矢教授はマイケル・ハリントンの研究を参照しながら、移民はアメリカ社会の自己診断としての側面を持つと指摘している。すなわち、アメリカが自国の繁栄を信じて疑わない時には移民が歓迎される一方で、停滞期に入ると移民に対する排斥運動がおこるといのである。<sup>(3)</sup> この枠組みによれば、今日、移民の流入が政治問題化しているのは、アメリカが自己に対する自信を失っていることの表れだといえるだろう。経済的成功を求めてアメリカにやってきた移民が、一般のアメリカ国民からどのようにみなされているか、また、社会経済的にどのような地位を占めているかは、移民国家アメリカの理想と現実を明らかにするうえで重要な課題である。

今日、主要先進諸国では、移民に対して福祉を給付することが妥当か否かが重要な課題となっている。グローバル化の進展に伴い移民が世界的に増大しつつある中で、多くの西洋民主主義国が人種やエスニシティの多様性を現実のものとして受け入れつつある。その一方、一般に、福祉国家はリスクの分散を目的としていることもあり、その正統性を維持する上では社会の構成員の間で一定の一体感、連帯感、信頼が求められるとされる。社会的な多様性が増大すれば、その一体感や信頼が損なわれ、福祉国家の基盤が掘り崩されるのではないかとの懸念が各国で生じており、とりわけ西ヨーロッパ諸国では、福祉政策とも関連して、移民に対する排斥主義的な動きが顕著になりつつある。<sup>(4)</sup>この点、アメリカでは移民と福祉の関係については、ヨーロッパ諸国ほど激しい排斥の動きが見られるわけではないといえ、<sup>(5)</sup>移民と福祉の関係をめぐる比較政治学的研究を進展させる観点から、アメリカの事例を紹介することにも意義があるだろう。

本稿は、先行研究、とりわけ、移民と福祉の関係に関する研究で主導的役割を果たしてきたジョージ・J・ポージャスの諸研究や、マイケル・E・フォックスが編集した『移民と福祉国家』と題する論文集の成果を参照しつつ、アメリカにおける福祉と移民の関係について概観することにした。<sup>(6)</sup>

## 第二節 移民と福祉の問題のとらえ方

### 一 福祉国家と移民

移民問題を考える際には、どのような移民を、どれだけの量受け入れるのかに加えて、外国人に対してどこまで市民と同じ権利を認めるのかについての考察が必要である。これは、外国人をどの程度まで同じ共同体の一員とみなすかという判断にかかわる問題でもある。

社会福祉には多様な側面があるが、個人の生活についてのリスクを社会的に分散するという側面に着目するならば、その共同体の内部で何らかの一体性の感覚や連帯感が必要となる。政治哲学者のデイヴィッド・ミラーは『ナシヨナリティについて』で、ナシヨナル・アイデンティティを考える上ではそのような連帯感が重要な意味を持っていること、そして、そのような一体感が社会福祉システムの基礎となっていることを指摘している<sup>(7)</sup>。福祉の問題を考える上では、国民を国籍法上の定義に照らして理解するだけでなく、人々の認識にまで踏み込んだ議論が重要になってくる。その意味で、移民、外国人が社会の正統な構成員とみなされているか否かは、非常に重要な判断基準となるだろう。アメリカで移民、とりわけ、ラテン・アメリカからの移民がどのようにとらえられているかは非常に評価が難しい問題であり、その側面からの検討は今後の課題とさせていたきたい。

それに対して、主観的な側面ではなく、経済的な対価という面に着目するならば、移民と福祉の関係をめぐる議論は大きく異なったものとなる<sup>(8)</sup>。というのは、アメリカ国内に居住している外国人も、アメリカ市民と同様に税金を支払っている。税金は何らかの社会的サービスの対価として（のみ）徴収されるべきだという観点に立てば、税金を支払っている以上、移民や外国人にも政府から一定のサービスの対価を受ける権利が認められるべきとの議論も成り立ちうる。もちろん、どのサービスの移民や外国人が享受できるのか、それに社会福祉が含まれるのかは別個の検討が必要ではあるものの、この観点からすれば、外国人や移民であるという理由に基づいて福祉給付を止めるという議論には、確たる根拠がないことになるだろう。

もちろん、何らかの税を支払っているということだけでただちに社会福祉給付が権利として認められることにはならない<sup>(9)</sup>。そして、FAIRに代表されるような、移民が社会福祉政策を活用することを批判する議論に、移民が、少なくとも財政的観点からみて、アメリカ社会に十分に貢献していないという認識があることは間違いな

い。今日、アメリカにやってくる移民の多くが中南米やアジア出身であるが、アメリカと出身国の経済格差が大きいことは周知の事実であり、後に紹介するように、中には生活の糧として社会福祉を活用する目的を持ってアメリカにくる移民がいるのではないかとの疑念も提起されている。いうなれば、アメリカの寛大な社会福祉政策が貧困な移民を引き寄せているというのである。この議論の妥当性は後に検討するが、移民と福祉をめぐる近年の大改革である一九九六年の改革の背景には、そのような認識があったと一般に考えられている。

## 二 移民問題と連邦制

### (一) 連邦政府と州以下の政府の関係

近年のアメリカでは、移民対策をめぐって、連邦政府と州政府の方針が大きく異なることが多い。最近では、アリゾナ州やアラバマ州などが不法移民を減少させるべく、不法移民であるとの疑いのある人物のパスポートを確認する権限を警察官に与えるなどの強硬な方針を立てたのに対し、連邦政府が異議を申し立てる事態が発生している。このように、移民対策について、問題に直接対峙せねばならない州以下の政府の方が連邦政府よりも積極的になるのが近年の傾向だが、移民に対する社会福祉政策の在り方に関しても、連邦制の在り方が問題を複雑にしている。

まず、移民と福祉の関係について、連邦政府の示す立場に大きな矛盾があることを指摘する必要があるだろう。アメリカの移民法は、福祉受給者となる可能性の高い貧困な移民の入国を制限し、場合によっては彼らを出国させる権限を移民局の職員に与えている。その立法趣旨に則れば、アメリカには社会福祉に依存するような貧困者がそもそも移民として流入してはいないはずだというのが、連邦政府の立場だといえる。とはいえ、アメリカに貧

困な移民が一貫して流入し続けていることは周知の事実であり、この問題は連邦議会などでも頻繁に指摘されている。そして、連邦政府の定める社会福祉関連法規は、合衆国の市民権を取得していない者への給付を禁止する規定を伝統的に設けてこなかったために（アメリカでは一九二八年まで、一定の要件を満たした外国人に対する参政権を認めていた。アメリカの社会福祉政策は移民票の獲得を目指す都市の政治家によって拡充されてきたことを考えれば当然だといえるかもしれない<sup>(10)</sup>）、市民権を持たない者も大半の福祉プログラムを受給することが可能だったのである。

これに対して、経済成長が終焉を迎え、連邦政府からの移転支出が減少するようになった一九七〇年代以降、州以下の政府は、市民権を取得していない人々に対する給付を制限する法律を独自に制定しようと努めるようになってきた。連邦政府よりも州以下の政府の方が、この問題に熱心に取り組まねばならない理由が存在するからである。

まず、アメリカでは社会福祉政策の中核となるプログラムの骨格は連邦政府によって定められているものの、その具体的な執行は州以下の政府に委ねられていることが多い。また、州以下の政府は社会福祉政策の執行に必要な経費を一定割合で負担する必要がある。このような制度の下では、政治学者のポール・E・ピーターソンが指摘するように、州以下の政府は再分配政策の提供に消極的にならざるを得ない<sup>(11)</sup>。というのは、州以下の政府は自主的に財源を確保する観点に立てば、高額納税者たる民間企業やミドルクラス以上の人々を引き寄せることが必要なので、彼らに負担を求めることは避ける必要があるからである。州以下の政府は、財政状況が悪化し、連邦政府からの移転支出も減少するような状況下では、貧困者への給付を回避する制度的なインセンティブを持つのである。

なお、先に指摘したように、アメリカでは移民も税負担を行っているが、この点についても、連邦制の観点に立てば興味深い側面が見えてくる。というのは、移民が支払っている税金の多くは、賃金の支払いの際に天引きされ、企業経由で徴収される社会保障税である。この社会保障税は連邦政府に納入されるため、移民は連邦政府の税収に対してはある程度貢献しているといえる。これに対して、社会福祉の提供を行う州以下の政府については、移民の税制上の貢献はほとんどないと指摘されている。<sup>(12)</sup>このことが、移民に対する連邦政府と州以下の政府の取り組みの相違を生み出している側面もあるだろう。

次に、移民政策の観点からしても、連邦制は重要な意味を持っている。というのは、連邦政府が外国人の出入国を管理する権限を持つのに対し、州以下の政府は人々の移動を制限する権限を持たないからである。一般に、貧困な外国人や移民は特別な技能を持っていないことが多い。彼らは、経済的に依存することのできる知人等が存在する場合を除いて、あまり特別な技術を必要としない仕事が多く存在する都市部に居住する傾向があるが、経済状況が悪化して失業率が上昇すると、職を見つけることができなくなった移民は都市政府に対して福祉給付を要求するようになる。先に指摘した、構造的に社会福祉の給付に消極的にならざるを得ない州以下の政府がその主たる担い手とならざるを得ないというアメリカの福祉国家が抱えるジレンマは、この人々の移動をめぐる問題によってさらに複雑になっている。

このように、アメリカでは移民政策の枠組みを決定する連邦政府よりも、むしろ州以下の政府の方が外国人に対する福祉給付を制限しようとするインセンティブがあるといえよう。<sup>(13)</sup>

(二) 移民と福祉をめぐる政治過程の特徴—州以下の政府は移民対策を行うことができるか？



ここまでの議論から、社会福祉政策と移民の関係をめぐって、アメリカでは連邦政府よりも州以下の政府の方が積極的な対策をとるインセンティブを持つことが明らかとなった。では、そもそもアメリカの政府は、外国人と市民の権利を別個に定め、外国人や移民の権利を制限することができるのだろうか。

これについて、アメリカの裁判所は、連邦政府と州以下の政府について異なる判断を下している<sup>(14)</sup>。

まず、連邦最高裁判所は、連邦政府による外国人の差別の合憲性を広く認めている。例えば、連邦の高齢者向け医療保険プログラムであるメディケアの加入要件として、外国人に五年以上継続してアメリカに居住していることが要求されていることの合憲性を認めた一九七六年の *Mathews v. Diaz* 判決で、全員一致の判決文を書いたポール・スティーヴンズ判事は、合衆国憲法修正第一四条と修正第五条によって、外国人がデュー・プロセスを経ずに生命、自由、財産が剥奪されない権利を持つことを認めつつも、それは全ての外国人が市民権から生じる全ての利益を享受できることを意味するのではないと宣言している。連邦議会は、帰化や移民に関する絶対的な権限を有しており、もしアメリカ市民に適用しようとするれば受け入れられないであろう規則を移民や外国人に対して制定することも正統な行為として認められる。そのような決定を行うに際しては、政治的、経済的状况に応じて、外交上の柔軟な配慮が必要となるので、硬直的な判断を行う司法部による審査は限定的なものにとどめ、立法部や行政部による決定を尊重するべきだと判断しているのである。

これに対して、連邦の最高裁判所は州以下の政府による差別については異なった判断をしている。大まかに述べるならば、州政府の政治的分野に関する差別については「合理性の基準」に基づいて比較的広範に認められるものの、外国人の経済的利益に関する場合には厳格な審査基準が適用されるのである。

連邦最高裁判所は、外国人に対する政治的な側面に関する差別は承認している。これは、一九七三年の *Sugar-*

man v. Dougall 事件の判決の付随意見で、政治問題については厳格な審査が及ばないことが示唆されて以降、警察官や公立学校の教師などの公的職業から外国人を排除する州法の合憲性が認められるようになっていったからである。その議論は、民主政治の下では政治的自己決定にかかわる権利を有するのは政治共同体のメンバーに限定されるという見解を根拠としているため、純粹に事務的な公職から外国人を除外することは認められていない<sup>(15)</sup>。

これに対し、経済分野に関して下された重要な決定は、一九七一年の *Graham v. Richardson* 判決である。これは、連邦の社会保障法に基づいて制定されたアリゾナ州の公的扶助プログラムが、その受給資格を市民およびアメリカ国内に一年以上居住している外国人に限定していたことの合憲性が否定された判決である。この事件では、ジョン・マーシャル・ハーラン判事は判決の一部に同意したのみだが、残りの判事については全員一致で判決が下されている。

この中で、ハリー・A・ブラックマン判事は、外国人であることに基づく分類は、性別や人種に基づく分類と同様に本質的に疑わしい分類に相当すると判断し、外国人も市民と同様に平等保護条項に言う「人」に相当するとの判断を下している。外国人は市民と同様に税金を支払い、場合によっては軍隊に召集されることもある。外国人の中には、長期間州内で働いて、その経済発展に貢献している者が存在することを考えると、外国人であることを根拠として異なる決定を下すことの妥当性については厳格な判断が必要であり、福祉コストを抑制することはその区別を正当化することのできるやむを得ない理由とは言えず、合衆国憲法修正一四条に違反するといふのである。

また、連邦最高裁判所は、出入国に関する連邦政府の「絶対的権限」の観点からも、その違憲性を以下のように

に指摘している。

連邦議会は「公的負担」になりそうな外国人の入国には制限を設けているが、「アメリカ合衆国への入国後に困窮した外国人に対して負担や制限を課すことを適当とは考えていない。……連邦議会は、合法的に入国が認められ、入国後に生じた理由により公的負担になった外国人は国外追放されないこと、および彼らがここに留まる限り、身体と財産の安全のために、あらゆる州法から完全かつ平等な恩恵を受ける権利を有するということを、連邦政策として広く宣言している。……福祉を受けるための要件として外国人に居住を要求することは、入州や州内で継続して居住することを妨げることになる。……州が福祉の要件として外国人に居住を要求することは、連邦政策と合致しない、入州や居住を否定する権限を承認することになる。そのような法律は連邦政府の排他的な権限を侵害しているので、憲法上認められない。<sup>(16)</sup>

この判決文が示すように、連邦最高裁判所は、経済面に関連して、州政府による外国人差別を認めていないのである。

このような判例の結果として、アメリカの社会福祉政策をめぐる政治の中で、移民と福祉に関する政治過程は独特の性格を持つことになった。先ほど説明したように、アメリカでは移民と福祉の問題が先鋭に表れるのは、連邦政府よりも州以下の政府においてである。そして、別稿で筆者が明らかにしたように、アメリカの福祉国家再編は、州以下の政府が福祉改革を先行して実施し、その成果を連邦政府が取り込んで政策革新を実現するというパターンが一般的になっている。<sup>(17)</sup> しかしながら、移民と福祉の問題については、そのようなパターンを見て取

することはできない。州以下の政府が問題をより明確に自覚せざるを得ないのは同じであるにもかかわらず、判例上、州以下の政府は移民対策について権限を持ち得ないからである。

このように、移民と福祉の關係についての政策革新は連邦政府によつて達成されなければならないことになった。近年のアメリカ政治の展開の中で、移民と福祉に関して画期となつたのは、一九九六年である。一九九六年には、個人責任就労機会調停法 P R W O R A (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) というアメリカの福祉国家の在り方を大きく変革する立法が達成されるとともに、不法移民改革移民責任法 I I R I R A (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act) という移民立法が達成されたからである。そこで、第二節で、一九九六年に福祉改革と移民改革が達成された背景、並びにそれらの法律の内容を紹介したうえで、一連の改革を導いた認識の妥当性を考察するべく、一九九六年以前の移民と福祉をめぐる状況について検討する。そのうえで、一九九六年の改革以後、移民の福祉プログラムの利用率がどう変化したかを紹介することにした。

### 第三節 一九九六年改革

#### 一 一九九六年改革の背景

一九九六年には、ニューデイルの中核的な公的扶助プログラムだった要扶養児童家庭扶助 A F D C を含む社会保障法を廃止し、一時的貧困家庭扶助 T A N F を含む、個人責任・就労機会調停法 P R W O R A が制定されるという福祉国家の再編が行われた。本稿が検討している移民と社会福祉政策の關係についても、同政策の中で重要な規定が設けられたが、興味深いことに、福祉改革をめぐる一連の政治過程で移民問題に焦点が当てられたこ

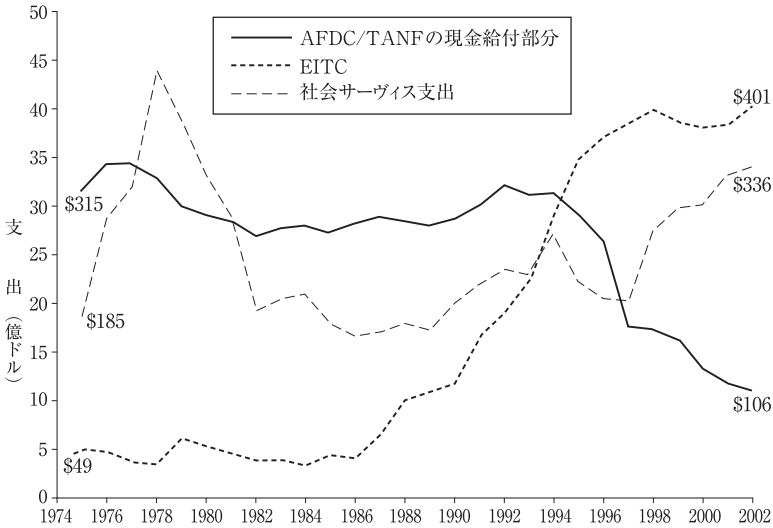
とはほとんどなかった。<sup>(18)</sup>

連邦議会下院の歳入委員会と司法委員会で共和党のスタッフとして P R W O R A の法案作成に携わった、現ブルッキングズ研究所のロン・ハスキンスは、移民と社会福祉をめぐる問題については、非合衆国市民に対する福祉給付を制限することについてのコンセンサスが委員の中に存在したと指摘している。そして、この改革の方向性は、一九九六年の改革の基本的な方向性と合致していた。<sup>(19)</sup>

経済成長が終焉した一九七〇年代以降、A F D C プログラムは、勤労倫理に欠けた貧困者によって悪用されていると保守派から批判されるようになった。その結果、A F D C と社会保障法に代わって、T A N F と P R W O R A が制定されたわけだが、その内容は、個人責任・就労機会調停法の名が示す通り、個人の責任を重視し、貧困者の就労機会を増大させることを中核に据えるものだった。

合衆国憲法には日本の生存権に当たる規定が存在せず、立法措置により公的扶助を制限することが可能なため、連邦からの T A N F の現金給付は、継続して二年まで、生涯で五年までに制限された。図一に見られるように、近年では、T A N F は就労支援などの非現金給付（サーヴィス給付）が中心に据えられており、現金給付部分は大幅に減少している。T A N F のみならず、貧困家庭の食料購入補助を目的とするフード・スタンプ（かつては紙のクーポンが送られていたが、デビット・カード式に改められたのに伴って、正式名称は補足的栄養支援プログラム S N A P と変更されている。ただし、今日でも一般にフード・スタンプと呼ばれているので、本稿も慣用に従ってフード・スタンプと表記する）<sup>(20)</sup> や貧困者向け公的医療保険であるメディケイドなど複数のプログラムで、受給者に労働が原則として義務づけられ、社会福祉プログラムは労働したにもかかわらず生活資金が不足する場合に労働賃金を補足するべく与えられるものと位置づけられた（このような方針を一般にワークフェアと呼ぶ）。

図一：連邦政府によるTANFの支出割合の変化



(出典) Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009), p. 29.

この特徴は、勤労税額控除EITCが大幅に拡充され、今日では最大の所得補助プログラムとなっていることにも、見て取ることができるだろう。<sup>(21)</sup> この法案が審議された際に主に念頭に置かれていたのは、スラムに居住する黒人の貧困者たちだったといわれている。一九七〇年代以降の財政縮減期に、社会福祉支出を切り下げるのは重要な政策課題とされていた。財政支出の減少に伴う政治的損失を最小化したい政治家にとっては、その政策転換によって不利益を被る人々の社会的な印象が好ましくなく、また彼らの投票率が低い方が政治的に都合がよかった。<sup>(22)</sup> その意味で、犯罪や麻薬などの社会問題が顕在化するスラムに居住し、投票率も低い黒人を主たる批判の対象として設定するのは、政治的観点から得策だった。世論調査の結果を分析しても、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ないのだと

いう誤解がアメリカの福祉政策批判の背景にあり、その誤解は、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た。<sup>(23)</sup>

この認識は、実際には正確さを欠いている。アメリカでは、福祉政策に対する依存度は白人よりも黒人の方が高いものの、実際の福祉受給者の多数を黒人が占めていたわけではない。また、AFDCの受給者の中には、たしかに怠惰故に労働しない者も多く含まれていたものの、労働をすることが困難な障害者も多数含まれていた。このように、一九九六年の福祉国家再編をもたらした世論の認識は、主に批判の対象とされた黒人についても根拠の怪しい所があった。そして、本稿が対象としている移民の問題については、一九九六年改革以前の状況についても本格的な研究が行われ始めたのは比較的最近のことであり、十分な検証がされることすらなく、移民と黒人の活動パターンは基本的に同じだという根拠の定かでない前提に基づいて改革が実施されたのである。

## 二 移民と福祉をめぐる一九九六年改革の内容

では、一九九六年の福祉改革、並びに移民政策改革によって、移民と福祉をめぐる関係はどのように定められたのだろうか。<sup>(24)</sup> なお、ここでいう福祉政策とは、TANFにとどまらず、非拠出型の公的扶助政策を広く含むものとする。

移民に対する福祉政策を考察する上でまず念頭に置かねばならないのは、受給資格のある外国人か否かという区別である。受給資格のある外国人とは、アメリカに永住することが認められている人々で、法により永住が認められた者(LPR、legal permanent resident)や難民、亡命者、キューバやハイチからの入国者などが含まれる。これらの人々は、連邦と州の資産調査付きプログラムを受給する資格があり、とりわけアメリカに五年間居住し

た後にはより多くのプログラムの受給が認められるようになる。これに対して、不法移民や一時的滞在者などは、緊急避難的プログラムを除き、社会福祉プログラムを受給することは認められないと定められた。ただし、アメリカに不法に居住している子供については、公教育を受ける資格が与えられている。<sup>(25)</sup>

一九九六年改革では、移民のアメリカへの入国日が重要な基準として設定された。一九九六年八月二二日より前に入国した有資格の移民については、TANF、メディケイド、フード・スタンプ、高齢者や障害者を対象とした補足的所得保障SSIプログラムを受給する資格がある。これに対し、八月二二日以後に入国した移民は、先の基準でいえば有資格であっても、アメリカ国籍を取得するまではSSIやフード・スタンプを受給できないし、入国後五年が経過しなければTANFとメディケイドを受給することができない。なお、アメリカ国籍を取得するには、移民は一八歳以上のLPRで少なくとも五年間アメリカに居住していなければならない。また、英語を読み、書き、話す能力があることを証明するとともに、アメリカの統治機構と歴史についての試験に合格し、重罪の犯罪歴がないことなどの道徳的特性を持ち合わせていなければならない。なお、アメリカ市民の配偶者や帰化した人の子供については居住要件が三年に短縮されるし、一年以上現役の軍歴を持つ者は帰化が認められる。LPRの未成年の子供は親が帰化した際に市民権が与えられる。

また、移民の子であってもアメリカ国内で誕生した子供は合衆国憲法の規定に基づきアメリカ国籍が与えられるため、一般的なアメリカ国籍保有者と同じく福祉プログラムを受給する資格を持つ。自らの選択によってアメリカにやってきた移民とは違い、やむを得ない事情から財産を持たずに入国した難民や亡命者は、アメリカ入国後七年間は全ての福祉プログラムを受給する資格が与えられるものの、それ以後は帰化しない限り、受給資格が大幅に制限される。アメリカに五年間居住した後はアメリカ国籍の取得申請をすることができるので、市民権



移民局の手續きに二年かかると想定して七年間の受給が認められているのである。

その他、アメリカ国籍を有していなくても、アメリカ国内で一〇年間（正確には四半期を四〇回）働いた人や軍歴のある者、並びにその扶養家族は、全ての給付を受ける資格がある。緊急給付、とりわけ、緊急医療や伝染病の予防接種、児童虐待の被害者については、アメリカ国籍を持たない場合でも一様に給付が認められる。

なお、PRWORAのワークフェアの方針に基づいて、アメリカ国籍を保有しない者についても、教育や職業上の技術を向上させ、働くインセンティブを与えることが目指されており、いくつかの就労支援プログラムが提供されている。例えば、EITCについては、国籍を持たない者に対しては、二人以上の子供がいる場合は四七一六ドル、子供が一人の場合は二八五三ドル、子供がいない場合は四二八ドルを上限として認められている（二〇〇八年当時）。移民についても就労支援がプログラムの中核に位置づけられており、現金給付はほとんど行われないのである。また、国籍を保有しない子供については、低所得者児童向けの就学前教育プログラムであるヘッド・スタート、児童保育、二〇〇二年に制定された教育プログラムである落ちこぼれ防止法NCLEBなどの教育支援プログラムの受給が認められている。また、社会保険原則に基づくプログラム、例えば失業保険や社会保険給付、傷害保険、メディケアについては、アメリカ国民と同じ基準に基づき給付が認められる。

なお、一九九六年のPRWORAには、高齢者や障害者が長年にわたり活用してきたSSIの給付を打ち切る規定が含まれていたが、九七年の均衡予算法で修正が施された。また、九八年には、九六年以前にアメリカに居住していた子供や高齢者、障害者に対するフード・スタンプの給付が認められ、二〇〇二年にはブッシュ政権下で、子供や障害者に対して入国後ただちに、また、その他の移民の場合でも入国して五年が経過した後には、フード・スタンプの給付が認められることとなった。

P W O R Aと同じく九六年に制定された不法移民改革移民責任法 I I R I R A においても、移民が社会福祉政策に依存しなくて済むことを目指す規定が導入された。大半の移民に関して、連邦政府の定める貧困線の二五%を超える所得を持つ保証人がなければならないものと定めたのである。<sup>(26)</sup> 貧困者は仮に貧困状態に陥ったとしても、まずはこれら保証人に支援を依頼することが想定された。また、保証人は移民が利用した福祉給付の費用を負担するよう求められるようになった。この規定の目的は、非合衆国市民に不幸な出来事が起こった場合にも、一般納税者に負担をかけることなく、何らかの保証を与えることだった。

### 三 一九九六年改革の前提の検証

先ほど述べたように、一九九六年の改革では、黒人と同様に移民の中にも福祉に依存している、あるいは、依存傾向の強い人が多いということが前提とされていた。この見方は、改革が実施される前から半ば当然の前提とされていたものの、その正しさを実証的に検討する研究の大半は、先にも指摘したように、実は一九九六年改革が達成された後に実施されている。

しかも、移民の福祉受給に関する調査はデータ上の制約が大きいこともあり、必ずしも明瞭な結論が導き出せない部分がある。従って本稿では、(一)で福祉政策が貧しい移民を引き寄せているという議論を強く打ち出しているジョージ・J・ボージャスの議論を紹介した上で、それを批判する研究を紹介する。次に(二)で、移民の福祉受給に関するより包括的な検証を試みたヴァン・フックとピーンらのチームによる研究の成果を紹介することにしたい。<sup>(27)</sup>

(一) ジョージ・J・ボージャスの研究—福祉磁石効果と文化変容論

ハーヴァード大学ケネディー・スクールの労働経済学の教授であるジョージ・ボージャスは、一九八〇年と九〇年の人口統計調査のデータを用いて、移民や単身母子家庭は寛大な福祉プログラムを提供する州に居住する傾向があると主張し、これをポール・E・ピーターソンにならって福祉磁石効果と呼んでいる。<sup>28</sup>磁石が鉄などを引き寄せるように、寛大な福祉政策が貧困者を引き寄せるというのである。

一九六五年の移民法改正の結果、離散家族再結合原則などに基づいて技能を持たない移民の入国が増大し、福祉プログラムを利用する人の割合が増大した。また、移民の地理的集中は著しく、一九九〇年には移民の四分の三がわずか六州に居住する状態となっている。その結果、出身国に基づくネットワークが緊密化し、移民の間、そして潜在的な移民の間で福祉プログラムに関する情報が共有されるようになっていく。ボージャスはリネット・ヒルトンとの共同研究で、移民の出身国別にコーホート分析を行い、特定の国の出身者が頻繁に用いた特定の福祉プログラムが、後に同じ国から来た移民によっても頻繁に用いられていることを明らかにした。その上で、プログラムの給付に関する情報を新しくやってきた移民に対して伝達するネットワークが、エスニック・コミュニティ内に存在するのではないかと仮説を出している。<sup>29</sup>ロシア系と中国系のコミュニティについての事例研究によれば、ロシア語と中国語で書かれた新聞に福祉の申請手続きや申請要件などが詳述されており、また、三六頁にわたってSSIなどの紹介がなされた中国語の書籍が台湾、香港、そしてアメリカで販売されていたことも確認されている。

ボージャスによれば、アメリカの福祉給付額は一部の国の労働賃金より高いこともあり、アメリカの寛大な福祉政策が貧困な移民を引き寄せる福祉磁石効果が存在する。そして、九〇年代初期までに、アメリカ市民の家庭

で何らかの福祉プログラムを受給している割合が一四%なのに対して、非合衆国市民の家庭の場合は二一%に及ぶのだ<sup>(30)</sup>。

一連のボージャスの研究は、アメリカの寛大な福祉政策が貧困な移民を引き寄せているという福祉磁石説として、しばしば引用されている<sup>(31)</sup>。本稿の冒頭で掲げたFAIRの議論も、その基本的な考え方はボージャスの議論に基づいているといえるだろう。

しかし、アメリカにやってきた移民に受給可能なプログラムの存在を伝達するネットワークが存在する可能性を示唆するボージャスの議論は、福祉政策が移民を引き寄せるといふ福祉磁石論に加えて、移民がアメリカにやってきた後にホスト社会の慣行を取り入れていくという文化変容に関する要素も内包しているといえる。移民の中でも、とりわけ社会経済的地位が低い者や有色人種は、初期にスラムに近い場所に居住する可能性が高く、その地域で一般的に広まっている生活パターンに慣れ親しみやすい。その結果、もともとはアメリカで働いて富を築こうと考えていた移民であっても、アメリカの貧困地域に居住するうちに、福祉に依存して生活をするのも許容できる生活様式だと考えるようになり、福祉依存に陥る可能性が高くなるという仮説を導くこともできるだろう。

ジェニファー・ヴァン・フックとフランク・D・ビーンは、ボージャスの議論を、福祉磁石仮説と文化変容仮説の二つの特徴を持つとして、その検証を行っている。これら二つの仮説は、好ましくない移民がアメリカに来るのか(福祉磁石仮説)、移民がアメリカで好ましくない存在になるのか(文化変容仮説)の違いはあるものの、アメリカの移民政策と社会福祉政策が結果的にアメリカ社会にとって好ましくない影響を及ぼしていたという認識を示しており、一九九六年改革の際に念頭に置かれていた前提だといえるだろう。

これらの仮説は、直感的にもわかりやすく、説得力があるように聞こえる。とはいえ、これらの説が当時のアメリカの現実を適切に説明していたかを実証的に検証するのは、さほど容易ではない。

まず、福祉磁石仮説を検証する方法としては、例えば、移民に福祉の受給を目的として渡米したのか、あるいは、渡米を決断した理由の一つに福祉に関する考察が含まれていたのかを、無作為にサンプルを選んだ上でインタビュー調査をすることが考えられるが、そのような調査を適切に行うことはほぼ不可能である。従って、それに代わる調査手法として、福祉磁石の論理とは若干異なるものの、移民がアメリカに来てから福祉プログラムを利用しているか（移民の福祉プログラムの利用率がアメリカ国民と比して高いか）、あるいはアメリカの中でも福祉給付額が高い州に居住する傾向があるかを測定する方法が考えられる。

うち、前者の問い、すなわち、移民がアメリカで福祉プログラムを利用しているかについては、一九八〇年代までと九〇年代以降では、結果が異なっている。七〇年代や八〇年代の時点では、収入等の指標をコントロールした上で計量分析すると、移民の福祉利用率は合衆国市民とほぼ同等か、むしろ低かったとされているが、九〇年代初頭には、移民の利用率は相対的にも、絶対量でも増大したとされている。<sup>(32)</sup> とりわけ、先に紹介したボージャスとヒルトンの研究は、他の要因をコントロールした上で、移民の福祉利用率は高くなっていると主張しており、それをもって福祉磁石仮説の証明だとしている。<sup>(33)</sup>

ただし、そのデータの示す結果は、移民と福祉の議論をめぐって一般に想定されているのとは少し異なっているように思われる。ボージャスらが用いている社会福祉の指標は広く、貧困者の生活費を代替するような金額の多いもののみならず、労働賃金を補完するための、あまりコストのかからない現物給付プログラムも含まれている。実際、ボージャスらの調査結果で移民の福祉利用率を大きく押し上げているのは貧困児童に対する学校給食

プログラムであって、これは福祉磁石論者が主にAFDCプログラムを想定して議論を展開してきたのとはズレがあるといわねばならないだろう。

これに対して、福祉磁石仮説に対して批判的なビンとヴァン・フック、ジェニファー・E・グリックによる研究は、九〇年代初頭には移民のAFDC利用率はアメリカ国民より低く、高いのはむしろ六五歳以上の高齢者を対象としたSSIだったことを明らかにしている。また、アメリカの福祉国家を批判する人々がとりわけ批判の対象としていた、学歴が高卒かそれ以下と低い母子家庭に着目すれば、むしろ移民の方がアメリカ国民よりもAFDCの利用率は低くなっている。もともと、この部分については統計上の有意を確保できるような明確な結論が導き出せたわけではないものの、少なくとも、当時の福祉国家を批判していた論者の主張が根拠のないものだったことは明らかにしているといえよう。<sup>(34)</sup>

福祉磁石仮説を証明すると主張する第二の論拠、すなわち、移民はアメリカ国内でも福祉給付額が寛大な州に居住するという説についても、それを計量的に明らかにした研究は存在する。<sup>(35)</sup>これらの研究は、移民が福祉給付額の多いニューヨーク州やカリフォルニア州に多く居住する傾向があることを明らかにしており、その点については異論はない。しかし、これらの州は、単に福祉給付が寛大であるというだけでなく、一貫して多くの移民を引き寄せてきた州である。歴史的には、これらの州は福祉が寛大だから移民を引き寄せたというよりも、貧困な移民が多く居住していたからこそ寛大な福祉政策を採用してきた面がある。<sup>(36)</sup>アメリカに来たばかりの移民は言語などの問題があつて、出身国を同じくする移民が多く居住する地域に最初の拠点を構えるのが一般的なことを考えると、寛大な福祉給付を行っている州に移民が集まるのは見かけの相関にすぎない可能性もあるといえ、福祉磁石説を証明する上では必ずしも説得力がない。また、そもそも移民が福祉給付の寛大な州に多数居住するか

表一：一九九〇年代初頭におけるAFDCの受給と離脱

		AFDC受給	四か月以内でAFDCから離脱
%	移民第一世代		
	0～4年	13.8***	5.7
	5～9年	12.9***	4.3**
	10～14年	8.8 <sup>aa</sup>	5.8
	15年以上	9.3 <sup>aa</sup>	6.2
	一・五世代	9.6 <sup>a</sup>	6.8
	アメリカ生まれ	8.5	8.0
調整済み%	移民第一世代		
	0～4年	10.3	6.0
	5～9年	12.3**	4.0**
	10～14年	10.0	6.8
	15年以上	10.8	7.4
	一・五世代	7.2 <sup>a</sup>	8.1
	アメリカ生まれ	9.2	8.0

注釈：調整済み%とは、年齢、婚姻状態、家族構成、疾病、労働外所得、教育、州レベルの政治経済的特徴に基づいて調整を行ったものである。

\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$  (アメリカ生まれとの差)

<sup>a</sup> $p < .05$ , <sup>aa</sup> $p < .01$ , <sup>aaa</sup> $p < .001$  (入国〇～四年の移民第一世代との差)

(出典) Van Hook, Jennifer, & Frank D. Bean, "Immigrant Welfare Receipt: Implications for Immigrant Settlement and Integration," Fix, Michael E., ed., *Immigrants and Welfare*, (New York: Russell Sage Foundation, 2009), p. 105.

らといって、彼らが実際に福祉を受給しているとは限らないことを考えても、移民について福祉磁石効果が認められたと結論付けるのは困難を伴うといわねばならないだろう。<sup>37)</sup>

次に、文化変容仮説を裏付ける可能性のあるデータも存在するが、同様の問題を抱えている。ポージャスとヒルトンは同じ国から渡米してきた移民たちの間でも、来た時期ごとに受給する福祉プログラムに違いがあることから、エスニック・コミュニティの中に、来たばかりの移民に対して受給可能な福祉プログラムの情報を伝えるネットワークが存在する可能性を示唆している。<sup>38)</sup> また、公的扶助受給率の高い地域に居住する移民の失業率が他地域と比べて高いことを示したり、近隣地

域でエスニック的背景を同じくする人々の間では経済活動に積極的に関与する度合いが近いことを明らかにした研究などが存在する<sup>(39)</sup>。

しかし、これらの研究についても、例えば公的扶助プログラムの受給率に着目する研究については、地域ごとの経済構造の違いに十分な配慮がされていない可能性がある。また、特定地域内での社会経済活動に着目して分析を行ったこれらの研究は、社会経済的に成功して他地域に移動した人々のデータは分析されていないという、大きな問題点を抱えている。いうなれば、これらの研究は、都市中心部の貧困率が高いエスニック・コミュニティに居住していて、そこから離れなかった人々という、バイアスのかかった人々を対象として分析を行っているのであり、この結果をアメリカにやってきた移民全体にあてはまるものとして一般化することはできないのである。

この点についても、ヴァン・フックとピーンが独自に行った調査によれば、表一に示されているように、移民の間で福祉の利用率が高いのはアメリカに来たばかりの移民であって、入国後、時が経過するにつれ、福祉の利用率は低下して、アメリカ国民の一般のデータに近づいている。これは、スラムの黒人たちとは大きく異なる点であり、福祉問題に対する移民と黒人を同列にとらえて議論することの問題点を明らかにしているといえるだろう。

## (二) ヴァン・フックとピーンらの研究

福祉に依存する貧困者の大半は黒人だという偏見が一九九六年の福祉改革に至る議論を規定し、貧困な移民に關しても、その基本的性格がアメリカ国籍を持つ貧困者、とりわけ黒人と同様だとの前提に立って議論が展開さ



れたことは先に指摘した通りである。しかし、経済的な成功を求めてアメリカに來た移民が多数存在することは周知の事実であり、移民とスラムに居住する貧困者が同じ行動原理に基づいて行動すると想定することの妥当性については疑念が残る。

この想定 of 妥当性については、ヴァン・フックとビーンが有益な考察を行っている。彼らは、一九九六年改革の際に言及された貧困者の福祉受給に関する理論モデルを、(一) 合理的選択モデル、(二) 構造的損失モデル、(三) 貧困の文化モデルの三つに整理し、そのモデルが果たしてメキシコ系移民に該当するかを計量的に分析している。当時の福祉改革をめぐる大きな論点の一つは、貧困者が福祉に依存する行動が、彼らの合理的な自己選択に基づくものか、アメリカ社会の構造的な要因によりもたらされるのか、あるいは、人種などの集団に見られる特徴によりもたらされるのかという点であった。ヴァン・フックとビーンの種類はその分類に対応しており、彼らの議論もおそらくはこの点を念頭に置いていると思われる。移民やエスニック・グループの活動を考察する上では、移民を個人としてとらえるか、集団としてとらえるか、あるいは他の集団と同じ社会の犠牲者としてとらえるかという視点が重要な意味を持つので、以下では、若干独自の分析を加えつつ、ヴァン・フックとビーンの議論を紹介することにした<sup>(10)</sup>。

第一の、福祉受給は貧困者個人の合理的判断によるという説は、貧困者は労働と福祉受給のそれぞれの費用と便益を秤にかけて、自己利益を最大化させる決断を行うという前提に基づいている。労働は、人々に給与と尊厳をもたらすものの、手間がかかるし、職種によってはあまり多くの収入を得ることができない。一方、福祉受給は、労働する必要がない代わりに、給付額は少ないし、世間からの尊厳を得ることができない。一般に、人々は一定の尊厳を認められ、収入を最大化したい一方で、労働量は最小限にとどめたいという矛盾する欲求を持つと

想定できる。そのバランスをどこに求めるかは人によって異なるが、福祉受給者の場合は労働をせずに福祉の給付を受けたいと考える傾向が強いと想定されたのである。この仮説に基づくならば、福祉の給付額が大きくなるほどに、労働を避けて福祉に依存する人の割合が高くなると想定できる。アメリカ国内でも、福祉給付額の多い州に居住する貧困者の方が、給付額の少ない州に居住する貧困者より、福祉に依存して就労しない傾向があると想定されるだろう。

第二の、伝統的なりべラル派が主張していた構造的要因を重視する研究は、福祉の給付はニーズに基づいて行われるという前提に立つ。貧困な状況に置かれた者は福祉給付を受けるのが当然だというこの考え方によれば、アメリカ市民であれ移民であれ、福祉を受給するのは貧困状態に置かれているからである。この仮説によれば、福祉給付額の多寡にかかわらず、貧困者は一律に福祉給付を求めると想定される。また、アメリカに長く居住している移民の福祉からの離脱についても、福祉給付額の多寡とは無関係に発生すると想定できるだろう。

第三の、貧困の文化説によれば、人種やエスニック集団の成員はその集団固有の文化から大きく影響を受けており、とりわけスラムと呼ばれる貧困地域に居住する集団は貧困の文化と呼ぶべき文化に深く影響されている。<sup>(11)</sup>この考え方によれば、スラムでは労働せずに社会福祉に依存するという自己破滅的な価値観が広く共有されており、その悪習は時の経過に伴って強化されていく。この仮説に基づくならば、貧困者が多い地域の方がより長期間にわたって福祉に依存する傾向が認められるということになるだろう。しかし、ヴァン・フックとビーンは、この仮説から導かれる帰結は、第一の合理的選択説と同じく、福祉給付額の多い地域の方が福祉に長い期間依存し、福祉からの離脱が遅くなることだとモデル化している。ただし、合理的選択説とは異なり、アメリカに居住する期間が長くなるほど、福祉から離脱しにくくなるとの帰結も導かれる。

この三つの仮説には、互いに重複する論点が含まれているといえる。そのうちのの一つは、果たして移民の福祉利用率が高いのかという点である。この点については、貧困などの経済的地位に関する変数をコントロールすれば、一九七〇年代までの移民の福祉利用率はむしろ低かったことが明らかにされているが、八〇年代には福祉利用率は、絶対値でも、アメリカ市民との比較においても増大するようになった<sup>(42)</sup>。しかし、その利用内容を詳細に検討すると、現金給付プログラムの中で利用が増えているのは六五歳以上の高齢者と障害者を対象とするSSIだけである。経済階層などの変数をコントロールすれば、アメリカ市民よりも利用率が高いのもSSIのみであって、AFDCの利用率は低くとどまっていることが明らかにされている<sup>(43)</sup>。

さらに、移民がアメリカに滞在する期間とSSIの利用率の関係を分析すると、アメリカに居住する期間が長くなるほど、SSIを利用していないことが明らかになっている<sup>(44)</sup>。アメリカの高齢者は年金を利用して生活するのが一般的だが、アメリカの公的年金を利用するためには一〇年以上労働して（正確には四半期の労働を四〇回行って）その期間掛け金を払い続けていることが条件となっている。この点を念頭に置くと、比較的若い時期に渡米してきた移民は勤労の結果として年金を利用することができるので公的福祉に依存する必要がないのに対して、比較的高齢で渡米した移民は年金を利用できないためにSSIを利用するというパターンが見て取れる。このように考えれば、移民が福祉を利用しているのは年齢による問題であって、移民が福祉依存的な価値観を持っているからではないと推測することができる。この点は、アメリカ生まれの人々よりも移民の方が高齢者になつてからも仕事を続ける割合が高いことを明らかにしたボージャスの研究によっても裏付けることができる<sup>(45)</sup>。

次に検討すべきは、果たして移民は貧困の文化を持つ地域において福祉依存的な態度を示すようになるのか、

そして、州ごとの福祉給付の充実度の相違によって行動を変えているかという点である。この点については、移民と福祉の関係について論じる際に主として念頭に置かれるラテン・アメリカからの移民、とりわけメキシコ系移民に関しては、家族を支えるために労働の意思を強く持つて、合法であれ違法であれ移民してきた人々が多いことが多くの研究により明らかにされている<sup>(46)</sup>。そして、仕事を見つけるためにも何らかの社会的ネットワークに依拠した方が効率的なので、移民は渡米時に必ずしも英語が十分でないこともあり、出身国を同じくする人々が多数居住している地域に移住するのはさして不思議でない。また、移民が入国後福祉を利用する場合であっても、一時的なものにとどめようとする傾向があると指摘されている<sup>(47)</sup>。福祉プログラムにより得た資金は、移動や、労働に資するための衣服の購入や職業訓練、住居の敷金の支払いなど、アメリカ社会に定着するための資金に充てられるのが一般的である。このような先行研究を踏まえて、ヴァン・フックとビーンは、メキシコからの移民が社会福祉政策を活用する度合いの州ごとの違いを計量的に検討し、アメリカで福祉給付額の多い州に居住する移民の方が、福祉から早く離脱しているという事実を明らかにしている<sup>(48)</sup>。

これらの点を踏まえて先の三つのモデルについて考察すると、第一の合理的選択モデルが想定するような、移民が労働と福祉受給を天秤にかけて福祉を選択しているという結論は導かれないことがわかるであろう。移民は福祉給付額の多い州に居住する傾向があるとしても、少なくともメキシコ系については、福祉給付額の多い州に居住する貧困な移民の方が福祉から早く離脱しているからである。また、第二の構造的要因を重視する仮説についても、アメリカに長く居住する移民の方が福祉の利用率が低いこと、また、福祉の給付額の違いにより福祉からの離脱率が異なることから、とりわけメキシコ系についてはその妥当性が低いことがわかるだろう。最後に、第三の貧困の文化説に関しても、アメリカに居住する期間が長くなるにつれて福祉の利用率が下がり、また、福

祉給付額の多い州に居住するメキシコ系移民の方がより福祉から離脱する傾向があることを考えれば、当てはまらないことは明らかであろう。

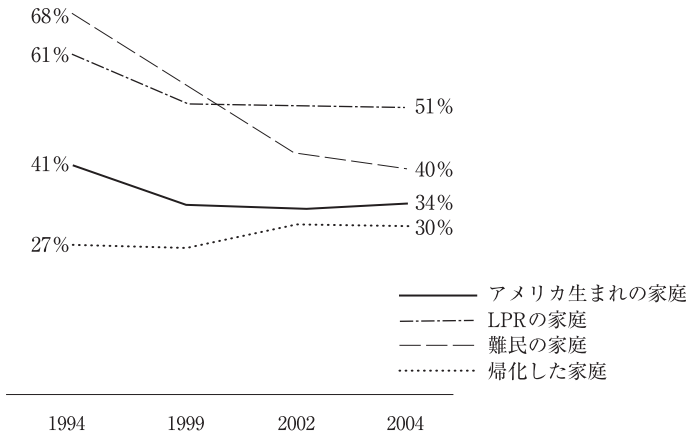
以上のヴァン・フックとビーンの議論が明らかにしているのは、一九九六年の福祉国家改革に際して念頭に置かれていた貧困者の行動パターンと実際の移民の行動パターンは合致しないことであり、そのような誤った前提に基づいて制定された一九九六年の福祉改革は、当初から問題を抱えていた可能性があるということである。

その上で、ヴァン・フックとビーンは、福祉政策は移民をアメリカ社会に統合するのを妨げているのではなく、むしろ、社会への定着を助ける機能を果たしているのではないかとの興味深い仮説を提起している。

アメリカ社会で成功するためには、その前提として職を得たり、住居を構えたりすることが必要である。また、社会、経済的に成功するためには、語学や職業訓練などへの投資を行う必要がある。バーバラ・エーレンライクやデイヴィッド・シプラーは、ワーキング・プアに関する調査研究の中で、一旦貧困状態に陥ってしまうと、そこから抜け出すのが困難なることを明らかにしている。例えば、貧困者はアパートを借りようとしても敷金を払うことができないので安ホテルに泊まり続けざるを得ず、結果的にアパート代以上の家賃を支払うことになって貯蓄をすることができなくなる例などが紹介されている。<sup>(49)</sup> 社会福祉プログラムは、移民がそのような貧困のスパイラルに陥るのを防止し、アメリカ社会に定着するのを助ける役割を果たしているのである。

先にも記したように、近年のアメリカでは、社会福祉政策の中でも現金給付の割合を減らして現物給付やサーヴィス給付を重視する傾向がある。これは、福祉から就労へというスローガンに代表されるワークフェアの方針を反映したものだ。ヴァン・フックとビーンの研究を踏まえれば、そのような改革の方向性に問題があることが理解できるだろう。現実的就労を実現する上で必要となる敷金、電話開通に必要な費用などを確保し、アメリカ

図二：子供のいる家庭のうち、収入が連邦政府の定める貧困線の二〇〇％未満の割合



(出典) Capps, Randy, Michael E. Fix, & Everett Henderson, “Trends in Immigrants’ Use of Public Assistance after Welfare Reform,” in Fix ed., *Immigrants and Welfare*, p. 128.

カ社会で成功するための基盤を整備するためには、現金が必要なのである。実際、難民や亡命者については、各種福祉給付が移民より大きく認められており、その現金給付部分を社会への定着のために用いることが想定されている。移民についても同様の措置を取った方が政策的に賢明だというのが、ヴァン・フックとビーンの提案である。

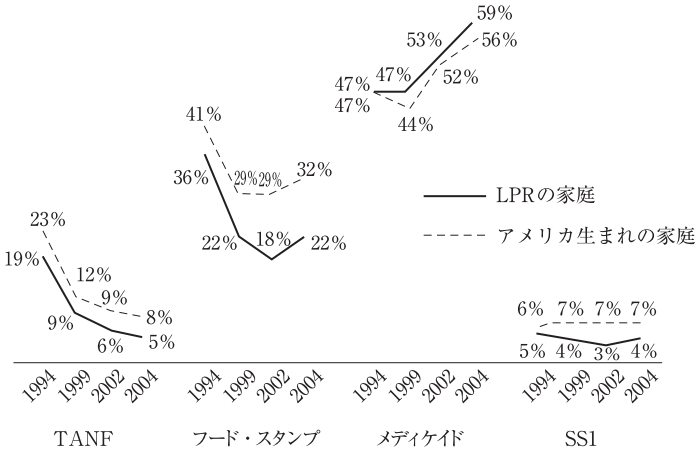
このヴァン・フックとビーンの研究は、一九九六年の福祉改革の前提に対して、重大な疑問を突き付けており、その提案も興味深いといえよう。

#### 四 一九九六年改革以後の状況

では、続いて、近年の移民や難民の社会経済的状況や福祉プログラムの受給率を、ランディ・キャップスとマイケル・E・フィックス、エヴェレット・ヘンダーソンによる調査などに依拠しつつ紹介することにしたい。<sup>50)</sup>

子供のいる家庭のうち、連邦政府の定める貧困線

図三：貧困家庭の公的扶助プログラムの利用率（LPRとアメリカ生まれの家庭）



(出典) Capps, Fix, & Henderson, “Trends in Immigrants’ Use of Public Assistance after Welfare Reform,” in Fix ed., *Immigrants and Welfare*, p. 131.

の二〇〇％未満の収入しかない家庭の占める割合を、アメリカ生まれの家庭、LPRの家庭、難民の家庭、帰化した家庭について図示したのが図二である。<sup>(51)</sup> アメリカ生まれの家庭とLPRの家庭については、貧困の割合に違いはみられるものの、ほぼ同様の割合で変化しているとみることができる。なお、アメリカにやってきたばかりの移民の収入はアメリカ生まれの人と比べて相対的に低下する傾向が三〇年続いていたが、一九九〇年代後半にはその傾向に歯止めがかかった。ポージャスとフリードバーグは、その大きな理由として、九〇年代後半にやってきた高技術の移民の収入の上昇率がアメリカ生まれの高技術の移民と比べても高いこと、その一方で、アメリカ生まれの高校中退の人々の収入の減少率が著しいことを指摘している。ポージャスらの研究成果を踏まえるならば、先に記した移民の収入に関する傾向は一時的なものである可能性も秘めているといえよう。<sup>(52)</sup>

これに対して、難民については急激に貧困家庭の割

合が減少している。これは、一、一九九〇年代に難民の出身国が南アジアから東欧やかつてのソヴィエト連邦へと変化したこと、二、二〇〇二年以降難民の流入者数が激減し、長期間滞在していた難民の家庭は帰化したこと、三、難民の家庭がアメリカ定着直後により良い労働市場のある地域に移住したこと、四、一九九〇年代初頭以降に難民再定住局が初期の定着のための資金や医療補助に加えて、雇用と英語能力向上を強調する労働志向型プログラムを採用したことなどによって説明できると考えられる。

最後に、帰化した家庭の貧困率はもともと低かったが、一九九〇年代後半に上昇している。これは、その多くがメキシコ出身の不法移民が一九八六年の移民改革統制法の措置によって合法移民としての地位を与えられた結果と考えられる。なお、P R W O R A の制定後に公的扶助プログラムを受給できるように帰化した人も存在するだろうが、経済的な機会や社会の側の受け入れ態勢の違いによっても帰化の度合いは異なってくるだろう。<sup>53</sup>

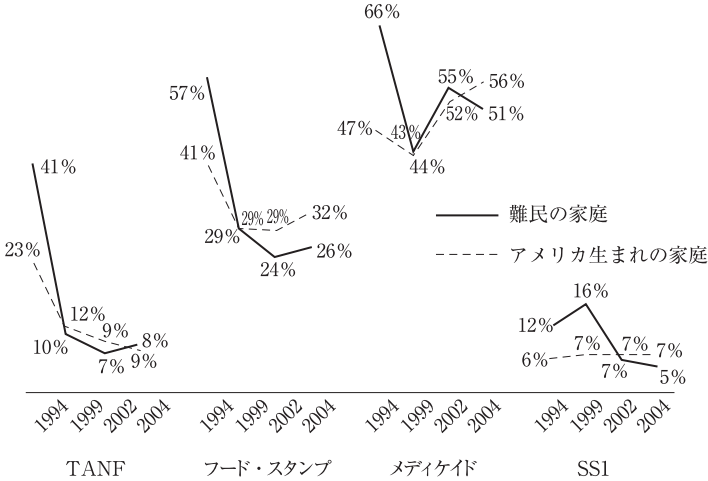
以上が、福祉を受給する前の状況だが、この結果が長期的なトレンドを示しているのか、一時的なものかの判断を下すのは容易でないといわねばならないだろう。

続いて、集団ごとに貧困家庭の公的扶助プログラムの利用率を紹介することにした。

まずは、L P R の家庭とアメリカ生まれの家庭について、貧困家庭の公的扶助プログラムの利用率を示したのが図三である。両集団ともにT A N F の利用率は一貫して下がっているし、フード・スタンプについても基本的には低下傾向がみられる。S S I については減少傾向は必ずしも顕著ではないものの、そもそも利用率が高くないことが見て取れる。これらに対して、メデイケイドとS C H I P については、利用率が両集団ともに上昇している。これについては、一九九七年にS C H I P が創設されて積極的にプログラムが紹介された結果、利用率が上がった可能性が考えられるだろう。この結果から、L P R の家庭とアメリカ生まれの家庭については、メデイ



図四：貧困家庭の公的扶助プログラムの利用率（難民とアメリカ生まれの家庭）

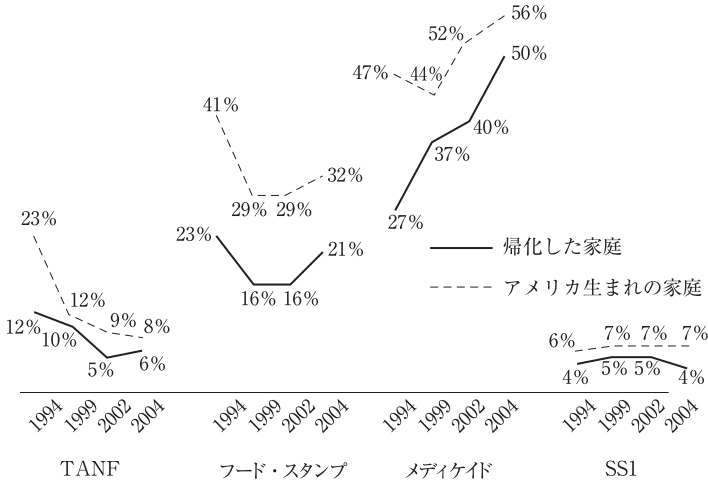


(出典) Capps, Fix, & Henderson, “Trends in Immigrants’ Use of Public Assistance after Welfare Reform,” in Fix ed., *Immigrants and Welfare*, p. 134.

ケアとSCHIPの利用は他の公的扶助プログラムとは無関係に行われていることが推測できる。また、メディケアとSCHIPを除く全てのプログラムで、LPRの家庭の方がアメリカ生まれの家庭よりもプログラム利用率が低いことは、一九九六年改革の前提にあった、移民は福祉プログラムを活用する傾向が強いとの想定とは異なる結果を示しているといえるだろう（もつとも、この結果が改革の成果だという可能性もなくはないが、あまり高くないと思われる）。

難民については図四に見られるように、メディケイドとSCHIPも含めてプログラムの利用率が劇的に下がったのが顕著な特徴である。PRWORAは難民の福祉受給資格に変更を及ぼさなかったこと、言い換えれば、他の集団と比べて難民は保護されていることを考えれば、この減少率は驚くべきことだといえるかもしれない。また、一九九〇年代の難民のプログラム利用率が高かったことを考えても、驚きだといえるだろう。

図五：貧困家庭の公的扶助プログラムの利用率(帰化した家庭とアメリカ生まれの家庭)



(出典) Capps, Fix, & Henderson, “Trends in Immigrants’ Use of Public Assistance after Welfare Reform,” in Fix ed., *Immigrants and Welfare*, p. 135.

もつとも、先に指摘したように難民の構成(出身地)が以前とは異なっているため、同じく貧困者であるとはいえ、以前とは教育程度などに相違がみられるようになったことが影響している可能性もあるだろう。なお、一九九六年の福祉国家再編以降、難民のフード・スタンプの利用率が移民やアメリカ市民と比べて減少しているのは、景気の良さによって説明できると主張する研究が存在することも、併せて紹介しておきたい。<sup>(5)</sup>

そして、帰化した家庭とアメリカ生まれの家庭の公的扶助プログラム利用率を比較したのが図五である。一九九六年の改革で行われたように、移民に対する公的扶助プログラムの利用に制限をかけると、プログラムの受給を期待して移民が帰化するようになる可能性も想定できる。しかし、この図五が示しているように、全てのプログラムにおいて帰化した家庭の利用率は、アメリカ生まれの家庭の利用率より低いことは、そのような懸念が現実化していないことを示唆しているといえるだろう。

#### 第四節 むすびにかえて

本稿が検討課題とした移民と福祉の関係については、一九九六年改革以降、移民への給付条件が明確化された。歴史的に移民に対する福祉の問題に両義的な態度をとってきた連邦政府が明確な方針を示した点に、九六年改革の一つの意義がある。しかし、実際のプログラムの実施は州以下の政府に委ねられており、潤沢な予算が与えられているわけではない。従って、執行の責任を負う州以下の政府の負担が大幅に増すという、アメリカの福祉国家が抱える伝統的な問題点は依然として残り、より複雑化されたといわねばならない。<sup>55</sup>

例えば、移民がTANFの給付を受けられる条件が明確化されたことは、九六年改革の功績ではある。しかし、先に述べたように、ワークフェアを中心に据えるPRWORAの方針に基づいて公的扶助プログラムの現金給付部分が縮小されていることが移民のアメリカ社会への定着にとって良い結果をもたらすかが疑問なのは、ヴァン・フックとビーンの研究が示す通りである。そして、仮に彼らが指摘するように、移民のアメリカ社会への定着がうまくいかなかったとすれば、その問題に対応せねばならないのは連邦政府ではなく州以下の政府である。

そして、一九九六年改革で緊急避難的プログラムを除いて明確に給付を禁止されたのが不法移民である。一般論として述べるならば、福祉給付を不法移民に与える必要はないと考えるのが自然ではあるが、今日のアメリカのように不法移民が大量に存在し、かつ、アメリカに住民票が存在しない状況を考えると、不法移民によるプログラムの不正受給を排除することには想像以上の困難が伴うことになる。<sup>56</sup>

例えば、二〇〇五年の赤字削減法によって、不法移民によるメディアケアの不正使用を防止するべく市民権の確認手続きが強化された結果、行政手続きに伴うコストが大幅に増大した。それに加えて、正式の合衆国市民権の

証明書や出生証明書を所有していないためにメディケア給付を受けることのできない高齢者や黒人が想定外に出現したという（ネイティブ・アメリカンが多く居住する地域で同様の調査を行えば、この問題はより顕著に表れるだろう）。その一方で、不法移民の可能性を疑われることの多いラテン・アメリカ系の人々は、警察等による身分確認などの可能性を考えて、常にパスポートや帰化証明書を携帯しており、むしろメディケイドの申請が却下される割合が低くなっている。

一九九六年改革で移民に対する福祉プログラムの制限が論じられた際に念頭に置かれていたのは、ラテン・アメリカから来た人々であった。同じくラテン・アメリカ出身者といっても、不法移民と合法移民、アメリカ国籍を得た人々の法的な地位が異なるのはいうまでもないが、市民権の確認手続きが強化された結果、ラテン・アメリカ系よりも白人や黒人の方がより多く福祉の申請が却下されるようになった事實は、ある意味皮肉だといえよう。<sup>(57)</sup>メディケアの給付が得られないために医療を受けることが出来なかった人々は、民間医療保険に加入することもないと想定されるが、彼らは健康状態に問題が生じても治療を受けることが出来ないために緊急病院に移送される可能性が高まり、最終的にはかえってコストが高つくという予測もある。<sup>(58)</sup>

しばしば移民の国と評されるアメリカは、福祉政策の分野でも移民の問題が複雑に絡み合い、独特の性格を帯びている。この現象は、今日のアメリカの移民、不法移民と社会福祉政策をめぐる奇妙な状態を象徴的に表しているのかもしれない。

〔二〇一一年一月三〇日脱稿〕

※本稿は文部科学省科学研究費補助金〔基盤研究B「多文化共生社会の言語権・社会権・参政権に関する国際的

比較研究」(飯田文雄教授代表)、若手研究B「アメリカの犯罪政策と連邦制」(西山隆行代表)、ならびに、平成二三年度甲南学園平生記念人文・社会科学研究奨励助成金による研究成果の一部である。

- (1) この問題については、東京財団の現代アメリカプロジェクト内政チームで報告を行い、報告書として発表する予定である。先行研究としては、Payan, Tony, *The Three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs, Immigration, and Homeland Security*, (Westport: Praeger Security International, 2006); Andreas, Peter, *Border Games: Policing the U.S.-Mexican Divide*, [Second Edition] (Ithaca: Cornell University Press, 2009)などを参照する。
- (2) FAIR, "Immigration and Welfare," available online at <[http://www.fairus.org/site/News2?page=NewsArticle&id=16985&security=1601&news\\_iv\\_ctrl=1017](http://www.fairus.org/site/News2?page=NewsArticle&id=16985&security=1601&news_iv_ctrl=1017)>, last accessed on November 6, 2011.
- (3) 古矢旬「移民と国民社会―「移民国家」の理念と現実」『アメリカニズム―「普遍国家」のナショナルリズム』(東京大学出版会、二〇〇二年)。
- (4) この問題は、社会福祉政策と多文化主義の關係についての問題として整理することもできるかもしれない。この点については、西山隆行「アメリカの多文化主義と社会福祉政策」飯田文雄編『多文化主義の政治学』(法政大学出版局、近刊予定)、並みに、Banting, Keith, & Will Kymlicka, eds., *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, (New York: Oxford University Press, 2006); Alesina, Alberto, & Edward L. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, (New York: Oxford University Press, 2004); Hero, Rodney E., & Robert R. Preuhls, "Immigration and the Evolving American Welfare State: Examining Policies in the U.S. States," *American Journal of Political Science* 51-3 (2007)などを参照のこと。
- (5) アメリカで移民に対する排斥運動を担っているのは、ラテン・アメリカ系を中心とする近年の移民がWASPが作り上げてきたアメリカの信条(American Creed)を中心とする伝統を掘り崩しつつあると心配する白人が中心である。この点については、例えば、サミュエル・ハンチントン(鈴木主税訳)『分断されるアメリカ―ナショナル・アイデンティティの危機』(集英社、二〇〇四年)を参照のこと。

また、それに加えて、移民の流入によって職を奪われる可能性の高い貧困者、とりわけ黒人の間で移民に対する排斥運動が起こる可能性もある。黒人男性の就業率は一九六〇年の七三・二％から二〇〇〇年の六四・三％と低下しているが、同期の白人男性の就業率は八五・四％から八三・七％とそれほど低下していない。この就業状況の比率は、高校中退者の場合により顕著となっており、黒人が七一・三％から三九・一％へと三〇％以上低下しているのに対して、白人の場合は八〇・八％から六〇・五％と二〇％程度にとどまっている。その一方、同時期に黒人の収監率は増大しており、一九八〇年の時点で黒人男性の三・八％（高校中退者の五・六％）が収監されていたのが、二〇〇〇年には九・八％（二一・二％）へと増大している。この傾向を説明するための様々な仮説が考えられるが、ジョージ・J・ボージャヤらは、移民の増大によって説明できる部分が多いことを明らかにしている。あまり技能を必要としない職業分野に関して、移民の数が一〇％増大すると、黒人の賃金は二・五％、就業率は五・九％低下し、収監率は一・三％増大する。白人の場合は、賃金は三・二％低下すると、就業率の低下は二・一％、収監率の増大は〇・二％にとどまると言うのである<sup>67</sup>。Bojars, George J., Jeffrey Grogger, & Gordon H. Hanson, "Immigration and the Economic Status of African-American Men," *Economia* 77 (2010).

## (7)

デイヴィッド・ミラー（富沢克／長谷川一年／施光恒／竹島博之訳）『ナシヨナリテイについて』（風行社、二〇〇七年）。ベネディクト・アンダーソンがネイションを「想像の共同体」としてとらえるよう論じていることから考えても、福祉とシテイズンシップの問題を考える上では単に国籍法上の国民の定義に着目するだけでなく、人々の認識の次元にまで立ち入った分析を行うことが不可欠となるだろう。ベネディクト・アンダーソン（白石隆／白石さや訳）『想像の共同体—ナシヨナリズムの起源と流行』（リプロポット、一九八七年）。

なお、この問題を考える上では、エリザベス・セイスIIモースの研究も参考になる。サミュエル・P・ハンティントンやアーサー・シュレジンガーの研究に代表されるように、アメリカのナショナル・アイデンティティを理解する上では、自由

(8)

や民主主義、個人主義などのいわゆるアメリカ的信条を中心に議論されることが多い。しかし、セイス・モースは、アメリカのナショナル・アイデンティティには規範、理念に関する側面に加えて、キリスト教を信仰する白人というような人種や宗教に関する側面も存在することを計量的に明らかにしている。その上で、アメリカ人であることに強いアイデンティティを感じている人々は自らが属するアメリカ人という集団の範囲を限定的にとらえる傾向があり、白人でクリスチャンという典型的なアメリカ人に対しては支援を行う強い意志を持つものの、典型的なアメリカ人から離れる人々（黒人など）に対しては支援に消極的になることを明らかにしている（セイス・モースは、典型的なアメリカ人から外れる人々も間違いなくアメリカ人なので、彼らが援助の対象から除外されることに対して強い不満と怒りを抱くことになり、彼らの感じる怒りと疎外感が結果的にアメリカにとって好ましくない影響を及ぼすことに強い懸念を表明している）。このような人々は、支援を行う対象が限定されているか、あるいは自ら支援対象を選択できる（とイメージされる）慈善活動には積極的なものの、貧困者であれば人種や宗教、生活態度に関わらず一律に与えられ、匿名性の高い社会福祉支出に対しては消極的になる。その一方で、アメリカ人であることに必ずしも強いアイデンティティを感じていない人は、典型的なアメリカ人から外れる人に対しては支援を行う意思を持っている。なお、セイス・モースの行った計量分析の結果によれば、アメリカ人であることにアイデンティティの基礎を置かない人は、政治的に強いリベラル派であることが多い（従来の研究では、アメリカ人であるという意識と政治的信念は相関関係が見られないことが多かったが、セイス・モースの分析ではこの点が顕著に異なる点となっている）。なお、セイス・モースの分析では、黒人が典型的なアメリカ人から外れていることは明らかだが、ラテン・アメリカ系については必ずしもそのようにはとらえられていないという。移民については分析の対象とされていないが、移民、とりわけ、ラテン・アメリカからの移民についてのイメージが援助に及ぼす影響についての考察が今後求められると見られる。Theiss-Morse, Elizabeth, *Who Counts as an American? The Boundaries of National Identity*, (New York: Cambridge University Press, 2009); cfs., ハンチントン『分断されるアメリカ』：アーサー・シュレンジンガー Jr.（都留重人監訳）『アメリカの分裂―多元文化社会についての所見』（岩波書店、一九九二年）。

その他にも、社会統制や動員という観点から福祉政策をとらえることも可能である。移民を排除することが不可能で、その存在をやむを得ない現実の一部として受け入れつつも、社会の安全を確保するために福祉を活用するという戦略もありうるだろう。また、本文中でも述べるように、アメリカでは一九二八年まで一定の条件を満たした外国人への参政権を認めてい

たが、そのような状況下にあつては、福祉を移民票獲得のための手段として活用することもあり得た。本稿ではこれらの問題に焦点を当てることはしないが、筆者は、アメリカの福祉国家の発展を理解する上では、そのような視点が不可欠だと考えている。本稿の補論「アメリカの福祉国家の発展と政策の変遷」に加えて、西山隆行『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』（東京大学出版会、二〇〇八年）を参照のこと。

- (9) そもそも、合衆国憲法には日本国憲法第二五条に定められた生存権にあたるものが規定されておらず、社会福祉はアメリカ国民にとつても当然に与えられるべき権利だとは考えられていない。Cf. Melnick, R. Shep, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994).

- (10) アメリカの福祉国家は移民対策として、移民票の獲得を目指す都市の政治家によって制度化されてきたというのが筆者の立場である。この観点からすれば、市民権を取得していない者への給付を禁止する規定を設けてこなかったのは、むしろ当然だということになる。この点については、西山『アメリカ型福祉国家と都市政治』や西山『アメリカの多文化主義と福祉国家』を参照のこと。

- (11) Peterson, Paul E., *City Limits*, (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Peterson, Paul E., & Mark Rom, *Welfare Magnats: A New Case for a National Standard*, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990).

- (12) アメリカの連邦制と税の関係に関する文献としては、例えば、小泉和重『アメリカ連邦制財政システム——財政調整制度なき国家』の財政運営』（ミネルヴァ書房、二〇〇四年）などが参考になる。

- (13) アメリカの連邦政府における政策革新は、もともとは州以下の政府で達成された政策革新の成果を取り込むことで達成された場合が多い。ただし、(一)で説明するように、移民政策については合衆国憲法上の制約のため、その例外となっている。なお、アメリカの政策革新と州以下の政府の政治の関係については以下の拙稿を参照のこと。西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション』（ミネルヴァ書房、二〇一〇年）。

- (14) この問題については、高佐智美『アメリカにおける市民権——歴史に揺らぐ「国籍」概念』（勁草書房、二〇〇三年）第三部第三章が明快な整理をしており、本稿もその内容に大いに依拠している。

- (15) 同様の判断を下した一連の判決はいずれも僅差で下されたものであり、今後変更される可能性もあるといえよう。

- (16) 高佐『アメリカにおける市民権』、二六七頁。



- (17) 西山「アメリカの政策革新と都市政治」、西山「アメリカ型福祉国家と都市政治」参照。
- (18) 一九九六年のアメリカの福祉国家再編については、西山「アメリカ型福祉国家と都市政治」第八章でも紹介しているが、より本格的には、Weaver, R. Kent, *Ending Welfare As We Know It*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000); Haskins, Ron, *Work over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008)を参照のしよう。
- (19) Haskins, Ron, "Limiting Welfare Benefits for Noncitizens: Emergence of Compromises," in Fix ed., *Immigrants and Welfare*.
- (20) フード・スタンプは、全国一律に家族の人数に応じて食品の購入を補助するために与えられる、資産調査付きプログラムである。ただしアラスカとハワイについては、若干異なる基準が採用されている。一九六一年からの試行を経て一九六四年に制度化され、一九七一年に正式に受給資格等が定められた。なお、かつては貧困家庭に紙のクーポンが送られていたが、現在ではデビット・カード式になったため、二〇〇八年一〇月からは正式名称が補足的栄養支援プログラムSNAPと変更されている。
- (21) また、九六年改革では連邦政府と州政府の関係も再編された。身近な政府が政策を実施する方が貧困者のニーズに適うとの主張の下、TANFの資金が州政府に一括補助金として交付されることになった。州政府は政策の自由度が増したものの、財政的制約も増したため、認められた裁量の範囲内で資格要件を厳格化する傾向があり、貧困者支援の役割を十分に果たせなくなると批判されることも多い。その結果、セイフティネットから漏れた貧困者を支援したり、職業訓練やカウンセリングを行うNPOの役割が増大したともいわれている。この点については、Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009)ならびに、西山隆行「アメリカの対貧困者政策―『甲南法学』五〇巻一号(二〇〇九年)も参照のしよう。
- (22) 政策過程における、プログラムの対象者の社会的なイメージを考察する点の重要性については、Schneider, Ann L., & Helen M. Ingram, *Policy Design for Democracy*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1997)を参照のしよう。
- (23) Gilens, Martin, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1999).
- (24) 改革内容の詳細は前掲のフィックスの編著書で随時述べられているが、中でも以下の二つの章が簡便な要約をしている。Fix,

(25)

Michael E., Randy Capps, and Neeraj Kaushal, "Immigrants and Welfare: Overview," in Fix ed., *Immigrants and Welfare* Haskins, "Limiting Welfare Benefits for Noncitizens," esp. pp. 39-43.

アメリカでは不法移民の子供であっても、アメリカ国内で誕生した場合は合衆国憲法の規定に基づいてアメリカ国籍が与えられるので、ここで述べているのは、アメリカ国内で生まれたのではない、不法移民である子供のことである。

なお、州内の高校を卒業した不法にアメリカ国内に居住する子供に対して、州立大学の授業料の割引を認めることの妥当性については論争がある。二〇一二年の大統領選挙で共和党の有力候補とされていたテキサス州知事のリック・ペリーが、不法移民であっても州内の高校を卒業した子供の場合、州内の他の高校卒業生と同様の割り引いた授業料でテキサス州立大学に入学できる政策をとっていたことが、他の共和党候補から強く批判されている。IIRIRAのセクション一六二三は中等教育後の教育機関に対して、全てのアメリカ国籍を持つ者に対して州内に居住するか否かを問わずに州内学生と同様の便益を与えるのではない限り、不法移民に州内学生用の授業料を適用してはならないと定めている。この同様の便益というのが何を意味するのかを明確にするガイドラインはこれまで作成されていない。この規定について、州の最高裁判所などは、不法移民に対して州内学生用の授業料を適用することを連邦政府が完全に禁止したものではないとの判断を下しており、連邦政府はその判断に異議を唱えていない。ペリーは、テキサス州などの現状を考えれば自らの判断は妥当だとの立場をとっているが、実際、二〇〇一年にその法律が制定された際には超党派的な合意があり、州内ではほとんど異論が提起されなかったようである。Ramsey, Ross, "On Immigrant Tuition, Texas See It Perry's Way," *New York Times* October 1, 2011.

なお、ヘリテッジ財団のメモランダムによれば、州立高校を卒業した子供の不法移民に他の州立高校卒業生と同様に割り引いた授業料を適用しているのは、カリフォルニア、テキサス、ニューヨーク、ユタ、ワシントン、オクラホマ、イリノイ、キャンザス、ニュー・メキシコ、ネブラスカ、メリーランド、コネティカットの一二州である。このメモランダムの筆者たちは、そのような政策を強く批判しており、連邦の司法省がIIRIRAの規定に基づいてそれら一二州に対して毅然とした態度をこることを求めている。Von Spaovsky, Hans A., & Charles D. Sinsom, "Providing In-State College Tuition for Illegal Aliens: A Violation of Federal Law," *Legal Memorandum* (Heritage Foundation) no. 74, November 22, 2011.

(26)

貧困線は一九六〇年代に公表されたものが今日でも使用されており、農務省が策定した節約食糧計画に定められた食費を三倍した金額が基準として設定されている。この基準を提起したモリー・オーシャンスキーの調査によれば、一九五五年の農

務省の家計食料消費調査では、家計のほぼ三分の一が食費に用いられていたからである。現在では、当時とは明らかにライフスタイルが変わっており、食費は家計の約六分の一を占めるに過ぎないとされている。例えばアメリカの経済政策研究所EPIが地域ごとに算出している基礎家計費は、食費だけでなく、住居費、交通費、保育費、医療費、その他必需品の費用と税金を考慮したもののだが、平均をとると貧困線の二倍程度になるとされている。この点を考えれば、不法移民改革移民責任法で定められた保証人の資格制限、すなわち貧困線の一二五%を超える収入を持つことという基準は低すぎるといわざるを得ないだろう。

貧困を測定する基準については、研究者の間でも常に論争がある。貧困は絶対的な基準に基づいて判断すべきなのか、相対的に判断すべきなのか。仮に貧困を絶対値で評価する場合、その基準をどこに定めるべきなのか。貧困状態を判断する際に、政府や民間団体からの援助金（例えば学校給食への補助金や税控除、医療費補助など）を参入するべきなのか。これらの点をめぐって、様々な論争が提起されているのは周知の通りである。

なお、連邦国勢調査局は二〇一一年一月に「補足的貧困基準 Supplemental Poverty Measure」を新たに公表した。これは、名称にも表れている通り、貧困を判断する基準を補足するためのものであり、福祉プログラムなどの給付の基準として用いられることは今のところ想定されていない。以後の給付判断に関しても従来の貧困線が用いられることになっている。ただし、貧困線を巡る様々な議論を踏まえて、いわば今後のたたき台として提起されたものである。この新たな基準では、単に食費を三倍するのではなく、衣料や住居、光熱費など様々なニーズを念頭に置いた上で計算式が策定されている。また、家計ごとの支出の分布の低位三三%を貧困の基準とみなすなど、従来の貧困線とは異なり、貧困の判断に相対的な判断を加える工夫も行われている。また、連邦政府からの現物給付や税控除の金額なども貧困を測る基準とされる家計費の計算に組み込まれるとともに、同居者も家計を構成する者とみなすという新たな判断を導入している。この新たな基準は、従来の貧困線よりも高くなっており（二人の成人と二人の子供から成る家計の場合、二〇一〇年の貧困線は二万二一三ドル、新たな基準では二万四三四ドル）、貧困者の数は四九〇〇万人と三〇〇万人増加することになる。貧困状態にあると判断される高齢者の割合が九・〇%から一五・九%に上昇する一方で、一八歳以下の子供の数は三二〇万人減少する。人種別にみると、ヒスパニック以外の白人の貧困率は一・〇%、アジア系は四・六%、ヒスパニックが一・五%上昇する一方で、黒人の貧困率は二・一%減少する。地域別にみると、西部と北東部で上昇する一方（西部は一五・四%から一九・四%に、北東部は一

二・九%から一四・五%に上昇)、南部と中西部では減少する(南部は一七・〇%から一六・三%に、中西部は一四・〇%から一三・一%に減少)。この新たな基準については、なぜこの時期に発表されたのかも含めて、様々な評価が提出されている。Allan, Jodie T., "Re-Counting Poverty," *Pew Social & Demographic Trends* (Pew Research Center, November 30, 2011); Lopez, Mark Hugo, & DYera Cohn, "Hispanic Poverty Rate Highest In New Supplemental Census Measure," *Pew Hispanic Center*, November 8, 2011; Jonsson, Patrik, "New Poverty Calculus: Cause for Alarm or Political Deception?" *The Christian Science Monitor* November 7, 2011; Rector, Robert, & Rachel Sheffield, "Obama's New Poverty Measure 'Spreads the Wealth,'" *National Review Online* November 9, 2011.

(27) (一)と(二)の検討内容には若干重複する部分があることをお断りしておきたい。このトピックに関する先行研究は限られており、それらを紹介することに意義があると考えたために、あえて重複をいとわずに記述した次第である。

(28) ハーヴァード大学で労働経済学を教授するボージャスは、移民と福祉の問題について膨大な量の研究を発表している。いくつかの例を示すと、以下のようになる。Borjas, George J., *Heaven's Door: Immigration Policy and American Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1999); Borjas, George J., "Immigration & Welfare," *National Review*, June 16 (1997); Borjas, George J., "Immigration and Welfare: A Review of the Evidence," in Dugunan, Peter J., & Lewis H. Gann, eds., *The Debate in the United States over Immigration*, (Stanford: Hoover Institution Press, 1998); Borjas, George J., "Immigration and Welfare Magnets," *Journal of Labor Economics* 17-4 (1999); Borjas, George J., "Welfare Reform and Immigration," Blank, Rebecca M., & Ron Hasskins, eds., *The New World of Welfare*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001); Borjas, George J., & Lynette Hilton, "Immigration and the Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs," *Quarterly Journal of Economics* 111-2 (1996).

(29) リー・ジョイ・チェンも、移民の社会的ネットワークが重要な意味を持っているとの仮説を統計的に確認している。経済や社会福祉プログラム、社会的ネットワークなどの指標を導入して分析を行った結果、移民の人口移動に関して、福祉プログラムの充実度などの指標も確かに説明力を持っているものの、社会的ネットワークの存在がより重要な要因だと結論付けている。Chen, Lee-Joy, "Relationships between Economics, Welfare, Social Network Factors, and Net Migration in the United

- States,” *International Migration* 47-4 (2009).
- (30) なお、ボージャスは、一九九六年の社会福祉改革で連邦政府による移民に対する福祉給付が制限されたことを否定的に評している。ボージャスによれば、今後アメリカにやってくる貧困な移民に対して、連邦政府ではなく州以下の政府が何らかの援助を与える実質的な義務を負うのは正義に反することである。社会福祉政策の枠組みで今後の移民の貧困問題に対応するには限界があるとしたうえで、移民が福祉プログラムを利用して現在の現状を变革したいと考えるならば、移民政策の在り方を改変するべきだと主張している。
- (31) この議論を進展させ、アメリカに來た移民の中でも、労働して自ら稼ぐ能力のある者は本国に帰国する可能性が高いものの、そのような能力がなくて福祉に依存せざるを得ないような人々を、アメリカに留め置く可能性が高いと主張する説もある。Brimelow, Peter, “The Case for Limiting Immigration,” in Dugan & Gann, eds., *The Debate in the United States over Immigration*.
- (32) Bean, Frank D., Jennifer Van Hook, & Jennifer E. Chik, “Country-of-Origin, Type of Public Assistance and Patterns of Welfare Reciprocity Among U.S. Immigrants and Natives,” *Social Science Quarterly* 78-2 (1997).
- (33) Borjas & Hilton, “Immigration and the Welfare State.”
- (34) Bean, Van Hook & Chik, “Country-of-Origin.”
- (35) 例へば Borjas, “Immigration and Welfare”, Dodson, Marvin E., “Welfare Generosity and Location Choices among New United States Immigrants,” *International Review of Law and Economics* 21-1 (2001).
- (36) この仮説については、西山「アメリカの多文化主義と社会福祉政策」で示されている。
- (37) Van Hook, Jennifer, & Frank D. Bean, “Immigrant Welfare Receipt: Implications for Immigrant Settlement and Integration,” in Fix ed., *Immigrants and Welfare*.
- (38) Borjas & Hilton, “Immigration and the Welfare State.”
- (39) Galster, George C., Kurt Metzger, & Ruth Waite, “Neighborhood Opportunity Structures and Immigrants’ Socioeconomic Advancement,” *Journal of Housing Research* 10-1 (1999).
- (40) Van Hook, Jennifer, & Frank D. Bean, “Explaining Mexican-Immigrant Welfare Behaviors: The Importance of Employment-Re-

lated Cultural Repertoires,” *American Sociological Review* 74-3 (2009). また、この研究結果を踏まえた以下の論考も同時に参照のこと。Van Hook & Bean, “Immigrant Welfare Receipt.”

- (41) なお、貧困の文化という考え方は、主に一九五〇年代に提唱されて、主にリベラル派から強い批判を受けたものである。一九六〇年代以降、主としてリベラル派の間では、人種やエスニック集団に固有の文化について論じるのは半ばタブーとなったが、一九八〇年代後半にウィリアム・ジュリアス・ウィルソンはアンダークラスという考え方を提唱した。貧困の文化説とアンダークラスの議論は本来的には区別されるべきものであり、ウィルソンはむしろ貧困の文化説を克服するためにアンダークラスの議論を提示したのだが、ヴァン・フックとビーンは、貧困の文化説を紹介する際にウィルソンの説を引用している。ウィルソンの議論は、彼の意図とは裏腹に、貧困の文化説の枠組みに位置づけられているのである。貧困の文化説の代表例としてあげられるのは、以下のような研究である。Banfield, Edward C., *The Unheavenly City*, (Boston: Little Brown, 1958); Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, (New York: Macmillan, 1962); Lewis, Oscar, “The Culture of Poverty,” *Scientific American*, 215 (1966). ウィルソンの研究については、Wilson, William Julius, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1987) [青木秀男監訳『アメリカのアンダークラス—本当に不利な立場に置かれた人々』(明石書店、一九九九年)].

- (42) Borjas & Hilton, “Immigration and the Welfare State.”  
 (43) Bean, Van Hook & Glick, “County-of-Origin.”

- (44) Van Hook, Jennifer, “SSI Eligibility and Participation among Elderly Naturalized Citizens and Non-citizens,” *Social Science Research* 29 (2000).

- (45) 近年の移民の増大に伴い、高齢者の中で外国生まれの者が占める割合も増大している。五〇歳から七四歳の人の中で外国生まれの人が占める割合は一九八〇年には七・三%だったのが、二〇〇九年には一二・八%に増大している。これは、若い時期に移民してきた人々が高齢化したことにもよるが、比較的高齢になってから移民してきた人々が増大したことも大きな要因となっている(二〇〇九年時点で、五〇歳から七四歳の外国生まれの者の中でアメリカ居住年が一〇年に満たない割合は一八・九%に及ぶ)。

そのような中で、年齢ごとの就業率をみると、アメリカ生まれの人の就業率が五〇代後半から六〇代初めごろに顕著に低

下し始めるのと比べて、外国生まれの人の就業率は同様には下がらず、アメリカ生まれの人と外国生まれの人の就業率の差が減少することが明らかになっている。例えば、ボージャスが二〇〇〇年のセンサスのデータを用いて分析したところによれば、五〇歳の時点でアメリカ生まれの者の就業率が八二・三％、外国生まれの者の就業率が七五・七％なのに対して、六三歳の時点では前者が四三・三％、後者が四七・八％となっている。

これは、アメリカでは社会保障給付を受けるためにはアメリカ国内で一〇年間労働をしなければならぬことになっているためである。より正確には、四半期の労働に四〇回以上従事している必要がある。四半期の労働という要件を満たすには、その期間中に一〇九〇ドル以上の収入が必要であり、四週にわたって最低賃金で各週四〇時間働いた場合でも十分に達成できる水準となっている。この条件は、アメリカ生まれの人にとっては容易に達成できると想定されるが、比較的高齢になってからアメリカにやってきた移民にとって達成は必ずしも容易でない。この条件を満たした者は、六五歳以上になった際にメディケアのパートAの受給資格が認められることもあって、比較的高齢になってからも移民が働き続ける理由となっている。

この点については、Borjas, George J., "Social Security Eligibility and the Labor Supply of Older Immigrants," *Industrial Labor Relations Review* 64 (2011).

(46) 例えは、Massey, Douglas S., Jorge Durand, & Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, (New York: Russell Sage Foundation, 2003).

(47) Bean, Frank D., Gillian Stevens, & Jennifer Van Hook, "Immigration and Immigrant Welfare Receipt," in Bean, Frank D., & Gillian Stevens, eds., *America's Newcomers and the Dynamics of Diversity*, (New York: Russell Sage Foundation, 2003).

(48) Van Hook & Bean, "Explaining Mexican-Immigrant Welfare Behaviors." ただし、この点については若干の留保が必要である。とじうのは、(州)でヴァン・フックとビーンが着目しているのは、福祉給付の名目額の多寡だからである。広大な領土を持つアメリカでは、州ごとに、また同一州内でも地域によって必要とされる生活費に相当な差があるため、生活費の違いを考慮に入れた福祉給付額の実質的価値に基づいて考察するならば、この関係が逆転する可能性も残されている。この点については、(移民の問題については言及されていないが) ストーカーらの研究を参照のこと。また、ストーカーらの研究を紹介した以下の拙稿も併せて参照していただきたい。Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and*

六五歳以上の高齢者の家計当たりの所得、貧困率、自宅所有率(2004-2006年の平均値)

	全人口	アメリカ生まれ	ラテン・アメリカ系	アジア系	
家計の中間値	\$ 33,922	\$ 33,718	\$ 30,469	\$ 52,689	
家計所得	15,178ドル以下	20%	19.7%	27.0%	18.1%
	15,179-26,892ドル	20%	20.3%	18.5%	12.4%
	26,893-42,304ドル	20%	20.5%	16.7%	12.0%
	42,305-70181ドル	20%	20.2%	18.8%	19.0%
	70,182ドル以上	20%	19.3%	18.9%	38.5%
貧困線以下の割合	11.5%	10.8%	22.7%	15.0%	
自宅所有者数(%)	1,307,293 (72.3)	938,601 (75.1)	23,442 (40.0)	19,881 (36.9)	

六五歳以上の高齢者の個人レベルの収入と収入源(2004-2006年の平均値)

	全人口	アメリカ生まれ	ラテン・アメリカ系	アジア系	
個人所得の中間値	\$ 15,888	\$ 16,655	\$ 7,993	\$ 8,480	
個人所得の平均値	\$ 26,258	\$ 27,023	\$ 13,316	\$ 18,118	
収入源(%)	賃金・給与	\$ 5,243(20%)	\$ 5,161(19%)	\$ 4,103(31%)	\$ 6,783(37%)
	社会保障	\$ 9,292(35%)	\$ 9,616(36%)	\$ 5,593(42%)	\$ 5,119(28%)
	退職金・年金	\$ 5,840(22%)	\$ 6,208(23%)	\$ 1,450(11%)	\$ 2,446(14%)
	その他 (福祉、資産等)	\$ 5,882(22%)	\$ 6,038(22%)	\$ 2,170(16%)	\$ 3,770(21%)

六五歳以上の高齢者の福祉プログラム参加率(2004-2006年の平均値)

	全人口	アメリカ生まれ	ラテン・アメリカ系	アジア系
S S I	4.3%	3.4%	12.5%	16.1%
フード・スタンプ	2.8%	2.4%	10.1%	5.8%

- (51) 同様に、六五歳以上の高齢者について、アメリカ生まれの人々とラテン・アメリカからの移民、アジアからの移民の家計あたりの収入を比較した調査研究も存在するので、その成果を簡単に上の表で紹介しておきたい。なお、この
- (50) 以下の記述については、Capps, Randy, Michael E. Fix, & Everett Henderson, "Trends in Immigrants' Use of Public Assistance after Welfare Reform," in Fix ed., *Immigrants and Welfare*
- (49) Federal Policies to Support Needy Workers. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006); 西山「アメリカの対貧困者政策」。
- バーバラ・エーレンライク(曾田和子訳)『ニッケル・アンド・ダイヤモンド—アメリカ下流社会の現実』(東洋経済新報社、二〇〇六年)、デイヴィッド・K・シプラー(森岡孝二/川人博/肥田美佐子訳)『ワーキング・プア—アメリカの下層社会』(岩波書店、二〇〇七年)。



- 結果は家計単位での年収なので、一家計を構成する人数の平均値が大きく異なることに注意する必要がある。アメリカ生まれの高齢者の家計の構成人数が一・九人なのに対し、ラテン・アメリカ系の高齢者の場合は三・一人、アジア系の場合は三・四人となっていて、一家計当たりの労働人口の比率は多くなっているからである。Burr, Jeffrey A., Kerstin Gerst, Ngai Kwan, & Jan E. Mutchler, "Economic Well-Being and Welfare Program Participation Among Older Immigrants in the United States," *Generations* 32-4 (2009).
- (52) Borjas, George J., & Rachel M. Friedberg, "Recent Trends in the Earnings of New Immigrants to the United States," National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 15406, 2009.
- (53) 移民が帰化をすれば具体的な利益を手に入れることが出来るのは確かだが、帰化には当然ながらコストも付随する。例えば、二重国籍が認められない国では出身国の国籍を失うし、出身国で権利が付与されていた失業保険や医療保険などの社会給付が与えられなくなる可能性も高い。手続きに伴う手間や費用も、大きなコストと認識される可能性はあるだろう。そして、近年の研究は、帰化の理由は政治的、ないし経済的なものに限られないことを明らかにしている。社会的ネットワークに関与できるかなどの社会的要因も重要な意味を持っており、それは社会でどの程度温かく受け入れられるかなどもよっている。社会への定着支援のために政府が補助金を出すことも、社会的要因の一つと位置づけることができるだろう。移民の社会統合を推進するには、社会的要因が重要な意味を持つのである。Bloemraad, Irene, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, (Berkeley: University of California Press, 2006); Van Hook, Jennifer, Susan K. Brown, & Frank D. Bean, "For Love or Money? Welfare Reform and Immigrant Naturalization," *Social Forces* 85-2 (2006).
- (54) 難民がアメリカにやってきた当初にフード・スタンプを利用する率は移民やアメリカ市民と比べて高いものの、プログラムからの離脱率も高い。これは、難民が比較的早い時期に職などを見つけて福祉プログラムに依存する必要がなくなっていることを意味するが、ポリンジャーとハグストロムの研究によれば、難民を取り巻く状況は他の集団と比べても景気の動向に左右されやすい。Bollinger, Christopher R., & Paul Hagstrom, "Food Stamp Program Participation of Refugees and Immigrants," *Southern Economic Journal* 74-3 (2008).

一九九六年の福祉国家再編以降の公的扶助政策に関して、各州がどのような政策決定をするかの解明は、非常に重要な研究課題である。これについてある研究は、移民との関連も念頭に置きつつ、様々な先行研究を以下の一三の仮説やモデルに整理している。

第一は継続性仮説である。連邦の福祉改革の動向とは関係なく、伝統的にリベラルな社会福祉政策を採用してきた州はリベラルな政策を、伝統的に保守的な社会福祉政策を採用してきた州は保守的な政策を採用し続けるという仮説である。

第二は、政策革新仮説である。これは、伝統的に社会福祉政策に関する政策革新を繰り返してきた州は、仮に従来寛大な社会福祉政策を提供していたとしても、連邦の改革を反映して保守的な福祉政策を採用するようになるという仮説である。

第三は、福祉依存仮説である。一九九六年の福祉改革が、主として黒人で未婚の单身女性が福祉プログラムに依存しているという批判をうけて達成されたことから、州政府もそれらの人々の福祉依存を低下させるために福祉給付を切り下げるといふ仮説である。

第四は、人種差仮説である。各種世論調査によれば黒人の福祉利用率が高いという認識が一般的になっており、アメリカの福祉国家批判は人種の要素を強く伴っていることが明らかにされている。この仮説は、黒人の人口比率が高い州では福祉政策に対する批判が高くなるため、より保守的な福祉政策が採用されると想定する。

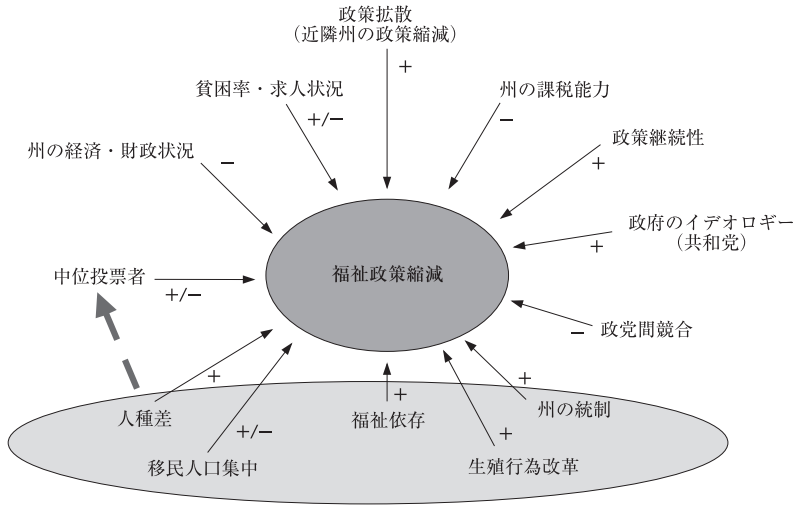
第五は、移民人口集中仮説である。これは人種差仮説の変種として、筆者らが独自に加えたモデルと位置づけられている。このモデルは移民人口が集中しているかどうか福祉支出の水準に影響を及ぼすと想定している。ただし、移民については市民権を持たない者に対する批判が高まる結果として福祉水準が切り下げられる可能性がある一方で、移民の権利を擁護する強固な利益集団が存在する場合には寛大な福祉政策が採用される可能性もあると説明している。なお、同様の議論は第四の人種差仮説についても指摘することが出来るように思われるが、その可能性については指摘されていない。

第六は、生殖行為改革仮説である。AFDCについては非嫡出子の存在が大問題とされ、未婚の母の家庭の福祉受給について制限が設けられるようになったが、この仮説は、非嫡出子の比率が高い州では福祉支出が制限されると想定する。

第七は、州による統制仮説である。刑務所の収容人口の比率が高い州はコミュニティに対する統制が強くと想定されるため、懲罰的な社会福祉政策を採用する傾向が高いと想定されている。

第八は、中位投票者モデルに基づく仮説である。これは、州の政治家は中位投票者の選好に基づいて政策決定を行うとい

アメリカの福祉国家と移民



(出典) Graefe, Deborah Roempke, Gordon F. De Jong, Matthew Hall, Samuel Sturgeon, & Julie VanEerden, "Immigrants' TANF Eligibility, 1996-2003: What Explains the New Across-State Inequalities?" *International Migration Review* 42-1 (2008), p. 102.

う中位投票者モデルに基づく仮説であり、社会福祉政策に対する州ごとの世論の動向が、各州の政策決定の在り方を決定すると想定している。

第九は、政府のイデオロギー仮説である。リベラルな州政府は寛大な社会福祉政策を採用するというモデルである。

第一〇は、政党競争仮説である。かつてV・O・キーが指摘したように、一党が優位を確立している州では優位政党は経済エリート票を固めれば選挙に勝利できるので福祉政策を充実させる必要はないが、政党間競争が激しい州では貧困者の票獲得が重要な意味を持つために福祉政策が拡充されるという仮説である。

第一一は、州の経済・財政状況仮説、ないし課税能力仮説である。州の課税能力が高く税収が潤沢な場合は、寛大な福祉政策の提供が可能になると想定できる。また、移民に対する福祉の提供に関しても、経済状況がよい州は安価な移民労働に依存している度合いが高いので、移民に対する給付も寛大になるとの仮説が提示されている。

第一二は、貧困率・求人状況仮説である。貧困率が高い所では新たな福祉提供については厳格になり、求人状況が悪い所では厳格な制限を課すのが難しくなるという仮説である。

第一三は、政策拡散仮説である。寛大な社会福祉政策

を提供すると、近隣諸州から貧困者を寄せ付ける危険性が高まるので、諸州は一樣に福祉支出を切り下げていくという仮説である。

これらの仮説やモデルが各州の政策決定に及ぼすと想定される影響については、前ページの図のようにまとめている。これらの仮説やモデルは相互に深く関連し合っている部分もあり、その有用性を計量的に検証するには多くの困難が伴っているが、興味深い試みだといえるだろう。

(56) 以下に本論で言及する事例は大変興味深いので、脚注でもやや詳細に紹介しておきたい。

メデイケイドの利用はアメリカ市民とLPRに対して認められており、移民については認められていない。二〇〇五年の赤字削減法DRAで移民によるメデイケイドの不正受給阻止を目的として、市民権の確認手続きを強化する決定が行われた。連邦政府は二〇〇一年の同時多発テロ以降、運転免許証を発行する際や高等教育を受けさせる場合、また福祉関連の申請を行う場合などに市民権の確認を厳格に実施するよう州政府に強く要請していたが、その要請を立法の次元で強化したものである。合衆国市民は州政府からの支援を受ける際に、市民権の保有を証明する書類を提出するか、あるいは、虚偽の宣言を行った場合には罪に問われることを明記した上で市民権の保有を宣言する書類に署名するかの方法をとればよいとされていたのが、DRAはメデイケイドの受給者や申請者に市民権を証明する書類（アメリカのパスポートか帰化証明書、合衆国市民権の証明書が好ましい書類とされ、それに次ぐものとして合衆国政府等によって発行された出生証明書、市民権を有する親の下に海外で生まれたことを証明する証明書、運転免許証の取得に際して市民権保持を証明することが義務付けられている州で発行された有効な運転免許証、養子縁組証明書、軍歴を示す書類が認められている）の提出を義務付けた。より正確に言えば、DRAは申請者ないし受給者に対して、市民権保有の主張を行うのにとどまらず、証拠書類の原本を、期限を守って提出させることを求めた。また、州政府に、提出された書類を申請者の出生記録などと相互照会する権限も与えた。後に、メデイケアかSSIのいずれかを受給している高齢者と障害者については書類の提出の負担を軽減する措置も取られたが、児童に関しては除外の対象となっていない。

DRAは二〇〇六年から二〇一〇年の間にエンタイトルメント・プログラムの予算を三九〇億ドル削減すると予想されているが、そのうちメデイケイドは単独で四八億ドルの削減が見積もられていた。プログラム策定に際して、保健福祉省が移民による不正受給は大きな問題でないと述べたにもかかわらず行われたこの決定は、多くの州でメデイケイドの受給者を削

減させることとなったが、その大きな理由は、当初の予想に反して、アメリカ生まれの市民の中で市民権所有の証明をすることができなかった貧困者、とりわけ片親家庭の子供がメディケイドの受給を許可されなかったことによると明らかにしている。ある調査では、アメリカ国内で出生した成人のうちほぼ一〇〇万人が出生証明書やパスポートなどの市民権を証明する主要な書類を保持していないと見積もられている。その中でも、高校を卒業していない人（九・二％が不保持、以下同様）、農村地帯に居住している人（九・一％）、アフリカ系アメリカ人（八・九％）、収入が二万五〇〇〇ドル未満の人（八・一％）、高齢者（七・四％）はとりわけ書類の不保持率が高いと考えられている。これらの人々は経済状況が悪く、メディケイドの申請を希望する可能性の高い人々だといえるだろう。

実際に市民権の証明ができなかったためにメディケイドの給付を断られた人については十分な調査があるわけではないが、ラテン・アメリカ系ではない白人の子供とアフリカ系アメリカ人の子供の割合が高いと考えられている。なお、コロラド州の調査によれば、市民権の問題を根拠として福祉の申請が却下された理由は大きなものから、一、他州から証明書を取り寄せることができなかった（九五％）、二、書類の入手が遅れた（八五％）、三、書類取得に必要な費用を負担できなかった（七九％）、四、両親と共に居住していない子供の出生証明書を入手することができなかった（七二％）、五、書類を取得するために仕事を休むことが出来なかった（六八％）の順となっている。

DRAのこのプログラムは、従来の受給資格を改めるのではなく、その執行強化を意図したものであり、市民権についての契約論的な見方、すなわち、社会を構成する一員としての資格を持つことを証明できた者にのみ社会プログラムを提供するという考え方を強化する側面を持つ（なお、本稿が参照している論文の筆者は、この移民と市民の統制を統治能力の増大と統制技術の進展を強調するフーコーの枠組みの中に位置づけようとしている。また、市民の統制に関して、一定の裁量と自律性を持ち新たなストリート・レベルの官僚制の役割を果たすことになる社会サーヴィス提供者が抱いている信念や偏見が大きな影響を与えるという先行研究を参照しつつ、人種やジェンダーの考え方も取り入れながら、シテイズンシップの概念を問い直すことの重要性も提起している。しかしながら、その議論は必ずしも本文で説明した分析との関連性が明確になつておらず、説得力に乏しい）。

DRAの結果、メディケイドの受給ができなくなったアメリカ国民が増大したことに加えて、州以下の政府の行政コストが大幅に増大したことも明らかにされている。とある調査によれば、メディケアの審査にかかる時間はDRAが導入された

結果、二五%から二倍の割合で増えたという。州以下の政府は、業務負担増大に伴うコストを払わなければならないのである。

なお、以上の記述は次の研究に基づいている。Bhuyan, Rupaleem, "Reconstructing Citizenship in a Global Economy: How Restricting Immigrants from Welfare Undermines Social Rights for U.S. Citizens," *Journal of Sociology and Social Welfare* 37-2 (2010).

- (57) ラテン・アメリカ系に対する人種的プロファイリングが行われた意図せざる結果としてラテン・アメリカ系の書類の却下率が下がるという現象は、アメリカの移民やエスニシティをめぐる問題の興味深い現状を示している。なお、移民と社会福祉プログラムの関係については、特定のプログラムに対する受給の締め付けが、受給資格要件を満たしている他のプログラム申請をためらわせる効果があると指摘されている。これは、食糧支援プログラムに特に顕著に表れていて、一九九四年から一九九八年の間に給付率が七二%減少しており、子供を持つ家庭にとりわけ大きなインパクトを及ぼしているといわれている。特定の人種やエスニック・グループを対象とした手続きの厳格化や取締り強化が、同じ人種やエスニック・グループに属するアメリカ人、合法的滞在者、移民のそれぞれに及ぼす影響についての調査が今後必要となるだろう。Fix, Michael E., Jeffrey S. Passel, "The Scope and Impact of Welfare Reform's Immigrant Provisions," *Assessing the New Federalism* discussion paper 02-03, (Washington, D.C.: The Urban Institute, 2002).
- (58) なお、二〇〇九年に移民の子供については五年間の禁止条項を免除する規定を含んだSCHIPが制定されたが、市民権の書類提出に関する規定は保持されている。

## アメリカの福祉国家の発展と政策の変遷

はじめに

アメリカは社会保障という名を冠した政策を世界で最初に導入した国であるにもかかわらず、その福祉国家は不完全で未発達だと評価されることが多い。本稿は歴史的な経緯をたどりつつ、アメリカが独特な福祉国家を発達させていった経緯を明らかにしようとしている。

社会福祉政策というと、一般には、貧しい人の生活を助けるための政策、富裕な人から貧困者への富の再分配が想定されるだろう。その側面が社会福祉政策の中核を占める、重要な側面であることは間違いない。ただし、アメリカの社会福祉政策をめぐる政治過程を理解する上では、社会福祉政策は富の再分配という側面を超えて、様々な機能を果たしている、そして、果たすことが期待されていることを理解することが必要である。

## 第一節 社会福祉政策の意味

## 一 再分配政策としての側面

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み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あげるとすれば、「ニーズ」になるであろう。資本主義社会では、何らかの欲求が存在する場合には、第一義的には経済学的な「需要」として表現され、市場を通じて充足されることが想定されている。しかし、何らかの理由で資本主義経済の下で自らの必要性を充足できない社会的弱者が存在し、資本主義の原理を根拠として彼らのニーズを否定するのは妥当でないと考えられている。そのような場合に、社会福祉政策が要請されることになる。

これが、再分配政策という側面に着目した社会福祉政策の定義だが、この定義の中で考えておくべき論点を、二つ指摘したい。

第一は、社会福祉という目的を達成するために、国家がどの程度の役割を果たすべきかである。先ほど、資本主義社会では、ニーズはまず市場を通じて充足されるべきで、市場では十分に満たされない部分を政府が担うべきだと述べたが、市場と政府が行う活動の好ましい境界線は国家によって異なる。これは、市場、ならびに、政府というものに期待される役割が、国家によって異なるからに他ならない。

他の諸国と比較してアメリカでは、小さな政府という考え方、すなわち、市場が大きな役割を果たすことが期待される一方で、政府は大きな役割を果たすことが想定されていないのが特徴だとはしばしば指摘される。実際には、アメリカの福祉国家は、モラルを規制する点においては諸外国と比べても積極的な役割を果たそうとするた



めに大きな政府を志向しているといえるものの、経済的支援に関しては小規模なのを特徴としている。

日本では、憲法二五条に生存権が規定されており、全ての国民には健康で文化的な最低限度の生活が保障されている。これに対して、アメリカでは、合衆国憲法の中に日本の生存権に当たる規定が存在せず、社会福祉の提供が国家の義務だとは考えられていない。今日でも、アメリカでは福祉の受給に関して様々な条件が付けられており、福祉給付を受けることができない貧困者が多数存在している。例えば、貧困家庭一時扶助TANFというプログラムの受給には、継続して二年まで、生涯で五年までという期間制限が課されている。また、精神的、肉体的に労働可能な公的扶助の受給者には労働の義務が課されるようになっており、労働の義務を果たさない貧困者に対する給付は原則として打ち切られることになっている。それは、社会福祉の受給が合衆国憲法から導かれる当然の権利ではないと考えられていることに理由の一つがあるのである。

この特徴は、アメリカでは歴史的に公的な国民皆医療保険制度が制度化されてこず、健康保険は必要とする人が自分で民間市場を通して購入することが期待されてきたことにも表れている。その結果、デンゼル・ワシントンが主演した『ジョンQ』や、マイケル・ムーア監督の『シッコ』などの映画に描かれたように、医療保険に加入していない、あるいは、不十分な保険にしか加入できない貧困者がアメリカではたくさん存在している。その代わり、アメリカでは民間医療保険が発達しており、そのことがかえって医療保険を公的に制度化する必要性に疑念をいだかせている面もある。二〇一〇年にバラク・オバマ政権の下で全ての国民に医療保険への加入を義務付ける医療保険制度改革が一応達成されたものの、その実施は二〇一四年以降となっており、共和党の財政保守派を中心に反発が強く、訴訟が提起されていることもあって、その先行きは必ずしも樂觀できるものではない。広義の社会政策に関する政府の支出額を比較すれば、アメリカの社会支出額は他の主要先進国と比べて著しく

小さいわけではない。アメリカは、経済的な側面に関しては小さな国家が志向されているものの、モラルを規制するためには政府が大きな役割を果たすことが期待されており、社会福祉政策をそのために活用しようとする考え方が強いこともその一つの理由だといえる。そして、この点が、第二の論点に関わっている。

先ほどの定義から考えておくべき二つ目の点は、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、貧困者などの、脆弱な少数派が想定されているが、そのニーズを判断する基準は、それぞれの国や社会の規範に応じて、時代と共に変化していることである。一九世紀以降のアメリカでは、貧困者を、救済に値する者と救済に値しない者に分ける伝統がある。ピューリタンの勤労倫理を重視するアメリカでは、少なくとも男性は、自ら労働して生活の糧を得るべきであるとみなされており、高齢者、若年者、障害者など、労働市場に参画することが難しい人々に対する救済は政府が行うべきであるが、それ以外の人たち、即ち、肉体的にも精神的にも労働することが可能な人物は、仮に貧困状態に置かれたとしても、救済に値しない者として、批判的に見られているのである。

なお、福祉受給者を救済に値する者と救済に値しない者に区別することは世界的に行われているが、この区別が後に述べるように人種やジェンダーと強く関連させて論じられるのが、アメリカの特徴である。

## 二 再分配以外の側面

社会福祉政策を理解する上で重要なのは、再分配のみならず、様々な機能があることである。仮に、社会福祉政策が富裕者から貧困者への富の移転だけをその機能とするならば、富裕層の反対にあつて、おそらくは採用されてこなかった、あるいは、採用されたとしても、もつと規模の小さなものにとどまっていたであろう。

比較福祉国家論では、労働者階級の果たした役割に着目して、福祉国家の発展を説明するのが一般的である。厳密には、貧困者と労働者階級は位相の異なる分類ではあるが、これらの代表的議論には福祉国家をめぐる争いは経済的な階級紛争だという前提が置かれている。しかし、アメリカの福祉国家の展開を理解する上では、再分配以外の側面に着目することも重要である。

では、社会福祉政策は、どのような機能を果たしているのだろうか。

第一に、社会福祉政策は、社会統制の機能を果たしている。歴史的に、社会福祉政策を最初に導入しようとしたのは、イギリスのベンジャミン・デイズレーリーやドイツのオットー・フォン・ビスマルクら保守派の政治家だった。彼らは、貧困者を助けるのではなく、社会を統制するという保守的な理由から、福祉国家の導入を目指した。社会福祉政策を社会統制の手段とみなす考え方はアメリカにも存在しており、社会福祉の専門家であるフランシス・フォックス・ピヴンとリチャード・クロワードは『貧困者を統制する』という本で、社会政策は社会秩序や政治的な覇権秩序に対する脅威を取り除くために用いられていると主張している。彼らによれば、福祉支出の目的は貧困者の行動を規制することであり、国家が福祉施策に力を入れるのは、人々がそれを必要としている時というよりは、既存の秩序に反抗的な行動を示す時である。しかし、ひとたび既成秩序の破壊という直接的脅威がなくなると、政府は受給者を福祉対象者のリストから外すなり、彼らに対する給付水準を引き下げるなりして、労働市場の締め付けを再び厳しくするというのである。

第二に、社会福祉政策は、政治家にとっては、票獲得のための有効な手段でもある。社会福祉政策は、目に見える具体的な利益を、特定の人物に対して、公にもたすことができるという特徴を持つ。政治家は、選挙の際に票を獲得して再選されることを目的として行動している。社会福祉政策は、巧みに活用することができれば、

政治家にとって非常に有効な政治資源になる。

補

第三に、社会福祉政策は「よい財政政策」であり、資本主義体制を維持する機能を果たしている。ケインズが指摘するように、社会福祉政策は、景気が悪化した時には社会支出が消費者の需要を維持する役割を果たし、インフレの時代には社会福祉の財源として税が徴収されるのでインフレを抑制する機能を果たす。これとの関連で言えば、公共事業も社会福祉政策としての側面を持っている。景気が悪化して失業率が上昇した時に雇用を通して生活を保障し、消費者の需要を維持する一方で、その費用を徴収するためにインフレ時にも税金が徴収されるからである。社会福祉政策は、資本主義を守る機能を担っているともいえる。恐慌の発生が抑制されると共に、失業や高齢、障害、疾病など、資本主義経済の中での活動が困難な人々を助けて、資本主義経済の枠内に押しとどめる役割を果たしているからである。

以上のように、社会福祉政策は、社会統制を維持し、政治家に票獲得の手段を与え、資本主義を守る役割を果たしており、富裕者や資本家にも大きな利点を及ぼしている。福祉国家の発展を理解する際には、これらの要素がどのような形で現れているかを、理解することが必要となる。

## 第二節 革新主義時代

### 一 都市政府の役割

二〇世紀前半期にいたるまでのアメリカの社会福祉政策をめぐる政治を検討する上では、州以下の政府、とりわけ地方レヴェルに着目することが必要となる。周知のとおり、アメリカは、建国期にはそれぞれのステイト（連邦政府が確立するまでは邦、それ以後は州と訳される）が、一旦主権と憲法を持つ政治体として独立した後、

その主権の一部を移譲することで、アメリカ合衆国を建国した。連邦政府の権限は、基本的には合衆国憲法に明記されたものに限定された。連邦政府の権限は時代を経て拡大したものの、とりわけニューデール以前は、その決定を執行する機関も持たなかった。ニューデール以前のアメリカでは、連邦政府が社会福祉政策の分野で何らかの役割を果たすことが想定されていなかったのである。

このような連邦制の在り方は、アメリカの福祉国家の在り方を複雑なものとした。アメリカでは州以下の政府が社会福祉に対して中心的な役割を果たすこととなったが、職を求めて貧困な移民が集中した都市は、とりわけ大きな役割を果たさねばならなかった。財源の多くを自主的に確保し運用しなければならぬ都市政府は、主たる財源を民間企業やミドルクラスの納税に頼らざるを得ない。しかし、連邦政府と違って、都市政府は人々の移動に関する直接的な権限を持たないので、住民や企業の移動を制限することができない。また、州憲法の規定によって赤字財政を組むことは認められていないし、連邦政府のように通貨を発行することもできない。このような制約下で都市政府が税収を確保する上では、市に経済発展をもたらし高額納税者を利する開発政策を積極的に展開する一方で、税金を納めずにサーヴィスを利用する貧困者を利するような、市に経済発展をもたらさない再分配政策の執行に消極的になるのが合理的な帰結である。

このように、制度的にみて社会福祉政策を実施するのに困難が伴う州以下の政府が、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制約を、アメリカの福祉国家はそもそもの出発点から抱えていた。それ故にアメリカでは、社会福祉政策に関する様々なアイデアが、連邦の政治家よりもむしろ州や都市の政治家によって、もたらされることも多かった。後のアメリカの福祉国家の発展を考える上でも、州以下の政府、とりわけ都市政府の動向に着目する必要があるのである。

## 二 多民族社会における民間慈善団体の役割

補

歴史的にアメリカは多くの移民を受け入れてきたが、その多くは技能を要しない職が比較的多く存在する都市部に集住することになった。移民は、出身地やアメリカに來た時期に基づいてエスニック・コミュニティを形成した。その多くは、少なくとも入国当初は財産がなく、英語が理解できず、熟練した技能も持っていなかったため、彼らに開かれた就業機会は狭く、自力で仕事を見つけるのも困難だった。

このような状況下で、貧困な移民に対する支援を行ったのは、民間慈善団体と政治マシーンだった。

民間慈善団体に関しては、ヴィクトリア朝時代の価値観に基づいてセツルメントで活動していた、高い教養と専門能力をもった女性が重要な役割を果たした。当時のアメリカでは、女性はいかに専門能力を持っても公的な役割を果たすことが認められなかったので、共和国の母として、社会改良の観点からアメリカ的価値観を移民を中心とする貧困者に身につけさせるべく活動したのだった。

一連の活動の中から、エレノア・ローズヴェルトやフランシス・パーキンズのように、後のアメリカの福祉国家建設に際して重要な役割を果たすことになる人材が育ったことはよく知られているだろう。セツルメントで活動していた人の中でも、シカゴのハル・ハウスで活動したジェーン・アダムズのように、移民の持つエスニックな文化の重要性を認識した人も存在したが、多くは移民の持つ非アメリカ的文化を好ましくないと考えていたといわれている。

## 三 政治マシーンによる救済

セツルメントの活動家が慈善的な観点から社会福祉サーヴィスを提供したのに対して、政治的観点からサーヴ

イスを提供していたのが、都市の政治マシーンである。先に、社会福祉政策は政治家にとっては票獲得のための手段だと述べたが、都市の政治マシンのこの特徴を体現している。

地域を基盤とした集票組織である政治マシンの、アメリカにやってきたばかりの移民たちに衣食住を与えるなどの、一種の福祉サーヴィスを行ってきた。政治マシーンがこのような活動をしたのは、移民が票になるからだった。帰化手続きが概して簡略なアメリカでは、アメリカに到着したばかりで英語も話せず、政治の仕組みを理解できていない移民も有権者として扱われた。帰化前の移民に投票権を与えることも、慣行として一般的に行われていた（移民の参政権が明確に否定されたのは一九二八年のことである）。政治マシンの、移民やエスニック・グループの文化を承認した上で、彼らに便宜を与える代わりに、政党帰属意識を涵養した。政党政治家による救貧活動という点で、マシーン政治家による社会サーヴィスの提供は、アメリカの福祉国家の起源といえることができるだろう。

ただし、このマシンの救済には、今日福祉国家という場合とは大きく異なる点があった。政治マシーンによる救済は、政党という自発的結社が私的に行う施しであり、全ての貧困者に対して平等に提供されたのではなく、ただからである。移民に対する施しは、法律に規定された公的なものではなかったため、政治マシンの救済の対象を選定することができた。選挙で勝利するのに十分な票を獲得しさえすればよい政治マシーンには、必要以上にバラまきをするインセンティブはなかった。小選挙区制度の下では、政治家は相対多数の議席を確保すれば勝利できた。ましてや、絶対多数、すなわち五〇%より一票でも多く獲得すれば確実に選挙で勝利することができたので、経済的余裕がない場合には政治家は不要な部分にまで救済を行う必要はなく、残りの部分を捨てることのできたのである。

もつとも、政党は、あまりにも多くの移民を極貧状態においておけば、彼らが犯罪活動に携わったり暴徒化する可能性もあるため、社会の平穩を維持するという社会統制の観点から、当選に必要な範囲を超えて施しを行った。とはいえ、マシーンは救済の対象をあくまで自由に選択できたのであり、全ての貧困者に同様の施しをしたわけでは決してなかったのである。

#### 四州レヴェルでの「福祉国家」建設

社会で発生した問題に対して、一般的、抽象的な次元で表明される前の、個別的、具体的な段階で取り込み対応するという、民間慈善団体や政治マシーンの対応は、福祉国家が包括的な形で発展するのを妨げた面がある。そして、この都市における移民の貧困問題への対応は、アメリカの福祉国家を独特な形で発展させることになる。衣食住を提供する代わりに投票を依頼するという政治マシーンの戦略は、世紀転換期には困難に直面するようになった。一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、ヨーロッパから大量の移民が流入した。また、二〇世紀初頭には女性参政権が認められるようになった。政治マシーンは、急激に増大した有権者に個別に対応できるだけの資源を持たなかった。また、それ以前の移民の大半が西欧や北欧からのプロテスタントの移民だったので、当時の移民は東欧出身者も多く、宗教的にもカソリックやユダヤ教徒が多かった。新移民と呼ばれた彼らの中には、ロシア革命を経験して社会主義に共感を示すものもいた。政治マシーンがそれまで行っていたような個別的、具体的な救済を行うのは困難になるとともに、それだけでは不十分になったのである。

そこで、選挙での勝利を最大の目的としていたマシーン政治家は、票獲得のための手段として社会福祉を利用することを決め、社会福祉政策を公的に導入することにした。社会福祉政策は再分配政策としての側面がその中



核的要素ではあるが、社会不安が生じたときには社会統制の手段として用いられるし、政治家にとっては票獲得のための重要な手段でもある。社会福祉政策は多くの人々の拡散した利益に奉仕するものなので、従来の個別的对応よりも有権者からの支持が弱くなるものの、幅広い支持を期待できるといえよう。

ただし、二〇世紀初頭の連邦制に関する理解では、都市政府が単独で社会福祉政策を展開することは想定されていなかったため、都市のマシーン政治家は、市ではなく州レヴェルで、労災補償法や母親年金などの立法を行った。アメリカの中でも早い時期から社会福祉政策を制度化したニューヨーク州では、マシーン政治家であるアル・スミス州知事の下、フランシス・パーキンズなど民間慈善団体の活動とマシンの救済活動が融合する形で、多大な貢献をした。こうして、二〇世紀初頭に、民間慈善団体の活動とマシンの救済活動が融合する形で、公的の社会福祉政策が実施されることになった。アメリカの福祉国家建設の萌芽が州レヴェルで見られるようになったこの時代は、都市を中心に後のニューデールに連なるリベラルな政策がとられるようになったのを受けて、アーバン・リベリズムの時代と呼ばれている。

なお、この時代に制度化されたのは、労災補償、母親年金などであった。一方、医療保険政策については、医師会、企業家、民間保険会社などが医療保険制度の公的な制度化に対して団結して反対したのに対し、医療保険の主たる受益者と想定される労働組合や女性団体が効果的にまとまることができなかったため、公的制度化に失敗した。後のアメリカの福祉国家の展開を考える上では、この失敗は、大きな意味を持つことになる。

## 第三節 ニューデール体制

## 一 大恐慌と社会統制

大恐慌は、伝統的な救済方式の限界を明らかにした。従来は、移民などのアメリカ社会に十分に定着していない者、あるいは、自ら労働して生活の糧を得ようと努力しない者にのみ救済を施せばよかったのだが、一九二九年一月二四日の株価大暴落に始まる大恐慌は、勤労する意欲と能力を兼ねそろえた人物であっても、職を失い、困窮状態に追いやられる可能性があることを明らかにした。いふなれば、失業・貧困は、個人的欠陥のみならず、資本主義経済システムに備わる構造的問題に起因する側面もあることが明らかになったのであり、政治マシーンによる個別的な救済では十分に対応できないことも明白となった。

当時のハーバート・フーヴァー政権は、復興金融公社を設立して金融機関に緊急貸し出しを行うなどの対策を行った。フーヴァーは、財政均衡を重視し、個人のイニシアティブを重視する立場から増税を提案したものの、国内経済への連邦政府の介入を限定的なものにとどめようと努めた。今日ではフーヴァー政権の対策を高く評価する研究も出されるようになってきているものの、当時はその取り組みは不十分と考えられたのである。

## 二 公共事業

膨大な量の人々の救済に民間の慈善団体や州、地方政府だけでは対処できなくなったため、連邦政府は、社会統制を維持するためにも、社会福祉政策の担い手として登場した。フランクリン・デラノ・ローズヴェルト大統領は、ニューデールと呼ばれる一連の政策を、連邦レヴェルで実施した。

ローズヴェルトは、スミスの後を受けてニューヨーク州知事を務めた経歴を持ち、スミスが登用したパーキンズらに引き続き労働、福祉政策を担当させて、大恐慌発生後のニューヨーク州で先駆的な社会立法を行っていた。ローズヴェルトは州知事時代の閣僚を大統領になつてからも重用し、社会立法を担当させた。ローズヴェルトはニューデイルについて、「実際、我々が連邦政府で行つたことは全て、アル・スミスがニューヨークで知事としてやったようなことだ」と述べている。連邦の一連のニューデイル立法は、ニューヨークやウイスコンシン州などの、州レヴェルでの先駆的な社会政策の実験成果を取り込む形で達成されたのである。

ニューデイル政策には様々なものが含まれるが、初期のプログラムは、公共事業を中心としていた。当時は、貧困者に現金や食糧を供給すること以上に、仕事を提供することが、社会統制の観点から重要だった。自立し、家族を扶養する労働者であることが、男性が社会的承認を得るために不可欠な条件とみなされていたからである。失業が社会の構造的問題に起因しているという認識も芽生えつつあったが、失業は個人的欠陥に起因するという伝統的意識が社会を支配していたため、失業によって失われた自尊心は、物質的安定を保証しても復活しなかつた。そこで連邦政府は、公共事業局PWA、資源保全市民団CCC、民間事業局CWA（後に事業促進局PWAに引き継がれる）などを作り、失業者に職を提供したのである。

### 三 一九三五年社会保障法

だが、ニューデイル初期の公共事業では、大恐慌以後の社会経済状況を十分に改善することが出来なかつた。また、ヒューイ・ロングやチャールズ・コグリン、ジョン・タウンゼントなどのデマゴーグがアメリカ社会に登場した。ルイジアナ州知事のロングは富裕者から貧困者へ富を強制的に移転させる「富の共有」運動を展開し、

一九三六年大統領選挙への出馬をにおわせた。神父でもあったコグリンはラジオ演説で反政府運動を展開した。また、タウンゼントは年金の制度化を求めて社会運動を展開した。このようなデマゴグによる過激な主張が人々の関心を集めるようになり、社会不安も高まっていた。

このような事態を受けてローズヴェルト政権は、社会統制の観点からも、失業者救済を超えて、包括的な社会福祉政策の導入に踏み切り、一九三五年に社会保障法を成立させた。ここでは、要扶養児童や高齢者、身体障害者などの社会的弱者に対する支援が目指され、老齢年金や失業保険、公的扶助政策が制度化された。これらの施策は、公共事業を中心とする初期のプログラムと区別して、第二次ニューディールと呼ばれることもある。

なお、広義の社会福祉政策は、一般的には、受益者の拠出に基づく拠出型プログラムと、拠出がない場合でも給付が得られる非拠出型プログラムに分けることができる。強制的な貯蓄としての特徴を持つ前者が社会保障ないし社会保険と呼ばれるのに対し、後者は公的扶助と呼ばれる。もちろん、前者の社会保険も完全に自らが拠出した金額を高齢になった時に取り戻すように設計されているわけではなく、高所得者から低所得者への、また勤労世代から高齢世代への富の移転が重要な役割を果たしている。とはいえ、後者と比べて再分配政策としての性格は弱い。

また、社会保障プログラムは、ほとんど全ての人が費用を払い、ほとんど全ての人がいずれ便益を受け取るのを特徴とするので、どれだけ支払い、どれだけ受け取るかという金銭面の問題が主要争点になる。これに対し、公的扶助は、ほとんど全ての人が税金という形でコストを払う一方で、便益を受ける人は一部に限られるため、金銭面のみならず、誰がどのように受け取るのが妥当かという受給の正統性の問題を伴うことになる。従って、公的扶助プログラムに関しては、受給者がどのような人々であり、社会的にどのようになっているかという社

会的なイメージの問題が重要になるのである。

一九三五年の社会保障法には、拠出型、非拠出型の両方のプログラムが含まれている。

最も重要な拠出型プログラムは、高齢者を対象とした年金であり、アメリカで社会保障といった場合にはこれが想定されるのが一般的である（これに、一九三九年には遺族年金が、一九五六年には障害者年金が追加された。先に述べたタウンゼントが税を元として六〇歳以上の人に毎月二〇〇ドルを支給するよう求めていたのに対し、ローズヴェルト政権は拠出型としてプログラムを構想し、社会保障税を導入した。その結果、今日（二〇一二年）では社会保障を受給するためには原則として一〇年（正確には四半期を四〇回）以上労働して、一定の社会保障税を納めており、六五歳以上であることが受給の条件とされている。そして、一九三九年には労働者に加えて、その妻、また、受給年齢に達する前に死んでしまった男性労働者の寡婦にも受給資格が拡大された。この修正は、男性が外で働き、女性は家庭を守るという性別役割分担の考えに基づいたものであり、労働する女性に養われている男性には受給資格は与えられなかった。ジェンダーに基づくこの区別は、一九八三年まで残された。ニューデールで設けられた他のプログラムが州政府に執行を委ねているのに対し、このプログラムは連邦政府が直接運営しているのも大きな特徴である。

その後のアメリカの福祉国家の展開を理解する上で最も重要、かつ論争的だったのは、要扶養児童扶助 A D C という非拠出型プログラムである。後に要扶養児童家庭扶助 A F D C と改められることになる A D C はロングヤコグリンが主張したような過激なものではなく、革新主義時代に州レヴェルで採用されていた母親年金の補完を目的として導入された。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資産調査付きプログラムである。とはいえ、年金と違い、公的扶助プログラムの受給者は貧

困者に限られており、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ため、先ほど述べたように受給者に正統性があると考えられているか否かが政治的に重要な意味を持つことになる。なお、アメリカで福祉 *welfare* という場合は、拋出型の社会保障ではなく、非拋出型プログラムを指すのが一般的である。ニューディール期にも連邦政府は政策を実施する機構を持たなかつたので、政策の実施が基本的に州政府に委ねられることとなつたため、プログラムの詳細は州や地方レヴェルで相違することも特筆に値する。

また、ニューディールの時代に国民皆医療保険が制度化されなかつたことも、後のアメリカの福祉国家の発展に重要な意味を持った。一般的なイメージとは異なるかもしれないが、ニューディール期においても、社会プログラムを立法化するのは政治的に容易ではなかつた。裁判所は当初は連邦政府の権限増大に対して抑制的な姿勢を示していたし、南部民主党勢力もかつての奴隷制をもとに発展してきた南部の社会、経済の在り方を変革するのを恐れて社会立法に抵抗していた。ローズヴェルト政権は比較的立法化が容易なプログラムを迅速に通過させることを重視したため、州レヴェルでも制度化されておらず、論争的な性格を持つ医療保険の公的制度化に高い優先順位を与えなかつた。公的扶助や年金と違い、医療保険導入を求める活発な社会運動が巻き起こらなかつたことも原因である。とはいえ、医療保険の重要性は革新主義時代以降認識されていたため、アメリカでは、業種や企業を単位とした、あるいは個人向けの民間医療保険制度が発達を見ていた。政府も民間医療保険制度の発達を促すべく、徐々に租税上の優遇措置をとるようになった。その結果、ニューディールから第二次世界大戦期にかけて民間医療保険への加入者は増大していったのである。

社会福祉立法の制度化に尽力した人々は自らリベラルと称するようになった。西ヨーロッパでは小さな政府を主張する人々がリベラル、一方で社会福祉の拡充を主張する人々が社会民主主義的と呼ばれるのが一般的だが、

アメリカの場合は前者が保守、後者がリベラルと呼ばれるのである。

#### 四 一九六〇年代～七〇年代初頭の拡大期

民主党のジョン・F・ケネディとリンドン・B・ジョンソンが大統領を務めた一九六〇年代は、「偉大な社会」の創設が追及され、ニューディールで確立された社会福祉政策が拡充された時代だった。

第二次世界大戦後の経済成長を背景とした豊かな社会にあつて、貧困などの社会問題は個人の問題ではなく社会の構造的要因によつてもたらされた問題という見方が強くなり、福祉受給者に対して同情的な世論が高まつていった。一部の地域で福祉権運動と呼ばれる社会運動も展開されるようになっていった。アメリカ合衆国憲法には日本国憲法の生存権にあたる規定が存在しないので、社会福祉はアメリカ国民が当然に給付を受けることのできる権利であるとは考えられていない。もつとも、裁判所は、貧困者が福祉給付を受けるのは当然の権利だという福祉権運動の主張を明確に否定したものの、AFDCの規定が存在する限り、受給要件を満たした貧困者が給付を受ける資格（権利 right に対して entitlement と表現される）があると宣言した。その結果、六〇年代には福祉の受給者も大幅に増大することとなった。

一九六〇年代の偉大な社会を象徴するのが、高齢者向け公的医療保険制度であるメディケアと貧困者向け公的医療保険制度であるメディケイドが創設されたことだろう。先ほど、第二次世界大戦のころまでにアメリカでは民間医療保険制度が大幅に拡充されたことを指摘したが、公的な医療保険が導入される余地があるとすれば、民間医療保険でカバーされない分野、具体的にいえば、高齢者と貧困者だった。企業ベースの民間医療保険は労働者とその家族をカバーしたものの、退職後の医療費をカバーすることは認めていなかった。また、貧困者

は保険料を支払うことが困難だった。これが、一九六〇年代に、高齢者に対する医療保険であるメディケアと、貧困者を対象とするメディケイドの制度化に向けて国民の支持が集まった原因である。

また、社会保障も、第二次世界大戦後、大幅に拡大した。一九五〇年代以降、連邦議会は幾度も年金の給付額を増大させたし、一九五六年には社会保障が障害者にも拡大された。さらに、一九七二年には、社会保障給付は連邦議会の決定を経ずとも、生活費の増減に合わせて自動的に調整されることになった (cost-of-living adjustment の頭文字をとってCOLLAという)。また、それに応じて負担分である社会保障税も増大することとなった。時に政治家は、自らの再選可能性を増大させるべく、財政的制約を考慮せずに給付額を増大し、増税を回避しようとする傾向がある。この方式は、その問題を生じさせなくするメカニズムを伴った、優れた方法だと評価されることが多い。いずれにせよ、この方式が導入されたこともあって、戦後の経済成長に基づくインフレを背景として、社会保障費も増大することになったのである。

このように、一九六〇年代から七〇年代初頭にかけて、アメリカの福祉国家は、西欧諸国と比べれば不十分なながらも大幅に拡充されることとなった。しかし、一九八〇年代以降、福祉国家の拡大に対する反発が示されるようになった。そして、福祉の問題を社会の問題と見なすのではなく、むしろ個人の責任を追究する形での改革が目指されるようになっていく。

#### 第四節 近年の動向

##### 一 公的扶助政策再編の背景

一九六〇年代は社会福祉政策が拡充された時代だが、福祉国家に対する批判が強まっていった時代でもある。



社会福祉に対する批判には、経済的側面と文化的側面がある。経済的側面というのは、福祉国家を維持するためには多くの費用が必要なので、それを負担したくないと考える人が福祉受給者を批判するという側面であり、第二次世界大戦後のアメリカを特徴づけていた経済成長が一九七〇年代に終焉を迎えて以降、増大することになった。

アメリカの福祉国家批判に特徴的なのは、文化的な批判が強いことである。これはとりわけ、一九八〇年代に犯罪や麻薬などの、低所得者層の生活様式に結び付けて考えられることの多い都市問題が顕在化していくに伴って、強く現れるようになった。批判の中心となったのは、AFDCプログラムだった。AFDCは、働く能力や意欲がない人々とその家族にセイフティ・ネットを提供していたが、その受給者は障害者を除いて怠けていて救済に値しない者とみなされることが多くなっていった。

アメリカで嘲笑的なニュアンスを込めて「ウェルフェア」という表現が用いられる場合には、この公的扶助プログラムが念頭におかれているといわれている。様々なプログラムについて、政府の財政支出額が少なすぎるか、ほぼ適正か、多すぎるかを問うた世論調査で、「福祉 welfare」について問うた時は、少なすぎるが一三%、ほぼ適正が二五%、多すぎるが六二%という回答だったが、同じ調査で同じ人々に「貧困者への援助 assistance to the poor」について問うた時には、少なすぎるが五九%、ほぼ適正が二五%、多すぎるが一六%という回答になった。アメリカでも、貧困者に対する援助と福祉支出はかなりの程度重複している。にもかかわらず、調査票の表現を変えただけでこれほどまでに異なる結果が出るのは、アメリカでウェルフェアと嘲笑されるAFDC受給者への批判が強かったことの端的な表れである。

話を複雑にしているのは、AFDCのコストの負担者と受益者の分化が、人種とジェンダーの影響を帯びてい

ることである。AFDCは、元々母親年金の補完として出発したこともあり、その受給者は女性が多かった。しかし、受給者の中で寡婦よりも未婚の母の占める割合が増大していき、また女性の社会進出が一般的になっていく中で、給付を受けている女性は働く能力があるにもかかわらず、あえて働かずAFDCを生活の手段として悪用していると考えられるようになっていき、受給者に対する批判が強まっていった。

そして、世論調査の結果を分析すれば、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が明らかになる。一九八〇年代には、福祉給付こそがアンダークラスと呼ばれる貧困者に他者依存的な生活をおくる誘因を与えているとの批判も登場するようになった。公的扶助プログラムを維持する上では受給者に正統性があるとみなされることが必要だが、受給者の社会的イメージが悪化するのに伴って、プログラムの正統性に対して疑問が提起されるようになっていったのである。

## 二 P R W O R A

以上のような背景を踏まえて、貧困問題を解決するには、福祉受給者の価値観と行動を変革する必要があると主張されるようになった。そこでは、社会給付を得るには一定の労働を行ったり、職業訓練を受けるなどの義務を果たさなければならぬという社会契約の考えが強調されるようになった。

この立場を体现するのが、一九九六年にビル・クリントン政権下で成立した、新しい社会福祉プログラムである。一九九二年の大統領選挙戦で、民主党の大統領候補であったビル・クリントンは、「我々におなじみの福祉を

終わらせる」ことを宣言した。そして、クリントン政権の下で、一九九六年に、AFDCプログラムを含む一九三五年の社会保障法を廃止し、個人責任・就労機会調停法（PRWORA）が採択されたのである。

その中で中核的な位置づけを与えられたのが、貧困家庭一時援助（TANF）プログラムである。この特徴は、受給期間を制限するとともに、受給者に勤労の義務を課したことである。前者に関しては、プログラムの実施の責任を負うことになった州政府は、継続して二年以上、また、通算して五年以上受給している家族に対する給付に連邦からの補助金を使用してはいけないことになった。つまり、TANFプログラムの下では、貧困者はどれほど貧困状態に陥っているとしても、生涯で最長五年まで、また、継続して二年までしか給付を得ることはできなくなったのである。アメリカでは、社会福祉は合衆国憲法から当然に導かれる権利と認められなかったため、立法措置によって福祉受給期間を一律に定め、強制的に期限で切ってしまうことができるのである。

後者の労働の要求に関しては、一般にワークフェアと呼ばれ、身体的に労働可能な福祉受給者に労働ないし職業訓練の義務を負わせることが求められた。具体的には、TANFの成人受給者は、州が規定する労働等に従事することが要求され、その義務を果たすことができない場合は、社会福祉給付を得られなくなってしまう。この制度の前提となっている、福祉受給者も勤労すべきという価値観、また、これに伴う勤労倫理や遵法意識は、議論の余地なく当然に身につけるべきものとされ、受給者がその価値観を身につけて建設的な生活を営むために政府が監督的な立場から生活を管理することが必要と考えられたのである。

この改革は、従来の保守対リベラルという伝統的な枠組みに位置づけることは出来ない。この立場は、貧困者の権利やニーズに基づいて給付水準を向上させるのではなく、社会秩序維持の観点から貧困者の生活習慣を変更させるためにプログラムを活用する点で、保守的な性格を帯びている。一方で、政府が大きな役割を果たすこと

を要請する点で、リベラル派と共通する面がある。また、福祉受給者の就労可能性を高めるべく職業訓練などを施すことは、単に給付を拒否したり給付額を削減することと比べてコストがかかる。この改革動向は、政府の規模ではなく、社会福祉の再定義、ひいては政府の果たすべき役割の性質を変革することを要請する考え方だといえよう。

なお、実際には福祉プログラムが人々を支援する上で期待された役割を果たせておらず、身体的、精神的に労働可能であるにもかかわらず労働していない人にセイフティ・ネットを提供する役割や、福祉受給を希望する人に職業訓練、教育支援、カウンセリング等の社会サービスを提供する役割は、NGOが果たすようになっているといわれている。

また、従来の社会保障法と比べて、州以下の政府の政策的裁量の権限が増大する一方で、財政的制約が増大したことも特筆に値する。そもそも、一九九六年の福祉国家再編に際しては、連邦政府より先に州以下の政府が率先して改革を実施しており、一部の先駆的な州や都市で実験的に導入された改革の成果が他の多くの州によって模倣され、また地域の独自性に配慮した修正が加えられて広まっていた。その過程でプログラムの有効性と問題点がある程度明らかになったのを受けて、連邦政府がその成果を取り込む形で改革が達成された。このような経緯もあって、立法過程では、貧困者から距離のある連邦政府ではなく、より身近な州以下の政府が福祉サービスを提供する方が、ニーズに適ったサービスを提供できると主張された。また、連邦政府が政策を一元的に実施するよりも、州以下の政府が多様な政策実験を行う方が、自由競争の原理が働いて、より良いプログラムが生み出されるとも主張された。その結果、TANFプログラムは、一括補助金として州政府に財源が与えられ、その使用に際して州政府の独自性が大きく認められるようになった。AFDCの下では、貧困者が多く、救済の必

要性が高ければ、連邦政府は制限なく州政府に財政的補助を与えなければならなかった。しかし、TANNTの下では、連邦政府は各州に一括補助金として定まった額の資金を与え、経済、社会状態に応じて金額が増減されることはない。その代わり、州政府は一定の要件さえ満たせば、それをどのような形で利用しても良いこととなり、州政府の裁量の幅が拡大したのである。だが、この点については、仮に州以下の政府が独自に再分配政策を拡充してしまうと、貧困者を寄せ付ける一方で、増大する負担を避けるべく高額納税者が他地域に逃げる可能性がある。州以下の政府は社会福祉政策の規模を縮小しようとする、「底辺への競争」が発生するのではないかと心配されている。

## 二 社会保障

社会保障は今日極めて重要なプログラムとなっており、受給者は五〇〇〇万人を超えている。社会保障以外の民間の年金プランに加入していない労働者は半数を超えており、もし年金がなければ高齢者の半数以上が貧困線以下の生活水準で過ごすことを余儀なくされる状態となる。ちなみに、多くの地下鉄では二本の線路以外に、触れると死んでしまうほどの強烈な電気を流す第三のレールがあるが、このような状況を踏まえて、年金はアメリカ政治の「第三のレール」になったといわれることもある。

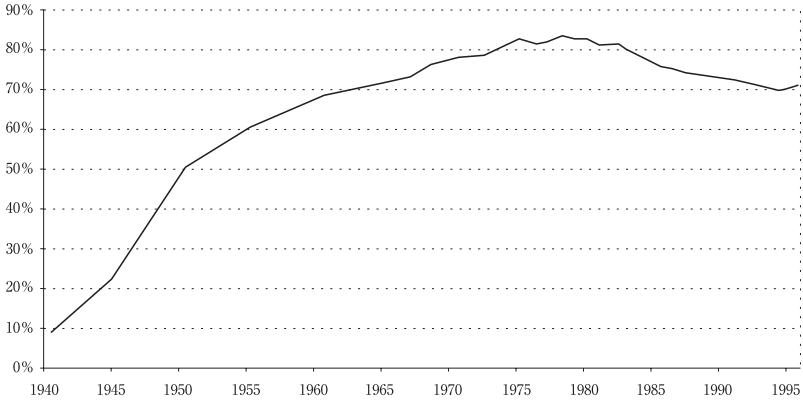
一九七二年に生活費に応じて年金給付額が自動的に上昇することになったため、社会保障給付額はインフレーションとスタグフレーションの下で大幅に増大した。また、医療技術の発達等もあり高齢化が進むようになると年金財政を取り巻く状況は悪化するようになった。アメリカは移民が多いこともあり、他の先進国と比べれば年金の財源問題は先鋭化していないと指摘されることもあるが、移民も一〇年（四半期を四〇回）以上アメリカで

労働すれば年金の受給資格が得られることもあり、社会保障の先行きは楽観できる状況にない。この問題は、ベビー・ブーマーが仕事を辞めて年金を利用する二〇一〇年頃からより顕著になるといわれている。

とはいえ、老齢年金の支出額を減少させようという提案がされることはまずない。というのは、アメリカ全体で選挙の投票率に減少傾向がみられる今日にあって、高齢者の投票率はむしろ上昇しているからである。また、高齢者の利益関心の追求を主張するアメリカ退職者協会AARPは三五〇万人もの会員を擁する全米最大の利益集団だが、AARPは政治家に働きかけるのみならず、全米各地で高齢者に投票を呼びかけるキャンペーンを展開している。年金は、いずれの人も（長生きすれば）いつかは受給することになると考えられるし、家族中に高齢者がいる人も多い。また、高齢者は年金財政に貢献してきたために受給する資格があると一般に考えられているために、年金の縮小を主張する集団も生まれにくい。

このような状況を踏まえて、一九八〇年代以降、ケイトー財団やヘリテッジ財団などの保守派のシンクタンクを中心に、社会保障プログラムの抜本的改革を求める声が強まっていった。その中で提唱されたのは、社会保障税の企業負担分の一部を企業が投資などに回して運用することのできる四〇一（k）プランや、個人負担分の一部を個人が自己責任で投資する個人勘定を導入することだった。この方針を最も明確に掲げたのは、二期目を迎えたジョージ・W・ブッシュ大統領である。彼は政府が経済的安全を保証するのではなく、個人が自らの資産をオーナーとして自己責任で運用するオーナーシップ社会の実現を主張し、社会保障税の一部を市場ベースの個人勘定で運用できるよう求めた。ブッシュの提言は実現しなかったものの、今日でも個人の選択と責任を重視する考え方は強く支持されている。

図：アメリカにおける民間医療保険保有者の比率（一九四〇～一九九五年）



### 三 医療保険制度

アメリカの福祉国家の大きな特徴は、国民皆医療保険が公的に制度化されておらず、二世紀初頭においても医療保険を持たない人が多数存在することである。代表的な比較福祉国家研究によれば、産業化の進展に伴って福祉国家も発展するとされている。にもかかわらず、産業化が最も進展しているアメリカで、四〇〇〇万人以上が医療保険を持たずにいるのは驚きである。しかし、見方を変えれば、医療保険が高齢者と貧困者を除いて公的に制度化されていないにもかかわらず、国民の六人に五人が医療保険を持っている事実の方が驚くべきことだろう。これは、民間の医療保険が歴史的に発達し、政府が租税上の優遇措置などを採ることで民間医療保険を間接的に推進してきたことの結果である。そして、このように民間医療保険が発達してきたことが、かえって医療保険の公的な制度化を阻んでいるのである。

革新主義時代に始まる民間医療保険制度の発達、とりわけ民間医療保険が地域を基盤として業種別に導入され発展してきたことは、アメリカの医療保険制度の発達にとって大きな意味を持っていた。医療保険政策の潜在的な受益者が業種や地域、組合ごとに分断され、

公的医療保険制度の導入を求める声がまとまったものにならなかったからである。労働組合にとっても、実現可能性の低い公的医療保険制度の導入を目指して活動するより、個々の企業単位で団体交渉を通して私的保険の充実を目指す方が、具体的な利益を組合員に与えることができるために望ましかった。公的医療保険制度導入はスロークアンとして一貫して掲げられてきたものの、実際には企業や業界ごとの民間保険が拡充されることとなり、それがかえって公的医療保険制度の実現を妨げる結果となったのである。

企業や業界を単位として民間医療保険が発達したことは、医療保険にも雇用・労働市場に存在する差別や不平等が反映されることを意味した。雇用・労働市場では、社会に存在する人種、エスニシティ、ジェンダーに関する差別や不平等が反映されてきたため、長きにわたってマイノリティは保険を提供するような、あるいは、自ら民間保険に加入することを可能とする賃金を払ってくれるような、社会的、経済的な地位の高い企業で職を得ることができなかつた。社会、経済的地位の低い人々は利益集団を組織するためのコストを支払うのが富裕層と比べて容易でないので、彼らが公的な医療保険制度導入を求めて効果的に政治活動を行える可能性も低かつたのである。

では、二〇〇八年の大統領選挙前に公的医療保険制度の導入が大きな争点となったのはなぜかといえ、ある程度真面目に働いていれば医療保険に加入できるはずという、従来前提が崩れつつあったからである。一九九〇年代以降のアメリカでは、ワーキング・プアと呼ばれる働く貧困層の増大が大問題となっており、企業に勤めているにもかかわらず保険料を払うことができない（あるいは、企業から突然解雇されて再就職できない）状態に陥る恐れがあるとの不安がミドルクラスにまで拡大したことによって、民主党支持者を中心に国民皆保険の実現が求められるようになったのである。



とはいうものの、世論が医療保険改革推進でまとまっていたわけでもない。二〇〇九年六月に行われた世論調査では、国民の八五%がアメリカの医療保険制度を根本的に変革すべきだとしており、政府が医療保険を運営する案を支持する人は民主党支持者の九割、支持政党を持たない人の七五%、共和党支持者の約半数に及んでいる。しかし、その一方で、国民の七七%の人が自らの医療を取り巻く状況に満足していると回答しているのである。これは、一般論としては医療保険改革を支持していても、自らに大きな経済的負担が及ぶことがわかれば不支持に回るかもしれない人が多く存在する可能性を示しているといえるだろう。

このような中で、二〇一〇年三月に、国民皆保険の導入を掲げていたオバマ大統領の下で、激しい党派対立を経て、極めて僅差の投票結果の下に医療保険改革法が成立し、国民皆保険を目的とする政策が導入された。しかし、この政策は、国民に保険加入を義務づけることを定めたものであるに過ぎない。低所得者に対する税額控除やメディケイドの拡張は決定されているものの、メディケア、メディケイド以外の新たな公的な保険が導入されたわけではなく、むしろ民間保険会社に対して新たな市場を創出した側面がある。また、改革の中核部分を実施に移されるのは二〇一四年以降となっており、それまでの間に連邦議会選挙と大統領選挙が実施されるため、内容が修正されたり撤回される可能性も残されている。さらには、国民に保険加入を義務づけることや、政策を州政府に実施させることの合憲性を問う訴訟も数多く提起されているため、今後の見通しは不透明な部分が多いのである。

### むすびにかえて

近年のアメリカを「新しい金びか時代」と表現する論者が増えている。これは、貧富の差が拡大するとともに、

その格差が世代を経て継承され、固定化している現状を指す表現である。アメリカでは、平等という価値が重視され、個人主義、民主主義、自由、法の支配などと並んでアメリカ的信条を構成するといわれることもある。だが、富の不平等も、全ての人の生活水準が向上していたり、個人に機会の平等が保証されていて、社会的上昇の可能性が十分に開かれている場合には問題になりにくいといえるだろう。

しかし、世論調査によれば、アメリカが「持てる者」と「持たざる者」に分断されつつあるという見解を支持する人の割合は、一九八八年の二六％から二〇〇七年には四八％に増大している。自らを「持たざる者」だと考える人の割合も同時期に一七％から三四％に増大している。現実にも貧富の差は拡大しており、近年の富裕層の富の蓄積が顕著な一方で、貧困者を取り巻く状況は悪化している。アメリカは機会の国であり、どんなに貧困な家庭に育つても努力と勇気があればアメリカン・ドリームを達成できるといふ、ホレイショ・アルジャー的な世界はもはや現実のものではなくなっている。さらに、この経済格差は、政治的な影響力とも相関しているといわれている。

また、今後は郊外における貧困の増大にどう対応するかという問題が重要になってくると思われる。一九九九年から二〇〇九年にかけて、大都市圏の貧困者は五五〇万人増大しているが、その三分の二は郊外に居住している。その結果、一九九九年には大都市と郊外にほぼ同数の貧困者が居住していたが、二〇〇八年までに郊外の貧困者数は都市の貧困者を一五〇万人上回っている。歴史的に貧困層は都市中心部に多いと考えられてきたこともあって、郊外のNPOは都市のNPOと同水準の社会サービスを提供できるところが少ない。今後郊外の貧困者対策が重要性を増すことは間違いないだろう。

このような現状を踏まえて、様々な対策が提唱されている。リベラルな立場からは、貧困者支援策をいかにし

て拡充すべきかが論じられることが多いが、今日のような経済状況になっても保守の立場からは福祉国家の縮小が主張されるのが、アメリカの特徴である。例えば、個人の責任感強化と労働義務化をさらに推進する観点から、公的扶助をローンとして提供して、将来の返却を義務付けるよう提唱する人々がいる。また、ベーシック・インカムとして年に一万ドルの給付を二一歳以上の全国民に行う代わりに、福祉プログラムとエンタイルメントを全て廃止するよう提唱する論者もいる。日本では、ベーシック・インカムは社会福祉の拡充を目指す左派的傾向の強い人々が唱えるものだと考えられがちだが、小さな政府を実現するための手段として、保守の立場からベーシック・インカムが提唱されているのである。

比較福祉国家論では、アメリカは不完全な福祉国家と評されることが多い。本稿で紹介したように、アメリカの福祉国家は独自の発展を遂げてきたが、今日も個人の選択と責任をより重視する方向での改革が追求されている。今後もその独自性が際だっていく可能性は高いといえるだろう。

〈参考文献〉

この補論は、アメリカの社会福祉政策の変遷と福祉国家の発展を、政治学の理論を踏まえつつ、簡潔かつ体系的に概観しようとしたものである。本稿の大部分はこれまで筆者が発表してきた原稿をもとに執筆したものであるため、注は付していない。以下では、日本語で発表されたものの中から、とりわけ重要な研究文献を紹介することにした。

- ・天野拓『現代アメリカの医療政策と専門家集団』（慶応義塾大学出版会、二〇〇六年）
- ・天野拓『現代アメリカの医療改革と政党政治』（ミネルヴァ書房、二〇〇九年）
- ・小野亮／安井明彦『ブッシュのアメリカ改造計画―オーナーシップ社会の構想』（日本経済新聞社、二〇〇五年）
- ・渋谷博史『二〇世紀アメリカ財政史』（一）（二）（東京大学出版会、二〇〇五年）
- ・西山隆行『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』（東京大学出版会、二〇〇

八年)

- ・ 西山隆行「アメリカでは何故国民皆保険が実現していないのか?—革新主義時代から第二次世界大戦期までの医療保険政策をめぐる政治」『甲南法学』第四八巻四号(二〇〇八年)
- ・ 西山隆行「アメリカの対貧困者政策」『甲南法学』第五〇巻一号(二〇〇九年)
- ・ 西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション』(ミネルヴァ書房、二〇一〇年)
- ・ 西山隆行「アメリカの社会福祉政策の現状と課題」『甲南法学』第五一巻三号(二〇一一年)
- ・ 西山隆行「アメリカの多文化主義と社会福祉政策」飯田文雄編『多文化主義の政治学』(法政大学出版局、近刊予定)
- ・ 根岸毅宏『アメリカの福祉改革』(日本経済評論社、二〇〇六年)