

# アメリカ合衆国と 20 世紀世界

—— アメリカ的生活様式の台頭とその衝撃 ——

紀 平 英 作

## 目 次

- I はじめに
- II 1960 年代における貧困
- III 福祉国家としての 20 世紀合衆国国家(1)
- IV 福祉国家としての 20 世紀合衆国国家(2)
- V 豊かさと人口管理
- VI 結びにかえて

## I は じ め に

イギリスからアメリカへの覇権交替という、世界秩序の大規模な変容を認識の基底において、今世紀初めからの合衆国の台頭が世界史に与えた衝撃あるいは影響を語るのであれば、もちろん一様ではない様々な議論が展開できるであろう。ただ、<sup>1)</sup>かりにここでは「アメリカ的生活様式」と呼ぶ、今世紀初めのアメリカに胎動した大衆レベルにまで広がる大量消費の生活様式——言葉を換えれば大衆消費社会の始動——は、その背景となった大量生産システムの開発とともに、アメリカの台頭が 20 世紀に与えた際だった衝撃の一つであった。今世紀に入ってみられた国家機構の変化、とくに世紀中葉からの福祉国家の台頭も、この大衆消費の拡大、変容という新しい生活様式に立脚した、20 世紀に固有の政治展開であったと位置づけることも出来るように思う。

たとえば、1930 年代の大恐慌期から 70 年代まで合衆国の政治は、ゆるや

かで保守的な歩みではあったが、1920年代に顕現し始めた「アメリカ的生活様式」を国家領域内に均一に広げること、少なくとも、その基準のもとに国民生活の底部をある水準に均一化することを、継続する一課題としてきたように見える。総体的には西欧の国々が、そしてまた合衆国が、今世紀中葉からなぜそのようなより広い規模の政治社会統合に係わる課題を負ったのかという政治史上の問題は、ここでは別の機会に検討する命題としたい。ただ一言しておくべきは、30年代の恐慌が示したように、大量生産と大衆消費社会の組み合わせは、実際のところ両者だけで機能できる自立的な経済システムではなかった事実であり、そのシステムの円滑な活動また成長のために、以後の政治過程は国民生活の一定の底上げや富の分配を計る新しい質の国家介入を試みたという、やはりその限りで無視できない消費社会が生んだ政治的波紋である。

いずれにせよ、合衆国では今世紀が進むにしたがい、社会改革者と経済専門家が個別に始めた調査を政治機構がしだいに取り込むという形で、連邦政府は、国民経済また社会生活のあり方を手広く調査し、その調査に照らして合衆国における最低生活水準——「貧困」ライン——を定義してきた。とくに、連邦政治機構に高齢者また貧困母子家庭に対する生活保護が組み込まれた1930年代以後は、「貧困」の定義や「貧困」基準の作成が相応の行政的意味をもっていった。そして、なにより興味深いことは、この過程で作られ出された20世紀後半の合衆国における「貧困」ラインは、他国のすべてに適用する訳ではない、世界史においても、また同時代の世界の現実からみてもそれなりに豊かとさえ言える消費生活様式であったという事実である。

小論はさしあたり以上のような認識を与件として、次に列挙する三点の問題にそって、合衆国が20世紀世界に与えた衝撃の一つの姿を浮き彫りにしようとするものである。

(1) まず第一に、20世紀を通してアメリカにおける「貧困」とは、どのような水準のものとして定義されてきたのか。そしてこの「貧困」に対処する政治制度は、いかに変化したのか。以上の二点を整理することから、20

世紀合衆国における新しい生活様式ないしは生活水準の台頭、またその生活水準と国家の変容がそれなりに相関した事実を確認してみたい。

(2) 第2の問題に移るには、また多少の説明が必要であろう。かりに「アメリカ的生活様式」が合衆国において20世紀後半、以上のような特定の政治制度によって確保されている事実が確認できるのであれば、われわれはその点から議論を次のように敷衍することができるかもしれない。今世紀の後半、アメリカさらに日本を含んだ西洋諸国において、「アメリカ的生活様式」ないしはそれと同質的な生活様式がある種の福祉国家という、いずれにしても、国民国家を基礎とした大きな政治行政機構の枠で保持されているという現実、20世紀の世界史を考える上でどのような問題を投げかけているのか。この生活様式と20世紀国家の変容は、なるほど一方では新しい生活様式の国家をこえた波及、また福祉国家の複数化という拡大のダイナミズムを含んでいた。しかし、同時にそれらは、特定国家群あるいは特定地域の生活水準を選別的に引き上げる反面で、その他の地域との間に横たわる生活水準の違いを容認し、場合によっては一層差異を厳密なものとするという傾向を、非西欧を含めた世界秩序の上では確実に含んだようにもみえる。つまり、「アメリカ的生活様式」とそれを確保する国家単位の政治変化は、一面、近現代世界史を貫く南北の関係、とくに両者における生活資源の分配格差を継続的に保持する政治展開として、20世紀世界史の上に独自の意味を持ちはしなかったか。合衆国国家の社会的統合過程を振り返ることで、このような仮説が多少の根拠をもつかも知れない2・3の事実を示してみたい。

(3) 最後に、20世紀後半に形成された合衆国における福祉国家の内実は、1980年代に入って、外見的には後退に向かう方向を示した。この近年の変容を測り、多少の意味を考えることで論を結ぼうと思う。

## II 1960年代における貧困

20世紀末から今世紀の合衆国政治社会史を俯瞰し、この国において貧困

とそれに係わる社会政策のあり方がとくに重要な議論また政治的争点となった時期をあえて別出すれば、われわれはさしあたりつぎの3つの時期を挙げるであろう。革新主義期と呼ばれた世紀初頭の時代、それも1900年代後半から1910年代前半の時期が、第一である。第二の時期は大恐慌下の1930年代、わけてもニューディール政策が展開した33年から38年頃の時期であった。そしてこれに引き続くものとして第三の時期に当たるのが、民衆レベルでは公民権運動が高揚し、また既存政治権力の側でもリンドン・B・ジョンソン民主党政権が「偉大な社会」構想を掲げた、1960年代中葉以後であった。いまわれわれはこの第三の時期、1960年代の中頃から議論を始めてみたい。

63年11月、ジョン・F・ケネディの不慮の死を受けて政権の座についたジョンソンは、翌64年1月議会にあてた彼の最初の年次教書において、合衆国社会内における貧困に対し政府は無条件の戦いを挑むと宣言した。彼が年次教書の4カ月後ミシガン大学の講演（5月22日）で初めて言及した「偉大な社会」構想では、少数人種集団の公民権確保とともに、貧困の追放が、合衆国の目指す最も重要な社会政策上の目標であると重ねて指示されていた。ちなみに1月の年次教書を読み上げたジョンソンは、「地上において最も豊かであるわが国は、貧困追放戦争に勝利する力を持っている。この戦いに敗れる訳にはいかない」と語って、貧困追放が合衆国にとって勝利可能な目標であることを強調していた<sup>2)</sup>。

いまわれわれはこの64年に語られた合衆国における貧困とはどのような内容のものであり、また連邦政府はそれをどれほどの規模の問題と理解していたかを、やや別の資料から確認しておこう。ジョンソンの年次教書に添えて議会に提出されたこの年の大統領経済顧問委員会年次報告、いわゆる『大統領経済報告』（以下報告と略記）は、大統領教書を補足する形で「合衆国における貧困の問題」に一章をさき、政府が課題とする貧困の規模、また貧困理由の分析、さらにはこの時点で政府が立案中であった貧困追放戦争プログラムの政策概要を列挙していた。議論の中で、多くの児童を巻き込む家族単位

の貧困をひきおこす原因には、最も常識的な理由として生計維持者の失業が指摘されていた。しかし失業とは全く異なる要因である、生計維持者が働きながらも賃金が安い低賃金労働者家族のケース、あるいはそれと正反対に、高齢者、母子家族など、雇用機会があったとしても種々の理由によって労働市場に参加できない特殊事情の世帯も数多いと、この報告は、貧困の要因が多様でまた複雑である点に注意を喚起した。報告は低賃金のケースについては、職種や教育水準の低さばかりか、人種差別などの払拭されるべき社会要因が深く関連している点を、この種の政府文書としてはかなり率直な印象を与える叙述で触れた。総じて、貧困は都市にも、また農村にも地域を問わず存在している。その場合、非白人家族、母子家庭、失業者家族、稼働能力者を欠いた家族、そして最後に農村の小農世帯という、5つのタイプの家族で、<sup>3)</sup> 貧困発生率が著しく高いというのが報告の指摘であった。

報告は以上のような貧困原因を指摘するとともに、現状の合衆国で貧困者がどの程度の規模存在しているかという問題についても、ある尺度を基準に具体的数字を挙げた。1962年価格で計算し、都市居住4人家族世帯の年収が3000ドル（課税前所得）に満たない世帯を貧困家族と理解し、これを基準に貧困世帯数および貧困者数を統計的に算出する手法がとられた。62年時点で合衆国には4700万世帯が存在したが、この内の約20パーセントの世帯、930万世帯が以上の基準の所得に達していない。したがって3300万人からおそらく3500万人におよぶ人々が、62年の時点で貧困者であったろうというのが、この報告の推定であった。<sup>4)</sup>

合衆国商務省国勢調査局が毎年発行する『統計抜粋年鑑』*Statistical Abstract of the United States*に、連邦政府がアメリカ人として見苦しくない生活を確保するぎりぎりの最低所得水準を貧困ラインとして線引きし、この所得水準に達しないものを貧困者として算出する、いわゆる合衆国社会における最低生活水準所得と貧困に関する公式統計表が掲載するようになったのは、この64年からであった。そして64年の場合には、1月の大統領経済報告が試算した都市居住4人家族の年収3000ドルが、アメリカ人としての最

低生活水準年収とされ、それを基準とした貧困者数推定が掲載された。ただし経済報告のこの数字は、その年連邦保健教育福祉省の社会保障局が、家族構成、とくに世帯人数にいま少し細かな配慮を加えて修正した新しい貧困ライン数値に置き換えられ、翌 65 年以降は、社会保障局が作成した貧困ラインと貧困者数が公式統計として、物価調整を施されながら今日まで発表

されている。<sup>5)</sup> 表 1 は、65 年 1 月社会保障局発行の月刊誌に発表された各世帯構成を勘案した新しい貧困ライン数値の一覧である。ここでも評価の中心基準となったのは平均的家族とみなされる都市居住 4 人家族であった。したがってこのタイプの家族の数値は先の 64 年経済報告のそれとほとんど変わらない。ちなみに社会保障局の作成になる貧困ライン表によると、64 年時点で合衆国において貧困とされた人口は 3410 万人、全人口の 18 パーセントであった。

社会保障局が示した表 1 の貧困ラインが、20 世紀後半の合衆国において政府が認定する、アメリカ人として見苦しくない生活を営む最低所得水準であるとすれば、われわれはこの生活水準と生活様式が、歴史的にどのような意味を持つものであったのかについて、さらに立ち入った分析を加えておく必要がある。1980 年代あるいは 90 年代に入った平均的な日本人中産階級の生活感覚からみれば、この合衆国の貧困ライン、とくに 80 年代の数値は、一面において、とくに羨むほどの水準でないことは確言できる事実である（われわれは電化製品などある部門の物質面では、合衆国におけるこの貧困ラインでは到底購入できない高額の商品を多く購入している）。その事実はおそらく 20 世紀のアメリカ的生活様式あるいは生活水準が、もはや合衆国一国のものではなくなったことの確かな証明の一つにも他ならない。しかし、以上の事実を了解した上で 64 年時点での合衆国の貧困ラインを改めて仔細にみるとき、その数字がなお、20 世紀の世界史の上では際だって新しい意味を含んでいた事実を、注意深く指

表 1 社会保障局作成による 1964 年の貧困ライン

家族規模	年間所得
単身者	\$ 1,540
2 人家族	\$ 1,990
3 人家族	\$ 2,440
4 人家族	\$ 3,130
5 人家族	\$ 3,685
6 人家族	\$ 4,135
家族 7 人以上	\$ 5,090

[典拠] Mollie Orshansky, "Counting the Poor," *Social Security Bulletin*, 28 (Jan. 1965), p.9より作成。

摘しておきたい。

やや細かい数値の分析に立ち入るが、64年、貧困ラインとされた所得の算出基礎となったものは、とくに食費であった。全所得は、年間に費やされる家族の食費を農務省が61年に作成した「並の食事計画」<sup>エコノミー・フード・プラン</sup>基準のもとで計算した後、それに3倍をかけるという、見方によっては荒っぽい方法で積算された<sup>6)</sup>(先の標準家族世帯、都市居住の4人家族の場合には、年間食費が1040ドルとみなされ、それに3をかけた数字が3130ドルであった)。しかしこの計算の基礎となった概念には、今世紀後半のかなり早い時期からアメリカ人の生活水準において食費が全生活費に占める割合は3分の1程度であるとする、アメリカ的生活水準を示すそれなりの特徴と言って良い一指標が基礎理念となっていた。もちろんエンゲル計数が33パーセントあるいはそれ以下という生活様式も、特定の条件がなければ、歴史的にことさら注目すべき生活様式とは言い難い。とくにその条件とは、ここで計算された食費が、人間としての生存ばかりか威厳を保ち得る程度の内容のものかどうかであろう。ちなみに表2は、64年、社会保障局が都市4人家族の食費を1040ドルと計算したさい基礎とした農務省の上記食事基準を、ある研究者が週あたりの食費で購入できる食品量として整理したものである(なお、この場合の単位は5人家族である)。その内容は、一

表2 1964年の貧困ライン所得で購入できる五人家族の週あたりの食品量

肉・魚・鳥肉の量	4.0kg
ミルク	23.9ℓ
鶏卵	25個
豆類	1.2kg
オートミール・小麦粉・パン・ パスタ・その他穀物類	7.0kg
ポテト	5.9kg
フルーツおよび野菜	12.0kg
油脂	1.2kg
砂糖など	1.3kg

(典拠) Diana Karter Appelbaum, "The Level of the Poverty Line: A Historical Survey," *Social Service Review*, 28 (Sept. 1977), Table 1 (p.518)より作成。cf. ただし、この64年の農務省基準は75年に若干修正された。

う。

さらにいま一点、次の事実にも言及したい。実は食費を全体生活費の3分の1と計算する際には、いま一つの重要なアメリカ的生活様式の基準である住居の問題、とくにその質が、切り放せない意味を持っていた。実際、1964年の大統領経済報告が先の標準家族の貧困ラインとして3000ドルの年収を計算した根拠の一つも、食費が年間千ドルかかるものし

た上で、暖房光熱費を含めた住居費にも最低で年間 800 ドルを要するという配慮があった。<sup>7)</sup> 64 年、都市居住の 4 人家族の住居費として年間 800 ドルの経費がどの程度の質の住居を保証したのかについては、住宅費、とくに賃貸家屋・アパートの家賃が地域によって相当異なるため、大まかなことしか論じ得ない。しかし、資料的にさしあたり確認できることは、この規模の経費で支出可能な月約 67 ドルの家賃とは、全国平均として決してひどく低いものではなかった事実である。大統領経済顧問委員会は住宅経費を想定する際、1960 年の国勢調査を参考としたことは想像に難くない。その 60 年の国勢調査によると、非農村地帯における水道、瓦斯、暖房などの使用料を含めた「全体家賃」<sup>グロス・レント</sup>の全国中間値は月 71 ドル、大都市圏が 75 ドル、大都市圏以外が 58 ドル、一方、大都市圏内の中心都市部が 72 ドル、大都市圏内の中心都市部以外が 81 ドルであった。<sup>8)</sup> 64 年の年経費 800 ドルは、大都市圏では中間値よりもやや低い程度であったが、しかし見苦しいほどに低いとは思えない数字であることを、一応推論してよいであろう。

なお 1960 年の国勢調査は住宅調査の総説において、この年の調査結果の全体的な評価に触れ、合衆国の住宅事情が先行する 50 年代に量・質の両面で著しく改善されたと指摘し、同時期の合衆国の住宅をいくつかの角度から分析していた。大まかに約すとその分析は、1960 年時点で合衆国の全体住宅戸数は約 5800 万戸、独立家屋はその内の 70 パーセント、また 5 戸以上の共同住宅に含まれる戸数は 10 パーセント程度の比率を占めたとして、以上の戸数別全住宅の 84 パーセントから 90 パーセントにおいて、居住者一人に 1 部屋程度のスペースがあり、また各戸に個別の台所、水洗トイレ、およびバスタブがあり、しかも家屋全体に温水が使用できる状況であると説明していた。<sup>9)</sup> 先の年 800 ドルの家賃経費は、決して高いものではなかったが、しかし、その額からして、この時点での以上のようなアメリカ人の大半の住宅事情からかけ離れた支出額と解することも不自然であろう。むしろ以上のような住宅事情を考慮した上での幾分低めの住宅経費であったと考えることが妥当であれば、われわれはこの住居の質も、民衆の歴史にとって、やはり際



だって新しい質のものであったことを承認せざるを得ない。

以上われわれは、ジョンソン政権が64年、政権の中心的な施策として貧困追放戦争を掲げた際、同時に、アメリカ的生活水準に照らして合衆国社会で見苦しくないぎりぎりの最低生活を営む所得水準として線引きした貧困ラインの意味について、分析を加えてきた。改めて言えばジョンソン政権が貧困としたのは、このラインに達しない所得の人々であった。もとよりそこに括られた貧困者の中には、最悪の場合生存そのものにも支障をきたす極度の貧困者も存在しえた。しかし、他方で、この貧困ラインを多少とも下回ったものもやはり、合衆国では貧困者と見做されたということでもある。その限りでは64年合衆国政府が定義した貧困とは、一口に貧困といっても、その内部に相当程度の幅が存在しており、貧困ラインは世界的にみればかなり高い水準を意味したことは否定しえない。少なくとも、このラインをやや下回る程度の貧困が、世界のどの地域にも通用する貧困ではなかったことは、改めて言うまでもないであろう。<sup>10)</sup>

64年、このような形で合衆国における貧困を定義し、その撲滅を謳ったジョンソン政権による貧困追放戦争の背景とは、どのようなものであったのか。本節の最後の問題として簡単に触れておきたい。20世紀後半の合衆国知識人を代表する一人である経済学者ジョン・K・ガルブレイスの著書『ゆたかな社会』の第一版が公刊されたのは、ジョンソン政権のこの貧困追放戦争が始まる6年前になる1958年であった。この著作の第23章でガルブレイスは、ゆたかな社会のもとでの貧困というテーマを「貧困の新しい地位」という表題で取り上げ、おおすじ次のような議論を展開した。かつて貧困は多くの人々の運命であった。しかし、第2次大戦以後、ゆたかな社会へと変貌した合衆国社会においては、貧困は確実に少数者の地位となった。貧困者が少数であること、さらには、豊かさのもとで富の不均衡な分配に対する人々の関心が後退しつつある事実、また合衆国政治に伝統的である経済的保障に係わる政策が不備であることが、この貧困の解消を困難にしている。第2次大戦以後、政府が主張した経済成長が社会経済問題を自動的に解消すると捉

える思想をこえて、新しい豊かな社会のもとでの均衡を求める経済政策思想と、社会保障を確実にする政治思想への転換が、合衆国に求められる今日の課題である、と。つまるところガルブレイスは、合衆国社会が全体の豊かさのために少数の貧困者の問題に無関心になりつつある現状とその状況が含む政治的問題点を『ゆたかな社会』で指摘していた。<sup>11)</sup>

ガルブレイスの主張は以上の趣旨では、少数者の貧困にも手当を施す新しい社会的均衡のあり方、またそのための広い範囲にわたる政治的対処を社会が取りくむべき改革として求めた、哲学的色彩の濃い議論でもあった。しかしこの彼の議論の中では、実のところ彼のその哲学的含意よりもむしろ、ゆたかな社会における少数者の貧困という対照的な問題の設定方法が、同時代人に鮮烈な印象を与えたようにみえる。この後にケネディが提起し、ジョンソンが政策として具体化した60年代民主党政権の貧困追放戦争は、豊かな社会において有るべからざる貧困、したがってその追放という幾分スローガンのみが勝った楽観的にすぎるレトリックを、連邦権力と民主党政権への求心力を確保する重要な社会政策の一環に組み入れた。富の分配に配慮を加えるよりも、比較的小規模な予算で、貧困者の経済的・社会的自立を促進すると謳った職業訓練計画がとくに重視された点など、その政策はとうていガルブレイスの提言に含まれた改革の期待に合致するほどの政治的包括性を持たなかったが、少なくとも豊かな社会における少数者の貧困という命題自体は、60年代に浸透した豊かさを自賛する合衆国の社会通念の一端とほどよく共鳴したことは事実であった。<sup>12)</sup> ジョンソンの貧困追放戦争が64年という、合衆国経済が50年代後半の停滞を破って年率5パーセント前後の高い成長率を示しつつあった時点に開始された政策であったことも、この時期に合衆国政治に浮上した貧困追放戦争の政治的位置を理解する上で、重要な一点であったろう。

ジョンソンは64年3月16日、彼が主張する全国的規模での対貧困戦争の中心施策として経済機会法案を提出し、それに添えた議会への特別メッセージにおいて、彼の貧困追放戦争を次のような経済的投資にもたとえて説明し

た。貧困に対する戦争は、単に人々を保護するための闘いだけではない。それは人々に機会を与えるための闘いである。このような闘いを試みる理由の一つは、少数の貧困者を助けるということが全体の繁栄を拡大するからである。われわれの貧困にたいする闘いは、われわれの資源の最も価値あるもの、つまりわが国民の技術や力に対する投資であると言ってよい。そしてこの投資はそのコストに何倍も見合う多くのものをわれわれに還元するはずなのである。「貧困者1千万人の年収をそれぞれ1000ドル引き上げただけでも、その結果わが国の国民総生産は、年間140億ドルも拡大する計算になる。そればかりか、年間40億ドルがかかる生活保護の経費を大幅にわれわれは削減することができるであろう」。また「われわれはより多くの人々に生産と消費の機会を与え豊かさの基盤を拡大することによって、新しい産業を創造し、より高い生産性を生みだし、またすべての人々に対して収益やよりよい所得をもたらすことができるであろう」。貧困者に新しい機会を与えることは、他の多くの人々の生活をより豊かにするはずなのである、と。<sup>13)</sup>

ジョンソンが経済機会法のもとで対貧困戦争の主管部局として大統領行政府の中に新設を求めたのは、周知の経済機会局であった。そしてジョンソンは、この経済機会局に充当する対貧困戦争の経費として連邦予算の1パーセントに当たる9億7000万ドルを振り向けたいと、特別メッセージの中で述べた。彼自身が語るように9億7000万ドルというその額は、連邦予算の新たな組み直しを必要としない、そのほんの一部を振り向けることで合衆国における貧困が対処できると言う、楽観的な提案でもあった。<sup>14)</sup>

いずれにせよ、こうした富の再分配を避ける貧困者への職業訓練計画、それによる全体の富の拡大を強調したジョンソン政権の貧困対策論は、この時期、合衆国政治制度の中にすでに存在した社会保険制度また貧困者生活保護の制度といった独自の福祉国家的制度がそれぞれに拡大し、合衆国社会を福祉国家と規定するに足る政治機構の変化が一方にすすんだことと、ただちに直結した政策的要因ではなかった。しかし現実には両者は、60年代、政治的に対をなす関係を構成し、とくに後者の生活保護の行政は、前者で謳われ

た貧困撲滅が経済の拡大につながるという人目をひく政治的レトリックのもとで、比較的容易に予算の増額を獲得した。合衆国における福祉国家機構への変化が、60年代においてこのようなしごく楽観的とも言える貧困撲滅可能性への信念と、また貧困対策がいずれは国民所得の相対的拡大にもつながるといふ繁栄の論理をてこに進行したことは、20世紀合衆国史を長期に亘って眺めてもとくに気付く興味深い特徴の1つであった。

### Ⅲ 福祉国家としての20世紀合衆国国家(1)

結論をやや先取りすることになるが、以下筆者は20世紀後半の合衆国国家の様態が、いくつかの不完全な側面、あるいは独自の側面を持ちながら、西欧型福祉国家に共通するある種の政治的あるいはまた行政的特徴を備えていったと理解し、その趣旨に沿った若干の論証と事実を提示していく。ただし、20世紀を通じて制度面また思想面にみられた合衆国社会政策の著しい独自性、あるいはその変化の特殊な位相を、この間の世界史とまた合衆国政治社会史の双方の枠にいてどのように具体的に整理していくのか。とくに、その作業において検出された合衆国の一方の独自性と、他方、20世紀ヨーロッパ・アメリカ世界に共通した政治指向あるいは制度の一般的な類似性を、いかに整合的に理解し、変化の流れを明確にするか。以上の作業について、現時点における合衆国政治社会史研究は著しく立ち遅れている。その意味で、以下の筆者の議論も、多分に試論の域をでるものではない。しかしひとまず、われわれはすでに、1960年代中葉合衆国社会において一方に高い経済成長がみられるとともに、社会政策面では貧困追放の声が高まった事実を確認した。本節はこの事実を足がかりに時代を遡り、およそ今世紀前半からの合衆国社会政策の展開を眺めることから議論をつめていきたい。

20世紀前半における合衆国政治社会の歴史的変容を西欧型福祉国家の一つの類型の形成という観点から論じようとするさい、まず記すべき事実は、世紀後半福祉国家の構成諸要因として一般的に規定されることになる一連の

制度の整備が合衆国においては、他のヨーロッパ諸国に較べて著しく遅かった点であった。かりに、現在の時点で承認し得る 20 世紀後半の福祉国家の概念を、国家が管掌する老齢年金制度および失業保険制度を軸とした社会保険制度の整備、またこれと平行した貧窮者への公的扶助制度の拡大、さらには労資関係を安定させる意図での労働組合の法的承認およびその政治的保護をも組み込んだ、一連の社会および労働政策制度の国家的体系と理解するならば、<sup>15)</sup> 20 世紀合衆国史におけるこれらの制度の整備はたとえばイギリスに較べて四半世紀もの遅れを示した。イギリスの場合、この種の制度の初期形態が整備されたのは、今世紀初頭の 1906 年から 11 年の時期、自由党内閣期であった。1906 年、ピケなどの争議行為に対する不法行為訴訟から労働組合指導者を免責した労働組合争議法が成立し、さらに 8 年には、貧困老齢者への年金制度がイギリスにおいては成立した。そして後の制度に比較すれば適用範囲はごく限定されていたが、失業保険と健康保険制度の導入も、被保険者拋出制と一部国庫負担を組み合わせた全国保険法として、1911 年に実現をみた。とくに 11 年の全国保険法の成立は、合衆国においても社会保険制度に関心を持つ一部社会改革運動家に強い刺激を与え、類似の制度の導入を訴える政治行動のきっかけを与えた。しかし、その動きにも拘らず、この時期にイギリスに生じた制度的変化は合衆国において結局、模倣されることがなかつた。<sup>16)</sup> 老齢年金制度、失業保険制度、さらには労働組合に対する法的保護について、合衆国がこれらの制度を初めて包括的に整備したのは、イギリスから四半世紀遅れた 1930 年代の中葉であった。

1935 年 8 月、ローズヴェルト政権のもとでニューディール政策の一環として成立した社会保障法は、紛れもなく合衆国において、政府管掌の公的保険制度が持続的な国家機構に組み込まれ以後拡大していく、始点をなすものであった。被保険者および雇用者の拋出制に立脚し、国庫負担を原則的に伴わない連邦管掌制度として成立した老齢年金制度、さらに州政府単位の失業保険制度の整備を求めたのが、この 35 年社会保障法の中心項目であった。失業保険制度はこの後、30 年代末までにすべての州に整備され、また 40 年

からは老齢年金の支払も開始された。以上の事実からして合衆国の公的保険制度は、健康保険制度を除いてはほぼ30年代末までに整備され、40年代に入り実施の段階に入ったものと見て良かった。なお社会保障法は、この他に、従来州政府単位で拡散的に行われていた公的扶助制度を、連邦が一部資金を提供する国家制度の一環へと再編成し、その拡充を制度化した。生計能力を欠く貧困老齢者、盲人、身障者、さらに要保護児童補助と呼ばれた困窮家庭児童（1961年までは実質上母子家庭児童）への援助が、連邦政府と州の資金分担による生活補助制度として整備された。<sup>17)</sup>

要すれば合衆国の公的保険制度については35年の社会保障法がその起点であり、また労働組合保護に関しても、やはり35年に成立したいま一つのニューディール立法、全国労働関係法が本格的な始点であった。

制度の始発が遅かっただけ、35年の合衆国の制度はイギリスの制度を模倣しながら、それに工夫を加えて独自の制度として出発したことは、まず記して良い点であろう。何より35年の合衆国の制度は、一方において大恐慌下という特殊な経済危機の最中であったが、立案にあたっては確実に長期的な制度となるものと想定され、したがって専門家の手で立案、計画されたことが特徴であった。しかしいずれにしてもそれらが、制度の始発としてはイギリスにおよそ四半世紀遅れたことは、20世紀の合衆国史を見る上でやはり看過できない特徴点であった。

おそらくは、上の事実と密接に関係した現実であったろう。近年毛利健三がイギリス福祉国家の形成に係わる研究において一章をさいて強調した、今世紀の初めイギリス自由主義思想において起こった「貧困観の旋回」という現象も、今世紀初頭の合衆国には明確な形でみられなかった。近年の福祉国家の研究の流れからみれば、この事実も、われわれの考察に興味ある比較史的視点の一つを提供する。

毛利氏が指摘した「貧困観の旋回」とは、大筋を約せば、今世紀の初めのイギリス自由主義思想家の思索に起こった、貧困が個人の責任であるとみる伝統的観念を捨てて、部分的にせよ個人の責任の範囲をこえた経済的社会的

諸力の結果として生じるものと捉え、したがってこうした社会的貧困に対して国家が責任を持ち、対応策をとることを承認する思想、あるいはその対応策を積極的に論じる政治的立場であった。毛利氏は、自由主義者の間にみられたこの思想的転換を、イギリスが福祉国家へ転じていく際に不可欠であった社会思想の転換過程であったと捉え、この種の議論を代表する人物の一人として、世紀初頭の進歩的自由主義者J・A・ホブソン<sup>18)</sup>らを例に引いた。なるほどわれわれは、このホブソンに引き較べて同時期の合衆国自由主義思想家の中に、彼に対比できるような貧困に対する社会の責任を明確に論じた議論を、まず見出すことが出来ない。が、やや逆説的となるが、このような議論が世紀転換期合衆国において欠落していた事実（あるいは完全な欠落とはいわないまでも希薄であった現実）は、合衆国政治社会史を長期的な視野で理解しようとする際、それなりに分析に値する特徴点でもあった。つまり、合衆国が社会政策の展開という分野でイギリスに較べて制度的に大きな遅れを示したこと、そのこと自体は今世紀初頭の合衆国において知られていなかった訳ではなく、むしろ了解されていた事実であったからである。ただ興味深い点は、一部の自由主義的知識人も含めて政治的エリート層は、以上の現実をイギリスに比較して合衆国政治の重大な欠陥をなす「遅れ」とは理解していなかった。この社会理念のずれこそ、合衆国政治社会史がおかれた文脈の独自性が際だって現れた点であった。議論をこの点にそっていま少し掘り下げてみよう。

実のところ、30年代大恐慌が深刻化する以前の20世紀第1・四半期の合衆国に、ホブソンが社会的と呼んだ貧困や、賃金労働者の階級的不満に対して、何らかの対応を示そうとする社会理念がまったく存在しなかったわけではなかった。ただそれは、イギリスのように社会政策ないしは制度として政治的に表現されるはずもなかった点で、厳密な意味では社会政策理念というのが不適切であった。それゆえわれわれも、ここではそれを一群の政治指導者、産業界の指導集団、さらには一部知識人が思想的に鼓吹した、ある種の社会的イデオロギーと呼ぶことにしたい。その議論は、簡単に約せば、1910

年代前後から 20 年代にかけて実業界において宣伝され始め、20 年代後半には合衆国社会の指導理念にもなった観のあった、合衆国労働者の高い賃金を謳う一連の議論であった。いま少し細かくみてみよう。この議論はただ単に、合衆国の労働者の賃金が高い（それ故に合衆国には社会保険は必要ない）と主張するだけの議論ではなかった。それには次のようないま一つの説明が加わっていた。合衆国経済の円滑な発展は、労働者の高賃金ひいては高い購買力によって支えられているのであり、その意味で資本は生産性の上昇に見合った労働者賃金の引き上げを進めなければならない、それが合衆国社会の繁栄につながるものでもある、と。以上の議論が、20 年代、労働者の生産活動ばかりか福利面にも関心を寄せる企業内厚生制度の充実を計る動きとともに、合衆国労働者と資本の協調的關係、さらには合衆国社会のユニークさを説く「新しい資本主義」<sup>19)</sup>の特徴的主張として論理化された。今日歴史家は、20 年代にみられたこの新資本主義高賃金論あるいは福祉資本主義と呼ばれる議論が、多くの場合効率を追求する経営者の利益にのみ貢献した資本による労働者対策また世論操作的主張であり、20 年代の合衆国労働者の賃金はとくに 20 年代半ば以降、生産性の上昇に見合うほど引き上げを受けてはいなかったことを指摘する。その指摘は歴史的評価としては妥当であり、筆者もまた異論はない。しかし、そうした論理の表裏を明確にした上でなお、労働者の高賃金また消費者の高い購買力が合衆国経済のマクロな運営に寄与するという議論が 20 年代に流布し、一つの社会イデオロギーとして相当の規範力をもったという事実そのものは、またやはり歴史的に十分評価され、その意味が吟味されてしかるべき現実であった。<sup>20)</sup>

実際のところ、この 20 年代の高賃金論は、担い手を変えまた議論の組立を変えながら、1930 年代に恐慌の中心的原因論として主張され、またニューディール社会政策の指導理念ともなったいわゆる購買力論＝過少消費説に、論理の文脈としてはつながる主張であった。29 年、高賃金を謳った合衆国社会は一転して大恐慌に落ち込んだ。30 年代の過少消費説とは、恐慌は大量の失業や富の分配の不均衡が結果した大衆購買力の低下によって悪



化したのであり、この恐慌を脱出する道は、失業者救済にせよ、労働組合保護による労使交渉の慣行化にせよ、労働民衆を含めた大衆の購買力を拡大する施策に重点をおいて計られるべきであるという主張であった。<sup>21)</sup> 20年代の高賃金論と、30年代、ニューディール官僚が多く傾倒したこの過少消費説を比較すると、それぞれの論者には明確な変化があったし、しかも30年代の過少消費説が結論において20年代の福祉資本主義を否定し、国家の社会政策を要請する議論に行き着いた点では、両者の議論の間には社会思想の質として重要な差異が存在した。しかし、それと同時に、後者の30年代過少消費説が論理の系譜としては20年代の高賃金論と決して矛盾するものではなかったこと、むしろその議論を展開させた延長線上に独自の基盤をおいた議論であったことは、ここではやはり皮肉であったとしてもおさえておかなければならない歴史的現実であった。改めていえば20年代の高賃金論は、合衆国経済の順調な運営には相応の大衆の購買力が必要であると説く議論であった。他方、30年代の過少消費説は、大恐慌のもとでその不足した大衆の購買力を回復させる、あるいは持続的に保持するためには、国家の介入による社会保険の整備、さらには労資関係を安定させる労働政策が不可欠であるという議論へと展開した。相互には断絶面とともに、明確な論理としての継続面が存在した。

20世紀合衆国の社会政策の起点となった35年の社会保障法、また同年に成立した、その後の合衆国の労働政策の基軸となる全国労働関係法は、疑いなく30年代、以上のような経済社会思想としては大衆の購買力を一つの重要な経済要素と見做す過少消費説の立場で政治的合意を引きだした社会政策であり労働政策であった。<sup>22)</sup> この点、イギリスに四半世紀遅れて成立した合衆国の社会政策は、やはり論理として極めて合衆国に特徴的な議論を背景として展開したものであったこと、その事実も強調して良い点であろう。

ただし、以上のような独自性と共に、この30年代の制度がまたイギリスを中心としたヨーロッパの先行する社会政策を制度的には模倣するものであった事実も、改めていうまでもない。

35年社会保障法の成立の決定的な契機となった事件は、30年代初頭から失業者が1400万人にも及んだといわれる深刻な大恐慌の衝撃であった。この恐慌のもとで31年以降、合衆国では大量の失業者を含めた困窮者への生活補助が深刻な政治課題となり、実際失業者自身による生活救済を求める政治社会運動、さらには老齢者による独立した社会運動——とくにタウンゼント運動の政治過程に与えた影響は大きかった——が、合衆国史上これまでにない形の民衆運動として展開した。<sup>23)</sup> ちなみに32年、アメリカ労働総同盟(AFL)が伝統的な政治的ボランタリズムを撤回し、従来否定していた政府管掌の失業保険制度の導入を求める決議を採択した事実も、大恐慌の衝撃なくしては説明し得ない変化であった。そしてAFLのこの転換過程で、貧困や失業を社会的現象と捉え、この種の社会問題に対して国家が保護や援助を与える責任をもつとする、すでにイギリスにおいては今世紀初頭に自由主義理念に定着し始めていた思想が、合衆国でも30年代に入って初めて明確な形で登場した事実は、やはり興味深い点であった。32年11月から12月にかけて、失業保険制度導入を初めて求めたアメリカ労働総同盟年次大会は、その新しい論拠として、市民の「職を持つ権利」、そしてその権利が実現されない場合には「国家から保護を受ける権利」を主張することで、後にイギリスの社会学者T・H・マーシャルが市民の社会権として定式化するような、社会的保護を受ける国民の権利を主張した点で、合衆国社会思想史の上でも独自の位置を占める内容のものであった。<sup>24)</sup>

35年の社会保障法は、こうした一連の事実を斟酌すれば、実のところ、いくえにも輻湊した様々な要因を基礎にして成立したものであった。あえてその要因を数えれば、30年代、アメリカ資本主義をおそったかつてない規模の不況と失業状況、そのもとで登場した市民的社會権という20世紀ヨーロッパ文明に共通する国家の社会責任を語る政治社会思想の自覚化、それを押し出す社会運動の展開、他方で、この恐慌期を乗り切るためにいずれにせよ新しい社会政策の必要を了解した既存政治指導者の動態、そしてこれらの社会政策を経済回復の手段にも供することが出来ると主張して変化への合意

を取り付けたニューディーラーの改革的経済議論，以上，重要なもののみを挙げて，5つの要因を列挙出来る。しかしこのように複雑で多様な要因が生みだしたからこそ，35年社会保障法は，社会福祉の制度として多くの欠陥を含む政治的妥協をとらないはしたが，同時にこの時点での合衆国政治の展開にとって決定的に重要な転換を画した変化であった。<sup>25)</sup>

#### IV 福祉国家としての20世紀合衆国国家(2)

大恐慌下の34年から35年の時期，経済回復論議のなかで大衆購買力の維持を経済的安定の重要要件とみなす議論が，社会保障法成立を促した中心的思考の一つであったことは，言い換えれば，20世紀に入って合衆国に登場した大量生産・大量消費社会という経済システムがそれ自体では自立的に機能できなかったこと，そのシステムの保持のためにも富の一定の分配や大衆購買力を維持する国家の社会政策の展開が求められた事情を示唆していた。くわえて，恐慌下で出現した労働者の大量失業という状況は，技術革新を不断に求める工業社会の下での労働力編成のあり方，とくに技術革新による周期的な労働力の配置転換・移動や余剰という問題を合衆国社会にこれまでにない深刻な課題として提示した。不況の長期化という社会的圧力のもとで，この問題への対応として政治組織である国家が，稼働する労働人口と，稼働不能な高齢者あるいは現に稼働せぬ失業者という非労働人口とを，社会機能上異なる成員に区別し，それぞれに別種の社会政策を配備するという国家機構自体が社会成員の区分を促すような政治社会状況，あるいはそれを求める関心が生まれた。

長期的にみれば35年の社会保障法の成立は，20世紀合衆国のそのような経済社会的変化の流れの中で，国民国家また国民経済を基礎単位とした国家の機能に，従来よりもより広い経済的また社会的役割が求められたことから結果した政治変化と見てよかった。社会保障法と対になって成立した35年ワグナー全国労働関係法も，その対象は労働組合に法的保護を与え労使の団

体交渉を慣行化させるという趣旨の労働政策であったが、経済的社会的論理としては社会保障法と同種の大量生産・大量消費経済システムを回復するという理解を前提とした上での政治的新基軸という性格を持つものであった。その意味で、20世紀合衆国政治史上において最も際だった変化であった35年の2つの政治的变化は、経済システムの基本体系である市場原理と緊張関係を孕んだものの、それを基本的に廃絶するものではもとよりなかった。しかし、こうした社会保障制度の導入にいたる過程で大きな力を持った要因として、国家の秩序維持と経済システムの保持という関心があった一方に、30年代大恐慌期にみられた失業者あるいは高齢者による従来にない政治行動が見られた点も、ここではやはり特記しておくべきであろう。その事実は、この社会保障制度が単に政治エリートによって操作されるだけのものではなく、一定の民衆運動あるいは国民の政治的、社会的関心に規定された制度として20世紀後半に向けて展開するものであることも示唆した（また労働政策の導入についても同様の指摘が可能であろう。しかしここでは労働政策にはこれ以上触れない）。

以上がもし35年社会保障法のその後の展開を規定する主要な政治社会要因であったとしたら、この点に添えてわれわれは制度のその後の展開が次の要因にも大きく影響されたことを、付記してよい。35年成立の社会保障法が生み出した行政機構は、その対象が量において巨大であったためにこれ以後間もなく、合衆国の連邦政府機構としてはかつての農業政策部門にも勝る膨大な機構へと量的にも質的にも拡大した。こうして、35年以降の合衆国政治制度を規定する要因として、実のところ、35年の社会保障法が方向付けた制度と行政機構自体がしだいに大きな力を持っていった。20世紀国家の官僚機構に特徴的であった、行政の増殖へと向かう傾向を強く包含した行政機構の政治的規定力という現実を基礎として、35年社会保障法のもとで方向付けをうけた特定の制度が、20世紀後半、その制度の枠組みを大きくかえることなく以後の変化の基本的な規定要因となった。この事実も、合衆国政治史が20世紀後半にみせた際だつ大きな特徴の一つであった。

議論を一步進めてみよう。

35年以降20世紀末まで、35年社会保障法を始発点とした合衆国の一連の社会政策制度の展開を眺めて興味深い点は、制度が始発しておよそ30年がたった1960年代中葉からその後の10年ほどの時期に、これらの制度が、合衆国政治制度に強固な一つの位置を占めた様子が、様々の指標に見られ始めた点であった。たとえば、これらの制度に充当される国家資金を対国民総生産割合として眺めてみることで、状況の変化を測定する一つの重要な指標が得られるように思う。次頁の表3にある、合衆国全政府による社会福祉支出とは、社会保険、公的扶助、教育関係支出の主要三項目に、表下段の注(2)に示した小項目を含んでいる。いまこの社会福祉関係支出が対国民総生産にたいして占めた比率を長期的にみると、比率が一つの区切りともみえる10パーセントをこえたのは1958年であった。第2次大戦後の46年が6.1パーセントであったから、46年以降58年までの社会福祉関係支出の伸びは、国民総生産の伸びをかなり上回る勢いで上昇していたことになり、その点からすれば第二次大戦直後から58年頃までの13年ほどは、社会保険を含めた35年の制度が合衆国政治制度に強固に定着していく最初の重要な時期であった。が、これ以後、その比率は65年までの7年間さほどの上昇を示さなかった。再び比率が急上昇を見せたのは66年以降であり、これ以後、70年代中葉には18パーセント台まで一気に上昇した。一方、その社会福祉関係支出が全政府総支出に占める割合も、46年が16.1パーセント、58年が33.7パーセントであったのに対し、76年には53パーセントに至っており、この種の活動が70年代には、合衆国政府の行政活動の中で決定的に大きな地位を占めたことを、以上の数字は明確に示している。

表3にいう社会福祉関係支出はその内容に35年の社会保障法が組み込んだ社会保険制度および公的扶助の制度のほか、すでにそれ以前からあった教育関係の支出なども含んでおり、すべてが35年制度の拡大の所産とはいえなかった。その点、35年社会保障法が新設した最も中心的な制度であった連邦政府管掌の社会保険制度である高齢者・寡婦・身障者年金制度（以下高齢年金制度と略記）、および35年法によって全国制度として体系化された連邦政

表3 20世紀アメリカ合衆国における国民総生産、全政府支出、政府社会福祉支出および軍事支出の統計 (1902-1986)

年	国民総生産 (十億ドル)	全政府支出 <sup>(1)</sup>			社会福祉							軍事支出	
		総額 (1970年 まで百万 ドル、71年 以降は十 億ドル)	国民総生 産に占め る全政府 支出の割 合(%)	総額 (百万ドル)	社会保険 (百万ドル)	公的扶助 (百万ドル)	教育関係 支出 (百万ドル)	その他 <sup>(2)</sup> (百万ドル)	社会福祉 支出が国 民総生産 に占める 割合(%)	社会福祉 支出が全 政府支出 に占める 割合(%)	教育関係 支出を除 く社会福 祉支出が 全政府支 出に占める 割合(%)	総額 (1970年 まで百万 ドル、71 年以降は 十億ドル)	軍事支出 が全政府 支出に占 める割合 (%)
1902 <sup>(3)</sup>	21.6	1,660	7.7	532	—	11	258	263	2.5	32.0	16.5	162	9.8
1913	39.6	3,215	8.1	1,000	15	—	525	460	2.5	31.1	14.8	245	7.6
1922 <sup>(3)</sup>	74.1	9,297	12.5	2,868	36	57	1,713	1,062	3.9	30.8	12.4	864	9.3
1927 <sup>(3)</sup>	94.9	11,220	11.8	3,707	64	79	2,243	1,321	3.9	33.0	13.0	599	5.3
1929 <sup>(4)</sup>	103.1	12,000	11.6	3,921	342	60	2,434	1,085	3.8	32.7	12.4	676	5.6
1932	58.1	12,437	21.4	4,303	355	256	2,352	1,340	7.4	34.6	15.7	702	5.6
1934	65.1	12,804	19.7	5,832	362	2,531	1,914	1,025	9.0	45.5	30.6	541	4.2
1936	82.5	16,758	20.3	10,184	456	3,079	2,228	4,421	12.3	60.8	47.5	916	5.5
1938	84.7	17,675	20.9	7,924	849	3,233	2,563	1,279	9.4	44.8	30.3	1,021	5.8
1940	99.7	20,417	20.5	8,795	1,272	3,597	2,561	1,365	8.8	43.1	30.5	1,567	7.7
1942	157.9	45,576	28.9	8,609	1,376	1,550	2,694	2,989	5.5	18.9	13.0	22,633	49.7
1944	210.1	109,947	52.3	8,228	1,256	1,032	2,800	3,140	3.9	7.5	4.9	74,670	67.9
1946	208.5	79,707	38.2	12,798	3,642	1,151	3,297	4,708	6.1	16.1	11.9	42,677	53.5
1948	257.6	55,081	21.4	18,652	3,603	1,702	4,897	8,450	7.2	33.9	25.0	10,642	19.3
1950	284.8	70,334	24.7	23,508	4,947	2,496	6,674	9,391	8.3	33.4	23.9	12,118	17.2
1952	345.5	99,847	28.9	25,576	5,671	2,585	8,246	9,074	7.4	25.6	17.4	38,962	39.0
1954	364.8	111,332	30.5	29,547	9,256	2,788	10,084	7,419	8.1	26.5	17.5	40,517	36.4
1956	419.2	115,796	27.6	35,131	10,646	3,115	12,154	9,216	8.4	30.3	19.8	35,553	30.7
1958	447.3	134,931	30.2	45,457	15,957	3,615	15,313	10,572	10.2	33.7	22.3	38,998	28.9
1960	503.7	151,288	30.0	52,293	19,307	4,101	17,626	11,259	10.4	34.6	22.9	41,340	27.3
1961	520.1	164,875	31.7	58,236	22,365	4,444	19,337	12,090	11.2	35.3	23.6	43,068	26.1
1962	560.3	176,240	31.5	62,659	13,985	4,945	21,005	22,724	11.2	35.6	23.6	46,950	26.6
1963	590.5	84,996	31.3	66,766	25,614	5,926	22,671	12,555	11.3	36.1	23.8	47,973	25.9
1964	632.4	196,431	31.1	71,491	26,971	5,641	24,989	13,890	11.3	36.4	23.7	49,341	25.1
1965	684.9	205,550	30.0	77,175	28,123	6,283	28,108	14,661	11.3	37.5	23.9	48,385	23.5
1966	749.9	224,813	30.0	88,000	31,934	7,301	32,825	15,940	11.7	39.1	24.5	53,770	23.9
1967	793.3	257,800	32.5	99,710	37,339	8,811	35,808	17,752	12.6	38.7	24.8	66,782	25.9
1968	864.2	282,645	32.7	113,840	42,740	11,092	40,590	19,418	13.2	40.3	25.9	76,747	27.2
1969	930.3	308,344	33.1	127,149	48,772	13,439	43,673	21,265	13.7	41.2	27.1	77,179	25.0
1970	977.1	332,985	34.1	145,893	54,676	16,488	50,848	23,881	14.9	43.8	28.5	76,550	23.0
1971	1,054.9	363	34.4	171,983	66,369	21,262	56,950	27,402	16.3	47.3	31.7	73.2	20.1
1972	1,158.0	400	34.6	192,350	74,799	26,077	60,580	30,894	16.6	48.1	32.9	73.9	18.5
1973	1,294.9	436	33.7	214,179	86,118	28,697	65,258	34,106	16.5	49.1	34.1	73.9	16.9
1974	1,472.8	478	32.5	239,397	99,002	31,520	70,534	38,341	16.3	50.1	35.3	79.1	16.5
1975	1,598.4	560	35.0	290,084	123,013	41,308	80,834	44,929	18.1	51.8	37.4	86.6	15.5
1976	1,782.8	625	35.1	331,955	145,703	48,693	87,730	49,829	18.6	53.1	39.1	91.0	14.6
1977	1,990.5	682	34.3	360,602	160,883	53,266	93,878	52,575	18.1	52.9	39.1	97.8	14.3
1978	2,249.7	745	33.1	394,377	175,090	53,394	101,519	64,374	17.5	52.9	39.3	105.8	14.2
1979	2,508.2	832	33.2	430,280	194,288	64,662	109,161	62,169	17.2	51.7	38.6	118.3	14.2
1980	2,732.0	959	35.1	492,797	229,754	71,799	121,050	70,194	18.0	51.4	38.8	137.5	14.3
1981	3,052.6	1,110	36.4	550,324	267,395	82,424	128,145	72,360	18.0	49.6	38.0	160.7	14.5
1982	3,166.0	1,233	38.9	594,785	302,615	80,852	133,874	77,444	18.8	48.2	37.4	189.3	15.4
1983	3,405.7	1,351	39.7	642,077	331,058	85,830	141,813	83,376	18.9	47.5	37.0	213.2	15.8
1984	3,772.2	1,428	37.9	671,972	342,264	89,871	152,025	87,812	17.8	47.1	36.4	229.1	16.0
1985	4,014.9	1,581	39.4	730,399	372,529	96,777	166,418	94,675	18.2	46.2	35.7	252.7	6.0
1986	4,240.3	1,696	40.0	770,522	390,404	103,079	178,518	98,521	18.2	45.4	34.9	273.4	16.1

(1) 全政府支出とは、連邦政府支出の他、州および地方府の全財政支出を含む。  
(2) その他には、(3)に注記した年度を除いて、「保健医療プログラム」、「復員軍人向け諸計画」、「住宅供給事業」、および「職業訓練事業費等のその他社会福祉事業費」を含んでいる。「社会保険」の細目および「公的扶助」の細部の内容については、U.S. Dept. of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970* (Bicentennial edition, 1975)の表 Series Y 533-566(p. 340)を参照。  
(3) これらの年度の社会福祉支出は、*Historical Statistics*の表Series Y533-566 (pp. 1120-1121)によったため、他の年度(*Historical Statistics*の表Series H1-31を基本としている)と若干性格が異なっている。この3つの年度について社会福祉支出としたものは、表Y533-566のうちの教育、病院、保健、地方公園・レクリエーション費、他に分類しがたい退役軍人サービス、および政府管掌保険の項目である。  
(4) 1929年の全政府支出は筆者の試算によるものであるが、資料上完全ではなく、およその推定である。  
[典拠] 1902年から1970年まではU.S. Dept. of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, pp. 224, 340, 1120. ただし(4)の1929年の全政府支出は筆者の推定。1971年から73年については U.S. Dept. of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (以下, SAUSと略記), 1975, pp. 226, 259, 280, 359. また1974年から84年は, SAUS, 1987, pp.249, 250, 340, 416. 1985年と86年は, SAUS, 1989, pp.267, 304, 346, 423.

府が資金を州政府と分担する生活困窮者への公的扶助制度の一つ「要保護児童家族援助」について、第2次大戦後の推移をそれぞれに整理した表5および表6を次に検討してみたい。（表3にいう社会福祉制度の内の社会保険には1970年時点で、以下取り上げる連邦政府管掌の老齢者・寡婦・身障者年金の他に、主要なものとして鉄道従業員退職年金制度、公務員退職年金制度、州政府管掌失業保険制度、および州政府管掌労災補償制度などが含まれている。また公的扶助には、要保護児童家族援助の他に、貧困老齢者援助、盲人援助、身障者援助、およびその他の特定されない援助の4項目が細目として含まれている。しかし以上の2つの範疇のそれぞれにおいて、これから取り上げる2つの制度は最も規模の大きいものである。）

大略でいえば表5（202頁）および表6（203頁）も、35年の制度が順調に拡大したこと、とくに65年から75年にかけては、対象者、また支出の総額において大幅な拡大があったことを示している。ただし両者の変化には幾分異なる側面もあった。小論はこの二制度に関し発足後今日までの間にみられた微細な制度上の変化については、35年社会保障法の1980年までの修正過程を一覧表にした表4〔年表〕を添えることで、細かな叙述を省略する。その点議論としてはいく分単純化したものとなるが、それでも表4〔年表〕を参照しつつ表5、表6を眺めることで、35年社会保障法のもとで制度化された合衆国社会政策制度が20世紀の後半どのような特徴を持って展開したかについて、さしあたり次の二点の見通しを得ることが出来るように考える。

第一点は、最も中心的な制度であった老齢年金制度（表5参照）のあり方にかかわる。表5にみるように35年法が制度化したこの老齢年金制度は、第2次大戦以後、60年頃までの時期にすでに相当規模の拡大を示した。ただしこの時期は、その後の時期に較べて制度としての経過年月が浅かったこともあって、合衆国社会および経済に与える影響は、まださほどに注目されたわけではなかった。この間、年金制度対象勤労者数に対する年金受給者の割合は、45年が僅かに3.3パーセントであり、60年に入って18.6パーセントに上昇した。その後今日までほぼその枠にはいる20パーセント台をこえたのは、65年からであった。こうしたことから第2次大戦から60年代初頭までの時期は、制度に包摂される対象勤労者数、また年金受給者数が急速に

表4 〔年表〕1935年社会保障法の修正過程, 1939年—1980年

凡例 本年表の作成については、以下の点に注意した。

- (1) 1935年社会保障法は全文が11部からなるが、中心的な規定は、①連邦管掌老齢年金制度の設立(第2部)、②連邦と州の協力を謳った州単位の失業保険制度の推進規定(第3部)、③困窮高齢者、盲人、および要保護児童への州政府主管生活補助事業に対する連邦政府の財政援助規定(第1部、第4部、第10部)、以上の3つであった。
- (2) 以上3点の内、②の失業保険制度は39年までにすべての州に州管掌失業保険制度が法制化され、以後この制度には各州の規定は別として、連邦政府レベルでは大きな変更はない。
- (3) 従って、以下の年表に記されているのは、35年社会保障法のうちのとくに①と③についてである。
- (4) 修正点をわかりやすくするため、①の連邦管掌老齢年金制度については記号(A)、また③の内の要保護児童援助については記号(B)、また貧困高齢者(後には身障者なども加わる)にたいする援助規定については記号(C)を付し、その他について(D)を説明のはじめに記して、修正点を纏めている。なお、以下の記述は主要な修正点のみである。
- (5) 年表作成に当たっては *U. S. Code Annotated, Title 42, The Public Health and Welfare, section 1-1000* (West Publishing Co., 1983) および *U. S. Statutes at Large, Vols. 64 (1950-51), 68 (1954), 70 (1956), 74 (1960), 75 (1961), 79 (1965), 81 (1967), 84 (1970-1971), 86 (1972), 94 (1980)* を基本的資料としたが、ほかに次の文献を参考とした。

The Office of Research and Statistics, The Department of Health, Education, and Welfare, "Social Security Legislation: Thirty Years in Review," *Social Security Bulletin*, Aug. 1965, pp. 1-17; James Patterson, *America's Struggle Against Poverty, 1900-1980* (Harvard University Press, 1981), chs. 5, 10, 11; W. Andrew Achenbaum, *Social Security: Visions and Revision* (Cambridge University Press, 1986), pp. 13-99.

- 1939年(A) ① 連邦管掌老齢年金の支給開始日を、35年法において定められた42年1月1日から40年1月1日に早める。
- ② また支給年金の算定基準について、労働者が36年12月以後取得する「全賃金」に応じた額(つまり年金基金への各労働者の醸出金に応じた額、但し、月最高85ドルまで)を支給するとした35年法の規定を改正し、受給資格を取得した労働者の資格取得時における「最終賃金」を基として算出する、「平均月収賃金」を基準とするように改める。
- ③ 加えて、連邦政府管掌老齢年金制度の年金給付対象者に、65歳以上の寡婦(死亡した年金給付資格者あるいは受給者の未亡人であり、再婚していないもの)、あるいは保護者を失った18歳以下の子供をみとめる。(連邦政府管掌老齢年金制度はこれにより、高齢者・寡婦年金制度へと名称が変更となる。)
- ④ 年金制度の対象勤労者にアメリカ船舶に乗務する船員を加える。
- 1950年(A) 39年修正に続く大きな修正として年金制度の対象勤労者に、農業労働者、家庭において勤務する召使い労働者、プエルトリコ・ヴァージン諸島・グアム・アメリカンサモアの労働者、さらに軍人など連邦公務員退職制度にカバーされていない一部連邦職員を加える。
- (B) 要保護児童援助の定義の修正。要保護児童援助として従来児童にのみ補助金が支給された規定を改め、保護者に対しても援助を行うことを認める。(これにより要保護児童援助という名称から要保護児童家族援助という名称が用いられること



- になる。)
- (C) この年の修正によって、州政府が行う貧困身障者向け生活保護に対しても連邦補助が認められる。
- 1954年(A) 年金制度対象勤労者の範囲が次の職業者に拡大される。牧師ほかキリスト教聖職者、自営の農民、自営の専門職者、連邦職員退職年金制度にカバーされていない一部連邦職員、州政府および地方政府退職年金制度の対象職員。
- 1956年(A) 連邦政府管掌老齢年金制度の年金給付対象者に、身障者となった50歳以上の労働者を加える。(これにより連邦政府管掌老齢者・寡婦年金制度は、老齢者・寡婦・身障者年金制度へと名称が変更となる。)
- (C) 州政府が行う貧困老齢者・盲人・身障者対象生活補助について、とくに老齢者に対し通常の生活保護の他に医療費援助を追加することが承認され、それに対する連邦政府の補助金支出が認められる。
- 1960年(C) 1956年の老齢者向け生活補助に付帯された医療費補助の内容が大幅に改正拡大され、制度そのものが「老齢者向け生活保護および医療費援助」制度と改称される。改正の主だった点は、医療費援助の額が大幅に増額された点のほか、医療費援助の対象者を生活保護対象老齢者以外の低所得老齢者にも拡大することが認められる。
- 1961年(B) 2親が同居する家庭に対しても生計維持者が失業中である場合には、要保護児童家族援助を支給するという制度が認められ、連邦政府の資金援助が承認される。
- 1964年(D) この年の8月、食糧スタンプ法が成立する。これにより低所得家庭に対して市価より安い価格で食糧スタンプの販売が認められる(この時点では農作物余剰対策の意味も含む)。
- 1965年(A) 老齢者・寡婦・身障者年金制度に、メディケアーと呼ばれる医療機関での医療費等を保険負担する医療保険制度が付加される(65年時点での年金受給者は、彼らに支給される年金額から若干の保険料が控除されることで制度に包含される)。
- (B)(C) 1960年以後の貧困老齢者に対する医療費援助に加えて、要保護児童家族援助および身障者生活補助の対象者に対しても医療費を援助する、メイディケイドと呼ばれる連邦および州政府共同の医療費援助が法制化される。
- 1967年(B) 要保護児童家族援助に付帯する制度として、援助を受けている対象保護者への「勤労刺激計画」(WIN Work Incentive Program)とよばれる職業訓練計画が義務として導入される(この年の規定では修学児童の保護者は免除される)。
- 1970年(D) この年の法改正により、従来市価よりも廉価で配給されていた食糧スタンプ援助は無料となり、貧困老齢者・身障者生活援助および要保護児童家族援助事業に付帯する新規の援助となる。
- 1972年(A) 老齢者・寡婦・身障者年金制度の年金支給額を、物価上昇に対応するという理由で1971年法の支給額に対しておよそ20パーセント引き上げる。また今後、物価が年率3パーセント以上の上昇を示した場合、年金を自動的に物価上昇にスライドして引き上げるという物価調整制度が法制化される。
- (C) 35年以後の貧困老齢者生活保護制度を全面的に改正し、保護対象者への最低補助金を1974年1月時点で独身者月130ドル、夫婦対象者月195ドルとするという、生活保護対象者への最低所得保証を目的とした生活費「補助保障制度」(SSI Supplemental Security Income)に変更する。身障者援助もこれに統合される。
- 1980年(A) 老齢者・寡婦・身障者年金制度のうちの身障者年金制度に修正が加えられ、身障者年金の有資格者認定について州政府行政当局に対する連邦政府の監督を強化するなどを通して、有資格認定基準を従来に較べて大幅に厳しくする行政的配慮が加えられる。

表5 老齢者・寡婦・身障者保険 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) の展開 (1940-1985)

年	対象勤労者数 <sup>(1)</sup> (百万人)	年金受給者総数 (千人)	月平均給付額 (退職労働者の 場合：単位ドル)	年間総給付額 (百万ドル)
1940	22.9	222	22.1	32
45	38.6	1,288	23.5	274
50	45.7	3,477	42.2	961
55	70.6	7,962	59.1	4,968
60	79.7	14,845	69.9	11,245
65	93.6	20,867	80.1	18,311
70	106.8	26,229	114.2	31,863
75	120.0	32,086	207	66,928
80	136.7	35,585	341	120,472
85	148.6	37,058	479	186,195

(1) 該当年の初めにおいて年金制度が年金支給を保証する雇用に勤務、あるいは勤務した過去を持つ勤労者の推定数。

[典拠] *Historical Statistics*, pp. 347-350; *SAUS*, 1987, pp. 347-350より作成。

拡大した老齢年金制度の成長の第一期ではあったが、同時にこの時期は35年法の内容をより整備する一般的な制度の拡充のための法改正が頻繁にみられ、さらには年金受給者数の初発的拡大が目立った時期でもあった。実際、トルーマン政権からアイゼンハワー政権の時期、社会保障局の幹部官僚は合衆国社会福祉制度の中でも老齢年金制度の充実が長期的意味で最も重要なものと捉え、その修正点として、年金の対象勤労者範囲を35年法時点にみられた制約からいかに拡大するかを大きな課題として制度の修正に取り組んでいった<sup>26)</sup>。一方で年金受給対象者に寡婦および身障者を加えるという重要な修正がなされると共に、50年の改正によって農業労働者も年金制度の対象範囲に加えたように、制度がカバーする対象範囲そのものの拡大を目指す法改正が39年、50年そして56年と繰り返し行われたことは、この時期の社会保障局の目標をよく示していた。

これに対し、60年代以降この制度の変化を促した力は、制度面での適用範囲拡大あるいは寡婦や身障者までその受給者範囲を広げた初期の制度改革よりも、人口全体の寿命の伸びにともなう受給対象者の自然的また長期的な増加によるところが大きくなり、したがって制度の課題も人口の相対的高齢化にいかに対処するかという問題に比重が傾いていった。それは制度の成長

期をこえた一定の確立過程を示す変化とも見て取ることができ、したがって、この制度をめぐる政治的争点も、年金支給に加わる医療保険などの付帯保険の問題（65年の改正）、さらにインフレと絡んだ年金支給額の引き上げ（代表的なものとして72年の改正）などがより大きな問題として登場した。また、この段階に入ってから連邦政府管掌年金制度は、たとえば1975年時点でカバーされた実際の労働者および自営業者の全体数が7700万人、勤労者だけでも約7060万人、合衆国労働者全体の90パーセントにも上るという巨大な制度に成長しており、制度そのものの存在が持つ影響力は極めて大きくなっていた。<sup>27)</sup>

以上、おおまかに区分しうるものとして整理した二つの流れを総括すれば、20世紀後半、35年法のもとでの老齢年金制度の拡大には明確に二つの段階性があり、60年代後半以降のこの制度の拡大は、既存行政機関と受給者および制度対象者の利益集団化、それらが持つますます巨大化する政治的圧力という、おおくが制度の内在発展要因によるものとなってもいた。

第二の論点に移りたい。表6にみる要保護児童家族援助（AFDC）の展開は、表5の老齢年金制度とはかなり異なる推移を示していた。この制度も50年代、一応の拡大を示しはしたが、その拡大は、老齢年金制度に較べるとい

表6 要保護児童家族援助（Aid to Families with Dependent Children）の展開（1940-1985）

年	月平均対象者数および家族数		平均月当たり支給額（ドル）		年間総給付額 （百万ドル）
	総数（千人）	家族数（千人）	一人当たり	家族当たり	
1940	1,222	372	9.9	32.4	133
45	943	274	15.2	52.1	150
50	2,233	651	20.9	71.5	556
55	2,192	602	23.5	85.5	633
60	3,073	803	28.4	108.4	1,056
65	4,396	1,054	32.9	137.0	1,809
66	4,666	1,127	36.3	150.1	1,924
67	5,309	1,297	39.5	161.7	2,280
68	6,086	1,522	42.1	168.2	2,851
69	7,313	1,875	45.2	176.1	3,565
70	9,659	2,552	49.6	188.0	4,853
75	11,404	3,568	72	229	9,211
80	11,101	3,843	100	288	12,475
85	10,924	3,721	118	341	15,196

[典拠] *Historical Statistics*, p.356; *SAUS, 1978*, p.358; *SAUS, 1987*, pp.364-365; *SAUS, 1988*, pp.353, 354より作成。

にも遅々としていた。この制度の援助対象者数および援助額が爆発的に増えたのは、紛れもなく、表でとくに詳細を示した65年以降70年にかけての時期であった。

45年以降65年までの間にこの制度にも若干の修正が加えられており(50年および60年の改正)、その修正が60年代の拡大に影響を与えていたことは想像できるが、しかしこの場合の援助は文字どおり国庫から供出する生活援助であり、拡大するさい、理論的には本人拠出制の年金制度が成熟するために要するほどの時間を必要とはしなかった。言い換えれば、60年代までその拡大が遅々としていたことは、合衆国社会になおこの時期においても引き継がれた、国家が関与する貧困者救済を出来る限り忌避しようとする自助の精神ないしは政治理念の影響が、強く働いた事実の証とみてよかった。

他方、この制度が60年代以降急激に拡大した理由には制度そのものの変化や、自助という伝統的社会意識に後退が起こったという以上に、20世紀後半にみられた合衆国社会の生態的、また文化的な変化が大きく作用した。行政的にはすべてが州政府単位で実施される要保護児童家族援助は、その支給額も州によってひどく異なる、きわめて地方分散的性格の強い制度であった。一般に北部州の支給額は全国平均に比べて高額であったが、それに対し南部州は圧倒的に低いのが通例であった。この点は、保護の対象となる人々の社会的性格に間違いなく関係した。要保護児童家族援助の対象者は、総じて都市地域に多かったが、さらにいえば都市地域でも農村でも、黒人の母子家庭などマイノリティ集団が受給者となるケースが多かった。50年代末まで南部諸州がこの種の生活保護の制度に消極的であり、支給額も極端に僅かであったことは、南部における人種差別制度を念頭におけば、とくだんに不思議なことではなかった。しかし、第2次大戦後の都市化の大幅な進展、とくに南部農村からの人口の北部都市への移動が、そうした人種差別にも拘らず、この制度の対象者を拡大していった。しかも、都市化は人々の日常生活における経済的不安定さを増加させたが、同時に、彼らの消費生活への期待をこれまでにないほどに引き出す背景となった。20世紀後半、合衆国社会

の都市部にあふれる商品は、従来生活必需品以外の商品に対して強い購買意欲を持たなかった低所得者の間にも、「期待の革命」と呼ばれる消費生活への羨望、目新しい商品への激しい購入意欲をもたらしたといわれる。これらに加えて、50年代末から60年代にかけての公民権運動の高まりが貧困者の権利意識を拡大し、彼らの生活保護申請の件数を大幅に拡大させる要因とな<sup>28)</sup>っていった。

要保護児童家族援助は、以上のような要件に、都市低所得者家庭でみられた母子家庭の増加といういま一つの社会的要因が加わり、60年代、申請者が大幅に増加したことを背景に拡大した。64年、ジョンソン政権が宣言した貧困追放戦争も、この範疇の貧困者が申請を希望するおりに必要とした法的助言や情報サービスを拡充したことで、彼らの積極的な申請を促す役割を部分的に担ったといわれる。しかも、60年代繁栄の最中にあった議会は、新しい制度を新設することには抵抗があったとしても、従来の社会政策制度を拡大することにはおおむね寛大であった。それは、この貧困家庭援助にメディケイドと呼ばれた医療費援助、さらには食糧スタンプの援助という現金ではない現物援助を追加拡大したこの時期の議会の行動にも、端的に現れた状況であった（65年の社会保障法改正によって医療費援助メディケイドは要保護児童家族援助対象者に自動的に拡大され、また食糧スタンプの給付も70年、無償のものへと拡大した）。いずれにせよ60年代後半の時期は、ジョンソン政権が謳った合衆国社会においては貧困は追放できるはずであるという、合衆国史上特異なほどに貧困問題への関心が社会への自信と表裏一体に語られた時期であった。政府と社会改革者が説いたこの豊かさの中での貧困というレトリックと、一方、公民権運動が下から掘り起こした貧困者の新しい願望と権利要求が重なって、60年代半ばから70年代中葉までにジョンソン政権の貧困追放戦争の戦略とは幾分違った形ではあったが、今日の経済学者また社会学者が「福祉の爆発的な拡大」<sup>29)</sup>と呼ぶ政治現象がみられた。

表6にいま一度たち戻ってみよう。要保護児童家族援助は、68年頃から爆発的に増加した。これに費やされた経費は67年から70年の間に2.1倍も

増加し、対象受給者数は435万人、125万世帯も増加した。しかもこの増加は速度をゆるめながらも70年代半ばまで続いていた。75年、この制度が対象とした受給者数は1140万人、356万強の世帯であった。われわれはここで、次の事実を思い起こそう。64年初頭、ジョンソン政権のもとで貧困追放戦争が開始された折、大統領経済報告が指摘した合衆国における貧困者数は、およそ3400万人前後であった。かりにこの数がその後十年間絶対数において増えなかったとした場合、75年、合衆国の社会政策制度は、以上の要保護児童援助だけでこの貧困者の少なくとも3分の1に対して、一定の保護の制度を及ぼしていたことになる。それはやはり膨大な数であった。

以上、1965年から75年までに爆発的に拡大したといわれる合衆国の社会福祉機構がこの時点での合衆国の社会状況にどのような影響を与え、どのような効果を持ったかを最後に整理することで、本節の議論を締めくくりにしたい。表7は、連邦政府が64年以降発表した貧困ラインの各年度の数

表7 貧困ラインとライン以下の所得にある貧困単身者および家族世帯構成員の総数（いわゆる貧困者数）、またその人口比（1964-1985）

年	貧困ライン (ドル)	総数 (百万人)	人口比 (%)
1964	3,130	34.1	18.0
66	3,317	28.5	14.7
68	3,553	25.4	12.8
70	3,968	25.4	12.6
71	4,137	25.6	12.5
72	4,275	24.5	11.9
73	4,540	23.0	11.1
74	5,038	23.4	11.6
75 <sup>(1)</sup>	5,500	25.9	12.3
76	5,815	25.0	11.8
77	6,191	24.7	11.6
78	6,662	24.5	11.4
79	7,412	25.3	11.6
80	8,414	29.3	13.0
81	9,287	31.8	14.0
82	9,862	34.4	15.0
83	10,178	35.3	15.2
84	10,609	33.7	14.4
85	10,989	33.1	14.0

(1) 1975年以降所得推定の方法に若干の修正があったため、74年以前の数字と完全な意味では比較できない。ちなみに75年以降の所得統計によると74年の貧困者実数は2340万人、人口比11.2%になるという。

〔典拠〕SAUS, 1968, p. 329; SAUS, 1978, p. 465; SAUS, 1981, p. 746; SAUS, 1984, p. 471; SAUS, 1987, pp. 416, 442より作成。

字（都市居住4人家族の場合のみ）と、その数字で仕切られた貧困ラインに達せぬ同時期の貧困者の推定総数であった。この数字においては、年金支給や政府の生活保護など、何かの種類に移転所得を受けて貧困ラインをこえたものは、貧困者から除かれていた。すでに述べたように64年の貧困者は全体人口の18パーセントおよそ3400万人であったのに対し、66年以降この数字は急角度で減少し、73年には11.1パーセント、2300万人にも減少した。この減少にはもとより経済のこの間の好況が一定の効果を持ったことは想像に難くない。しかし、著名な合衆国の歴史家J・パターンソンは近年の研究で、この時期の合衆国社会政策制度の貧困者に対する移転所得効果を次のように推定している。74年時点において合衆国政治が備えた社会福祉機能が貧困ラインに対して持った意味は、極めて大きい。かりに政府によるこの種の機能が全くなかったと仮定した場合、人口の4分の1にあたる2000万の世帯が貧困であったろう。35年成立の社会保障法に起源を発する、老齢者・寡婦・身障者年金と失業保険を2つの柱とする社会保険制度、および連邦の資金援助を受けて州単位でなされる老齢者や貧困家庭等への現金扶助（この場合中心になるのが要保護児童家族援助）の制度によって、以上の2000万世帯の内の1000万世帯が貧困ラインをこえたと推定できる。さらに、60年代中葉から、貧困家族への医療費援助および食糧スタンプの配布といった現物援助の制度が大幅に拡大したことを考慮すべきであり、これらの援助を加えることで、貧困ライン以下の世帯はおよそ540万世帯に留まった<sup>30)</sup>、と。

合衆国政治はこの段階でも第2次大戦後のヨーロッパ社会に広がり始めた国民に対する世帯単位での最低所得保護という、ナショナル・ミニマムという理念を社会政策理念に導入することを拒絶していた。合衆国の社会政策制度は老齢年金制度を別とすれば、35年社会保障法が路線を引いた通りに、失業保険制度についてもまた公的扶助の制度においても、州単位で運営されたがってその制度で保護される質は地域によって大きな落差があり、逆にナショナル・ミニマムを制度化することには強い政治的抵抗があった<sup>31)</sup>。しかしそのことを認めたとしても、われわれは他方で先にみた連邦政府が示した

貧困ラインは、なおこの75年の時点でも世界的にみれば相当程度に高い、豊かな社会での見苦しくない最低生活水準であることを認めてよい。そしてこの基準を70年代どれほどの規模の合衆国の人々が上回っているかを確認することで、この時期の合衆国社会の一つの状況を20世紀史の中に位置づけることが出来るように思う。政府の統計は貧困者がこの十年間、11パーセント強から12パーセント程度であったことを示している。言い換えれば、この時点で89パーセントに近い人々が、アメリカ的生活様式の基準からしてひとまず見苦しくない最低所得水準をこえていたことになる。政治機構は、この下部の人々の所得を例えば次のような形で援助していた。70年代後半、カリフォルニア州アラメーダ郡において母と3人の子供という4人家族の母子家庭に要保護児童家族援助が与えられた事例である。以上のタイプの家庭はこの時期のアラメーダ郡における生活保護基準である月420ドルの収入に達していない場合、援助の対象となった。ちなみにアラメーダ郡の規定では、保護対象世帯は先の所得水準以下であることとともに、資産として1500ドルまでの自動車を持つこと、個人財産として1000ドルを持つこと、および不動産として2万ドルのものを持つことまでは許可していた。つまり以上のような資産を持っていた家族であっても月収がない場合には最大月420ドル、年にして5040ドルの生活保護を受けることができた。以上の保護によってこの世帯は貧困ラインを一応クリアするかあるいはそれに近い位置の所得をうる事が出来た<sup>32)</sup>というのである。

こうしたカリフォルニア州の例の他、合衆国全体においても、生活保護の対象となっている家庭で自動車を持ち、さらに住居に大型の冷蔵庫等の電化製品を持つ世帯は決して希な事例ではなかった。われわれはこのような社会状況を実現した1960年代後半から70年代中葉にかけての合衆国国家の状況を、やはり一定の福祉国家の様相と呼ぶことにしたい。それ状況は、少なくとも人類の歴史が2億をこえる大きな人口規模の社会では従来実現したことのない、広い範囲に亘った豊かな社会状況であったことは間違いない。そして国家によって管掌される社会保険と、いかに地方分散的とはいえ生活保護



に係わる一連の社会政策制度が、その豊かさとみてよい社会状況に相応の深いつながりを持っていた事実もすでに確認した通りなのである。

## V 豊かさと人口管理

### 1

1960年代から70年代の合衆国国家の特徴を「福祉国家」とあえて規定しようとする際には、その規定がこの時期の国家機能全体のどの部分を、あるいは、どの程度に説明する概念であるかについて、われわれなりに一応の判断を明確にしておかねばならないであろう。あらためてすでに見た表3（198頁）を眺めてみたい。この表を通して、第2次大戦以後の合衆国全政府の支出を見るとき、さしあたり次の2点を重要な事実として指摘することができる。まず第一は、この期間を通して全政府支出の国民総生産に占める割合が、60年代には3分の1、80年代には40パーセントを越えるまでに拡大した点である。第2次大戦前のニューディール期さらには大戦直後の48年の数字が、20から21パーセント強であったことを見ても、第2次大戦後の国家財政（この場合全政府を意味する）の合衆国国民経済に占める比重が20世紀後半いかに膨大なものとなりつつあるかは、重ねて言うまでもない事実であろう。第二点は、この国家支出を構成する項目として、第2次大戦後、社会福祉支出と軍事支出の2項目が他を圧して大きい点、例えば1970年の場合、両者の合計は全政府支出の66.8パーセントに至るという事実である。この場合の表3に示される社会福祉支出には政府支出のなかに伝統的に大きな比重を占めた教育関係支出が含まれているが、かりにこの教育関係費を除いて1970年の数値を計算しても、上記二項目の合計は、51.5パーセントを占めている。この51.5パーセントという数字が歴史的にいかに新しいものであるかは、たとえば1932年と比較することで容易に了解できる。32年、教育関係費（23億5200万ドル）を除いた社会福祉支出と軍事支出の合計が全政府支出に占めた割合は、22.1パーセントに過ぎなかった。伝統的な教育関係費を上回るも

のとして戦後に大幅に拡大した社会福祉支出，そしてこれと平行して拡大した軍事支出，この二つの項目こそ，第2次大戦後の合衆国国家財政の拡大をもたらした最も中心的な要因であり，言い換えればこれら二つが第2次大戦後の合衆国国家の機能拡大の最も枢要な内容であった。

以上の考察からすれば，20世紀後半の合衆国国家を福祉国家と論じることが，やはり十分妥当な根拠を持つ。ただしその場合，社会福祉支出とともに第2次大戦後に拡大した軍事支出の巨大さをどのように理解するか，歴史的にはこの問題が当然問われるべきいま一つの命題であろう。もしかりにこの二項目が20世紀後半の合衆国国家機能の中心事項であるならば，われわれはひとまずこの国家を，内に向いた福祉国家であると同時に，外に対して世界秩序の警察官を任じた世界的規模の軍事国家であったと言う意味で，軍事的福祉国家と表現することも許されるであろう。ただしこの内に向いた福祉国家という側面と，同時に，世界的規模での覇権的軍事国家であろうとした20世紀後半の合衆国国家の二面的な姿態を，20世紀後半の合衆国国家が辿った現実の政治社会様態としてどのように総合的に，あるいは両者を有機的に関連づけて捉えるのか。この課題こそ，20世紀後半の合衆国政治社会史を研究するものにとって，今後最も興味を引く重要な歴史課題であろう。もとより現在の筆者は，この問題に立ち入った議論を試みる力を持たない。その意味でいまのところこの問題を将来の研究課題として提示するだけではあるが，最低限，次の点を今後の研究を進める指針として述べて見たい。

以上見た20世紀後半の合衆国国家の二つの姿態を歴史学という固有の学問領域において眺めるとき，全く相反する別の国家の側面として捉える議論は，政治学的命題あるいは仮説的な議論の対象とはなりえても歴史研究の枠には，もとより採用し難い視角であろう。両者を歴史の実態としていかに総合的に理解するか，それがわれわれの課題であることは，重ねて強調してよい点である。実際少なくとも発生史的な視点で眺めるとき，この二つの国家の側面はほぼ同じ時期に始動し，しかもほとんど相互にもたれあう形で増加してきた事実を，われわれは単なる偶然と見做すことは出来ないであろう。

再度表3を見てみたい。20世紀合衆国史において軍事支出が爆発的に増加し始めたのは二つの大戦期を除けば、明瞭には、1950年以降の現象であった。この朝鮮戦争を契機とした軍事支出の増加が、50年から52年にかけて一時的に社会福祉支出の増加を抑制した事実は52年の社会福祉支出の政府支出に占める割合（50年に対して減少）が物語っている。しかし、52年以後は、社会福祉支出は膨大な軍事支出の存在と平行しながら拡大している。軍事支出が社会福祉支出を抑制したという関係は、少なくとも社会福祉支出の伸びをマイナスに導く関係としては、ヴェトナム戦争期をも含めて1980年代になるまで見られなかった。むしろ60年代後半のヴェトナム戦争期は、合衆国の社会福祉支出が最も急速に拡大した時期に重なっていた。この2つの巨大支出の一見相互共存的にも見える傾向から直ちに何かの結論を見いだすことは出来ないにしても、少なくともかなりの長期に亘るこの並存という関係は、両者の間にそれなりに共存を成立させる関係のメカニズムがあったことを示唆するものと見るのがやはり自然であろう。そのメカニズムの解明こそ、<sup>33)</sup> 今後に残される最も重要な課題である。

## 2

さて、以上のごとき20世紀後半の合衆国の福祉国家化の特徴とは、さらにいま一点確認すれば、それが、「ゆたかな社会」という、歴史上かつてないほどに高い生活水準の社会において進展した、したがってその高い生活水準を基準に国民生活の底部を一定程度に底上げしようとする政治社会機構の変化であった点にあった。われわれはすでに、このゆたかな社会の福祉国家化という事実そのものについては、これまでの3節で一応の立論を完結しており、以下ここでは小論の目的（とくに序において述べた(2)の関心）に即して、この事実が20世紀世界史の全体の流れにどのような係わりをもち、またいかなる影響を外に対して与えたかという問題に、議論を膨らませてみたい。

こころみに20世紀後半、合衆国人口の増加率を表8のように整理すると、増加率は19世紀末から今世紀初頭の時期に較べて明らかに減少の傾向を示

表8 20世紀におけるアメリカ合衆国と世界の人口動向（1890-1985）  
（人口増加率を除いて単位千人）

年	人口	流入移民	人口増加率 <sup>(1)</sup>	世界人口 <sup>(2)</sup>
1890	63,056	455	2.07	—
1895	69,580	258	1.91	—
1900	76,094	448	1.73	1,630,000 (4.6)
1905	83,822	1,026	2.02	—
1910	92,407	1,041	2.12	—
1915	100,546	326	1.45	—
1920	106,461	430	1.86	—
1925	115,829	294	1.51	2,000,000 (5.8)
1930	123,188	241	1.17	—
1935	127,362	34	0.69	—
1940	132,122	70	0.83	—
1945	139,928	38	1.11	—
1950	151,684	249	1.67	2,515,312 (6.0)
1955	165,275	237	1.78	2,751,558 (6.0)
1960	180,671	265	1.60	3,019,376 (5.9)
1965	194,303	296	1.26	3,335,927 (5.8)
1970	205,052	373	1.17	3,697,918 (5.5)
1975	215,973	386	0.99	4,079,753 (5.3)
1980	227,757	531	1.20	4,450,210 (5.1)
1985	239,283	570	0.96	4,853,848 (4.9)

(1) 人口増加率の計算は以下の方法によった。

(該当年の人口－前年の人口)÷前年の人口×100

(2) 括弧内の数値は世界人口に占める合衆国人口の割合。

[典拠] *Historical Statistics*, pp. 8, 105; *SAUS, 1987*, pp. 8, 10, 11; Colin McEvedy and Richard Jones, *Atlas of World Population History* (Penguin, 1978), pp. 349, 350; 国際連合『世界人口予測データ, 1950—2025』世界人口年鑑別巻, 1989年刊, 邦訳, 原書房, 78頁より作成。

していることが確認できる。おそらくこの減少は、出生率の低下と人口の高齢化を反映した、合衆国社会の相対的な成熟を示す指標の一つとして理解しても良いであろう。ただし同時に、移民流入の減少がこの人口増加率の減少に深く関連していることは言うまでもない。したがって、いま一点、世界人口に占める合衆国人口の割合もまた漸減しつつあるという傾向がとくに興味深い事実なのである。以上三つの事実を念頭におけば、20世紀を通して見られた合衆国社会の変化とは、この一世紀間に世界人口の比率としてはより少ない割合になりつつある人々が、逆に移民を制限し、より多くの富と商品をかき集め消費していく、そのために国民国家の境界線を従来以上に外に対して高いものへと変容させなければならなかった、そのような衝撃力を外に対しておよぼした変化であったようにもみえる。そこに出来上がった国家システムは、国境が単に統治権の境を示すばかりか、国民一人一人の生活水準

の相違をも意味した点で、極めてトータルな形で分離され区分された政治社会システムともならざるを得ない。以下の所論は、その新しい国家システムのあり方に、量としての人口、国民国家の構成員である国民の意識、そして国境という問題がどのように係わったかという問題を考えようとするものである。

そもそもわれわれは、18世紀末に成立した合衆国が、他地域からの移民によって建国された社会であり、その意味で少なくとも初発時にはヨーロッパ的国民国家が掲げた民族あるいは国民概念、さらには国境概念とも多分に異なる概念を基礎に成立した特異な連邦国家であったことをここで想起すべきであろう。事実、建国後も今世紀初頭まで合衆国はヨーロッパ民族国家にはみられない領土的膨張を示すとともに、形式的にはほとんど無制限な形でヨーロッパからの移民を受け入れてきた社会であった。（この間に多くのアメリカ原住民が合衆国の拡大によって事実上抹殺されたこと、さらには1870年代から、アジア系の移民に対する差別、制限が始まったことはいうまでもない事実ではあるが。）植民地時代をも含めれば、17世紀から今世紀初頭までのほぼ3世紀間、膨大な移民の受け入れ地であったこの合衆国の存在が世界史の展開にどのような生態的な意味をもったかは、それ自体興味深いテーマであるが、ここでは当面の課題ではないので言及しない。ただ周知のように合衆国には今世紀初頭に入っても1910年代前半まで、毎年80万人から100万人をこえる規模の移民が流入していた。

この移民の流入を一気に細い入り口に狭めた転換点が、20年代初頭に始まった移民政策の変更であった。われわれは24年移民法によって確定したこの20世紀合衆国の移民政策の転換を、広い視野で眺めれば、合衆国国家が伝統的に基礎とした国民概念の転換をもたらしたもの、しかもそれに連動して、20世紀合衆国国家が以後継続してとるある種の人口政策の始動をも意味したものとして、合衆国史ばかりか世界史にとって重要な意味をもった変化であったと考えたい。実際24年移民法の成立がもった直接の影響は、次の数字が示すように大きかった。この移民法の成立に先立つ1907年は、合衆国に流入した年間移民の総数が約128万人と史上最大数を記録した年で

あった。この年の移民を地域別にみると、ヨーロッパからが約120万人、アジアからが4万人、合衆国以外の西半球諸国からの移民が4万1千人であった。これに対し24年移民法が施行された25年を見ると、ヨーロッパが14万8千人、アジアが3千人強、他方、西半球諸国の移民が14万1千人、合計して約29万4千人となっていた<sup>34)</sup>。24年移民制限法が西半球地域を移民制限対象国から外したことは改めていうまでもない点であり、このために西半球からの移民は1907年に較べて増加したが、この地域を例外として、ヨーロッパおよびアジアの移民供給地域に対して24年移民制限法が及ぼした影響は、上記の数字が示すように衝撃的であった。

一方、逆に合衆国においては、この24年移民法成立以後、ヨーロッパに著しく遅れていた失業保険あるいは失業対策公共事業を含めた社会政策上の諸プランが州レベルばかりか連邦レベルにおいてもようやく政治課題となり、大恐慌の衝撃を介して、ニューディール期の失業対策事業、さらには35年の社会保障法の成立に結実した。つまりは合衆国の社会政策の連邦レベルにおける開始が、他ならぬ移民政策転換後の出来事であったことが、20世紀合衆国政治社会史を理解する上でとりわけ意義深い点なのである。移民制限がもたらした人口的により安定した社会状況と、それから若干の時間的経過はあったが、社会保障を含めた社会政策が合衆国政治の日程に上り始めたこととは、直接的な因果関係を相互に確認できる性格の事件ではなかったとしても、決して無関係な出来事ではなかった。たとえば、30年代に始発した社会保障法と全国労働関係法は、移民制限をへて確認された合衆国におけるより凝集度の高い、しかし明確に国境によって限定された新しい国民概念、民衆の側からみれば市民の社会権の登場を政治的に表現する制度に他ならなかった。この点を行動において象徴的に示していたのはまたアメリカ労働総同盟であった。AFLは、移民制限立法成立の時点では、社会保険制度の導入に全く関心を示さず、むしろ一方的に、アメリカ労働者の失業を防止し、また高い賃金を保護する有力な手段は移民制限であると主張していた<sup>35)</sup>。しかし、この移民制限が実現した後、労働総同盟は大恐慌のもとで社会保障制度

と労働法の成立を求めた中心的社会運動体の一つに転じたことは、すでに述べたとおりである（CIOの分裂という厳しい試練をへた一連の転換過程であったが）。

いずれにせよ 1920年代から合衆国政治にはその国民を総数として規制しようとするある種の人口政策が導入され始めた。そして、同時に注目すべきは、この時点で合衆国社会はすでに「合衆国の国土は世界の6パーセント弱、また人口もおよそ6パーセントに過ぎないにも拘らず、今日アメリカ人は、実に世界の精製石油の76パーセント、ゴムの70パーセンを消費している<sup>36)</sup>」（1930年）と表現されるような、世界経済システムの中でとてつもなく不均衡な経済的豊かさをもち始めていた点であった。このような豊かな社会が移民流入の門戸を継続的に閉ざしたことが、20世紀後半の世界に与えた影響は、おそらくは計り知れないほどのものであったろう。

19世紀末の帝国主義期から二つの世界戦争の動乱を介してヨーロッパと合衆国が主導して世界に引いた国民国家の境界は、20世紀後半全体として幾つもの不自然な民族や社会の実質的分断あるいは経済的混乱の要因を世界地図に産み落としていくものでもあった。しかも、これらの国境は、二つの世界戦争以後世界政治の枠で固定され、人々の生活と往来はこの境界に拘束されることを方向付けられた。しかし、その一方で、第2次大戦後のアジア、アフリカさらにはラテンアメリカといった地域は、19世紀から20世紀初めまで続いたヨーロッパおよび合衆国における人口増加率が漸減したのとは対照的に、人口の爆発的膨張という問題を抱えた。この人口の激しい増加と南北間の富の格差の継続の下で、20世紀後半、世界史的にみれば、南にある人々が政治上の新しい工夫を求め、あるいは社会生活上不自然である国境の修正を求め、さらにはより高い生活水準の社会へと出稼ぎにおもむき、さらには移動を求めはじめたのも、世界史の一つの動向であった。20世紀後半このような方向に動き出そうとする潜在力をもった世界に対する合衆国の係わり方は、世界大における国境線の変更、さらには人口移動に対して大きな壁を形成する方向に向かうものであった。

問題を第2次大戦後の移民政策に限定して議論を進めてみよう。第2次大戦後、合衆国が引き受けた国際政治上における覇権的世界戦略また軍事行動の下で、24年以來の合衆国の移民政策も20世紀後半、多少の変化を見せたことは間違いない。さしあたりわれわれはその変化を次の4点に要約することが出来る。その第一は、24年の移民法に組み込まれたアングロサクソンおよび北欧系ヨーロッパ人を合衆国社会の中核的人種と見做し、南欧および東欧系ヨーロッパ人、さらにはアジア人を差別した人種差別主義的色彩が移民法の体系から払拭された点であった。その最も大きな転換点は、24年の国別割当方式を撤廃した65年10月の移民法改正（65年ハート・セラー移民法）であった。人種差別主義が払拭されたことで、60年代後半以降、合衆国への移民の出身国には大きな変化が生まれた。最大の変化はアジア人移民の増加であった。

第二点に論を移そう。第2次大戦後合衆国へのアジア系移民が増加したのは、移民法の基本である年間移民割当枠にみられた人種差別の修正という理由ばかりではなかった。実際のところ合衆国は戦後すでに65年法に先だって、年間移民許可枠とは別に難民枠をもうけ、イギリス、フランスなどの西ヨーロッパ諸国に較べればはるかに広い枠で臨時的な移民を認めてきたことも、大戦後の合衆国の移民政策としてはぜひ指摘しておかねばならない事実であった。難民受入れは大戦直後から始まった。その後53年成立の難民救済法に象徴される、合衆国が特別事情の受け入れ枠として年間割当数以外に認めた難民の受け入れは、54年から59年にかけてさらに約23万人、80年代においても年間最大量10万人程度の難民引き受けを実際に可能にした。こうした難民の流入が初期の東ヨーロッパ系難民から、さらに朝鮮、またベトナム系難民などのアジア人にも広げられ、戦後の合衆国社会における民族構成を相対的により多様化させていることは認めて良い点であろう。ただし、以上の二点の変化は、いま少し大きな歴史の流れでみれば、合衆国が戦後冷戦期の世界政策を展開する上でとった反ソ政治・軍事ブロックの形成、さら



には世界政治における自由の盟主としての対外戦略を進める必要から派生的に生じた国内政治論理の一部手直しという、二次的な対応の性格を帯びるものであったことも明記しておくべきであろう。<sup>37)</sup>

第三点。実はこの点こそ最も強調されるべきであるが、以上の二点に亘る戦後合衆国の移民政策の手直しは、他方で、24年以来の移民制限政策の根本的な修正にいたるものではなかった。移民制限という最も中心的な問題領域では、合衆国の大戦後の移民政策は、むしろその枠をいっそう狭める方向を内包した。24年移民法に大きな修正を加えたはずの65年移民法がその事実を端的に物語っていた。65年移民法は一方で24年法の人種差別的国別割当制度を撤廃したが、他方移民の年間許可枠については、およそ現状の移民流入数である29万人で将来の移民枠を固定化させることを、実は中心規定の一つとして法制化したものであった。65年法の第1条(a)項では東半球からの年間移民の総量を17万人に制限するとし、さらに第21条(e)項は、西半球からの年間移民を12万人に制限していた。こうして合計29万人という数字で仕切られた年間移民許可枠には、従来、総数の法的規制がなかった西半球地域からの移民ももはや例外とされず含まれていたことが重要であった。65年法以降、合衆国への移民の出身地が世界大に広がったことは事実であったが、同時に合衆国はこの法によって世界に対し、自らが受け入れる移民の総量は、1920年代後半、移民制限法が成立した直後の時点での年間移民量とほぼ変わらない、年あたり30万人弱であることを明示した。それが、65年法の最も重要な意義の一つでもあった。<sup>38)</sup>

第四点。しかも65年移民法には、20世紀後半の合衆国が世界に示す極めて重要な国民の在り方についての姿勢が明示されていた。この移民法は、年間移民受け入れ量として29万人という数字を示したが、その枠の90パーセントについて、あらかじめ優先される移民の範疇を7項目にわけて規定していた。第一優先範疇以下、それぞれの内容は次の通りである。<sup>39)</sup>

第一優先範疇 合衆国市民の未婚である息子あるいは娘（全体移民枠の20パーセント以内）

第二優先範疇	合衆国に永住権を許された外国人の配偶者および未婚である息子あるいは娘 (20 パーセント以内)
第三優先範疇	専門職に従事するもの、あるいは学問や芸術における特別な能力の故に合衆国の経済、文化、あるいは福祉に著しく貢献する見込みのあるもの (10 パーセント以内)
第四優先範疇	合衆国市民の既婚の息子、娘 (10 パーセント以内)
第五優先範疇	合衆国市民の兄弟、姉妹 (14 パーセント以内)
第六優先範疇	合衆国内で不足しているような、特定の熟練あるいは非熟練の労働をする事が出来る資格を有する移民 (10 パーセント以内)
第七優先範疇	条件付入国を認められる一群の人々 (6 パーセント以内)

われわれはこの規定がどのような意味をもったかについて結論を考える前に、この規定に沿って実際に 1980 年に合衆国に移民が認められた人々の内訳を表 9 で確認しておこう。この表は、合衆国への移民が認められる申請者が実のところ、年間割当枠以外に認められる難民および合衆国市民の配偶者となった人を除いては、ほとんどが上の 1 から 7 までの優先範疇のいずれかに該当するものであること、とくに直接の親族である両親、兄弟が合衆国にいる人々に限られている現実を明示していた。そのこと自体が 20 世紀後半の合衆国が世界に示す移民政策の重要なメッセージであった。

しかも、そのような親族がましい

表 9 1980年における合衆国への移民者の内訳  
(単位 人)

移民総数	530,629人
割当枠内	289,579
第 1 優先範疇	5,668
2	110,269
3	8,238
4	10,752
5	90,168
6	12,599
7	12,222
第 3・第 6 優先枠移民の家族	23,532
優先枠外	0
西半球	15,913
その他	119
割当枠外	241,160
合衆国市民の直接親族 (配偶者・両親・子供)	151,131
その他 (主として難民)	90,027
インドシナ難民受け入れ法 によるもの (1978年10月成立)	22,058
1980年難民法 (80年 3月成立) によるもの	46,058

[典拠] SAUS, 1987, p.12より作成。

ない場合に合衆国が移民を認めるケースは、表9が示す限り先の優先範疇でいう第3および第6の範疇、およびその家族ということでもあった。彼らの割合は、80年の場合、総計4万4369人、全体移民量の8パーセント強に当たっていた。ちなみに合衆国移民史研究の泰斗ジョン・ハイアムは1970年代中葉に上梓した一書において、第2次大戦以後の合衆国の移民政策にふれながらこの第3、第6の優先範疇について、次のような興味深い議論を展開していた。なるほど第2次大戦以後、合衆国は世界政策の遂行と関連して移民制限法の枠をこえた難民受け入れを認めたし、24年国別割当法が持った人種差別を修正した。しかし、戦後の移民法に同時に組み込まれたいま一つの重要な点は、合衆国が受け入れようとする移民に対する合衆国政府の明確に選別的な態度の表明であった。とりわけその選別的態度は移民の教育や質に言及していた。52年移民法、そしてさらに重要であった65年移民法は、アメリカ社会に積極的に貢献することの出来る技術や知識を持った中産階級の移民に、優先的な特定枠を与えた。この条項は、20世紀後半の合衆国が、かつてのような貧しさのゆえに国際間を移動する低賃金労働力移民を受け入れるよりも、技術や教育水準の高い合衆国社会によりなじみ易い特定階層の受け入れを優先することを確認した点で、重要な意味を持った。合衆国はこうした移民政策によって20世紀後半、おらくは発展途上国が最も必要としている医師、技術者、科学者といった専門職にある人が、よい住み易い生活環境を求めて移り住む、そのような世界的にみれば物的資源に劣らず希少である知的資源をも、ことさらに偏在させる地へと変貌し始めた。これによって加速された発展途上国から合衆国への知的人材の流失は、今日世界に計り<sup>40)</sup>知れない深刻な知的資源の不均衡をもたらしている、と。

われわれは以上、20世紀を通じた合衆国の移民政策またそれに係わる人口管理のあり方を、合衆国の豊かさ、とくにその豊かさと外との対照という観点から眺めてきた。なおここで人口管理といった意味は、一つには、建国以来移民国家であった社会が今世紀に入ってから移民制限によって自国の人口総量を調整しようと企図し始めたという意味ではあったが、同時にいま一つ

の意味は、合衆国がこの移民政策を介して、合衆国国民の資質についても明確な方向性を与えようとしてきた、また現在もそのような方向付けを与えているという意味であった。たとえていえば過去の24年移民法は、合衆国がアングロサクソン系人種を社会の中核的構成員であると外に向かっても、また内に向かっても誇示しようとするものであった。この姿勢は国内でも強い批判を受け部分的に修正された。しかし20世紀後半合衆国の移民政策は、人種差別主義に代わって合衆国市民とはより経済的に資力を持ち、また専門的知識や熟練技術をもった人々によって担われるべきものであり、合衆国はもはや、底辺から上昇を試みようとする人々の社会的上昇を実験する場でないという、新しい合衆国国家と国民理念のあり方を明確に指示しようとするものであった。

周知のように今日、合衆国のこうした移民政策にも拘らず、国境を非合法にこえて国内に流入しようとする、あるいはすでに流入した相当数の移民が存在している。彼らの多くはラテンアメリカ諸国の出身であるといわれるが、一部にはその出身地が世界大に広がりつつあるともみられている。こうした動きに対して合衆国社会が有効な防止策をとることが出来ずに苦悩していることも事実である。しかしわれわれは同時にこのように膨大な不法移民がすでに存在している事実の中に、富の不均衡な集積地として隔離された合衆国の存在が20世紀においてもった意味、あるいはそれが世界史に与えてきた継続的な衝撃の一面を読みとらざるを得ない。

## VI 結びにかえて

われわれはいま一度、20世紀後半の合衆国の国内状況に議論を戻して、小論の結びとしたい。60年代後半から70年代にかけて、合衆国社会では連邦権力がその行動圏を著しく広げ、外に対しては冷戦開始期以来の強力な軍事的対外戦略を展開するとともに、内においては黒人公民権の拡大、さらには社会福祉の拡大を鼓吹した。58年に公刊された『ゆたかな社会』の第一

版において、合衆国に残存する貧困を重要な政治課題として指摘したガルブレイスは、69年に出された第二版では、第22章「貧困の新しい地位」に次のような新しい文章を挿入した。「過去10年間に、社会政策の一環として貧窮者に定期的な収入源を与えることは、<sup>41)</sup>しだいに実際的なことであると考えられるようになってきた」と。なるほど合衆国では、この60年代の終わりにおいても（また今日においても）、西欧型福祉国家の一つの目標であった国民生活の最低保証を国家が行うという最低所得保証の考えは、制度的承認を得ることが出来なかった。その点で、合衆国福祉国家の姿態はなお独自のものであり、不完全であったと言ってよい。しかし、それにも拘らず、この社会の基本的位相が、国家権限が大きく拡大した状況を基本とし、そのもとで国家が生活保護行政から社会保障、さらには教育、住宅政策の分野に膨大な財源を放出している、その意味での福祉国家の様相を示していたことは間違いのない事実であった。

この変化が20世紀合衆国史が辿った最も基本的な歴史的変容の一つであり、しかも今世紀末から21世紀にかけて、合衆国国家が継承する政治的、社会的制度の大きな枠組みにも当たるものであったことは、60年代以降、合衆国の最も先端的な政治経済思想の間に起こった国家制度をめぐる様々な評価と活発な議論からも、読みとることが出来た。実際のところ60年代以降の福祉国家化は、政治的保守層から進歩的立場の自由主義者に至るまで、実に広い範囲にわたる論者の間に国家のあり方への強い関心を引き起こすとともに批判的議論をも引き起こした。保守的批判の代表的な動きとしてミルトン・フリードマンらの一群の新保守主義経済学者と呼ばれる人々を挙げる事が出来るとすれば、リベラルの立場から最も鋭い批判を開陳したのが、他ならぬ政治学者セオドア・J・ロウイであった。

ロウイの著作『自由主義の終焉』は、先のガルブレイスの『ゆたかな社会』第二版が出された69年に第一版が出版され、その後かなりの加筆がなされた第二版が出たのが、79年であった。69年からさらに79年という時期をみても、この著作は文字どおり合衆国の福祉国家化が急速に進行し、同時

にその問題性が議論され始めた段階における知的所産であった。60年代以降の合衆国福祉国家のあり方に同時期どのような議論が合衆国内でなされていたのかを確認するために、以下ロウイの主張を簡単に眺めてみたい。

行政学を専門とするロウイにとっておそらく60年代最も大きな知的関心を寄せたテーマは、合衆国の政治構造とくに国家機能が、本来共和制の国家に求められるべき合理的な制度であり、かつ、社会的公正を目指す制度としての道義的あるいは道徳的条件を保持し得たかどうかであった。ロウイはこの問いかけに対して、明確に否定的な解答を示していた。彼は合衆国の政治構造と理念が、60年代を機に歴史的ともいうべき大きな質的变化を示したことをこの著作で指摘し、その概略を次のように分析した。ニューディール以来合衆国政府の経済的社会的役割は徐々にひろがり、60年代には飛躍的に拡大した。しかし重要な点は、政府の社会介入にいたる過程での理念と制度構造における、60年代から見られた質的な変化であった。60年代から合衆国国家の行動を律する政治制度の枠組みは、国家のもつ権威あるいは資源が現実に行使されあるいは社会に投入される過程で、ことさらに利益団体あるいは行政官僚機構にその権威や資源の使用法また分配のあり方の広い裁量権を委ねる方式へと変化した。視点を変えれば、国家の権威の使用また資源の分配にあたって、立法府は公益の観念に基づいて明確な指針や規定を立法の中に盛り込むよりも、むしろ裁量権をひろく以上の二つの制度や組織に委ねることを、最良の結果を得ることの出来る多元的自由主義の政治手法と捉えるようになった。その結果生じた新しい合衆国国家の様態は、実のところ多くの利益集団が国家資源を法に明記された方法をとらずに自己裁量的に分配しあうことを実態とした、国家の権威と資源が行政機構と私的利益集団に恒久的に管理されてしまったような体制<sup>42)</sup>に変質した、と。

ロウイはこの利益集団が国家資源の分配を専断するような構造の最も典型的なものの一つとして、60年代以降の社会福祉制度の変化を位置づけることが出来るとみなしていた。彼は、35年社会保障法成立以来、ごくつましやかな制度として続いてきた福祉制度のあり方と、60年代以降の福祉制

度は、その放出された資源の量、また放出の仕方において著しく異なる別範疇に分類されるべき制度であるとみなした。議論の中でロウイが最も手厳しく批判したのは、とくに60年代から70年代、貧困家庭が医療機関に支払う医療費の援助として拡大された、メディケイドと呼ばれた医療福祉のあり方であった。生活保護世帯に直接支給されるのではなく、医療機関の請求によって各機関に支出されるこの補助が、なぜ大幅に膨張するのか。ロウイはこの資金が実際に貧困家庭に助けとなる移転所得であるよりも、むしろ医療機関をこそ潤す、つまり医療機関の裁量で膨れ上がるお手盛りの資金となりつつある現状に、国家の財を私的利益集団が管理する、彼のいう恒久的な管財体制の典型的一例を見ることが出来るとした。<sup>43)</sup>ロウイは、有るべき国家の貧困対策とは、立法者が社会的公正観念を明示し、また市場原理の下では貧困は必ず生まれるという前提にたって、貧困がどのような状態であるかを定義し、それに対してどのような役割を国家がなすかの明確な規定をもって出発すべきであったとみる。60年代以降の合衆国の福祉国家はその最も重要な事実を看過して、資金を行政機構ないしは州政府また利益集団の裁量権に委ねて膨大に放出するだけのものであった。結果として出来上がった現在の福祉機構は、実のところ多くの資金の放出にも拘らず貧困者に対する移転所得にはかならずしも十分な量が回らず、しかもいっそう悪いことには全国的に支給額が不統一でまた適用が個々のケースワーカーによって裁量的であるという、あらゆる分野で不均衡が見立つ制度として展開した。しかも貧困は今日においてもなお明確に残っている。このため現在の福祉制度は結果として、合衆国に伝統的な貧困観、つまり貧困はいずれにせよ究極的には本人の責任であり、そこから抜け出せないとすればまた彼らの責任であるとする、いわゆる「貧困の文化」という議論を少しも払拭することが出来なかった。むしろそれを強める様相さえ示している。ロウイは彼の批判をこのように厳しく結んでいた。<sup>44)</sup>

われわれは以上のロウイの議論をここでは、60年代から70年代におけるリベラルな知識人の合衆国国家にたいする極めて鋭利な現状分析の一議論と

して歴史的に取り上げたのであり、政治学者であるロウイのよって立つ理論的立場、とくに行政の裁量権の是非の問題についてはあえて注釈を控えておきたい。むしろ、問題点はこのようなりべらるなロウイでさえ戸惑いを隠さない国家機能の膨大な拡大、とくに社会福祉という名で支出される国家資源の拡大であった。その国家機能の拡大が今日多くの問題を含んでいるという認識が広がり、その意義が1970年代から改めて問われ始めたという歴史的事実、その点がわれわれがここで確認しておきたかった20世紀後半の合衆国国家をめぐる最も興味深い状況なのである。

この事実と景気の停滞を背景として1970年代後半から、60年代以来の福祉国家的状況に対して、ロウイばかりか、いな彼よりはるかに保守的な立場から批判を加える政治勢力の台頭が著しくなった。ロナルド・W・レーガン政権は、その潮流にのって福祉における無駄の排除を謳い、民間活力の強化と小さな政府の必要をといて81年に登場した。実際このレーガン期の合衆国の政治動態には多くの注目すべき新しい動きがあり、社会福祉面でも82年会計年度にはこれまでにない公的扶助予算の削減（連邦政府レベル）が行われた。公的扶助予算はその後一貫して切り詰められた訳ではなく、数字的には再び拡大の方向を示してはいるが、さしあたりわれわれが整理した全政府支出の86年までの統計（表3参照）を見ると、他の政府財政支出の拡大に較べて公的扶助支出の伸びが最もおさえられていることは明らかに確認できる事実であった。

公的扶助予算の伸びの鈍化は、従来もすでに合衆国福祉制度の欠陥として指摘されてきた州単位でなされる不統一な貧困世帯援助の制度、とくに要保護児童家族援助に最も大きなしわ寄せを与えていった。60年代以来中産階級化がすすんだといわれる黒人は、実のところこの集団内部での経済的格差が70年代から80年代にかけて白人社会以上に拡大したといわれ、現在もなお黒人人口の3分の1は依然として貧困状態にあるという、白人人口に較べて貧困者比率が圧倒的に多い現状を抱えている。そして、この貧困層に留まる黒人の状況は、70年代中葉以来の経済の悪化、あるいは脱工業化といわ



れる経済の高度化の流れの中で失業が増加し、また不熟練の低賃金労働者の実質賃金が長期に亘って低下したために、いっそう厳しいものとなっている。このため、伸び悩む生活保護は、彼ら貧困者の所得と貧困ラインとの落差をこれまで以上に広げ、現在合衆国社会の下部に存在する貧困状態はその程度<sup>45)</sup>において60年代をも上回る深刻な状況を呈しているともいわれるのである。

われわれはこの80年代以降の状況に本格的な分析を加えることを、小論のテーマとしては余りに大きいものとして後日の課題に残しておきたい。が、いずれにしてもこうした動きは60年代から70年代の合衆国の福祉国家が新たな試練に直面していることを意味している、そのことだけは確かであろう。ただ、以上の点を認めた上で、同時にわれわれは、ロウイが第2共和制への移行と呼んだ20世紀後半の合衆国の国家機能の変化が今日なお、合衆国政治の基調を貫いていることもあわせて指摘しておくべきであろう。表3にみる全政府支出は、総体としてみると合衆国政府の政府機能が70年代から80年代に実はさほど大きく変わっていなかったことも示している（むしろその国民所得に占める割合はいっそう拡大させている）。その中ではとりわけ社会保険支出の伸びが全体の支出と歩調をあわせていることにわれわれは格段の注意をさせてよいであろう。すでに老齢年金制度を中心とした合衆国の政府管掌社会保険制度は、それに絡まりあった種々の制度の長期の重み、さらには人口の高齢化を背景とした巨大な利益集団の行動をも絡らませて、もはや容易に削除することの出来ない政府機能であることをこの表の数字は端的に示しているのである。

85年、合衆国において公的年金を支給される人々はすでに4450万人強に達している<sup>46)</sup>（総人口2億3928万人の18.6パーセント）。彼らにとって年金とさらに医療保険はもはや権利である。そしてこの老齢者年金に結びついた医療保険は、何も高齢者のみが望んでいる社会制度ではないことは、すでにロウイの指摘をみたわれわれにとっては所与の事実である。老齢年金等の保険制度に付帯して整備されたメディケアーと呼ばれる医療保険制度、および先にもみた貧困家庭に対する医療費補助メディケイドの両者をあわせて、85年度、政府

が医療プログラムに支出した金額は実に 1080 億 4900 万ドルに及んでいる。この医療支出の他に、社会保障支出の主要項目である老齢年金、失業保険、さらに要保護児童家族援助、および SSI と今日呼

表10 1985年の全政府事業における医療計画給付額および主要社会福祉事業の総給付額 (単位 億ドル)

医療計画支出 (メディケアーとメディケイド)	1,080.5
高齢者・寡婦・身障者保険給付(OADSI)	1,861.9
州政府管掌失業保険制度全支出	140
-----	
AFDCとSSI <sup>(1)</sup>	332.5
合計	3,414.9

(1) 食糧スタンプ支給額107億4千ドルを含む。  
 [典拠] SAUS, 1987, pp. 343, 350, 358, 361; SAUS, 1988, p. 354より作成。

ばれる貧困高齢者および身障者向所得援助の 85 年度各項目総給付額をまとめたものが、表 10 である。その総額は 3414 億ドルに達している。しかもこれらの総額は政府の行政経費を含まない給付額のための総額なのである。85 年の全政府支出が 1 兆 5810 億ドルであることをみても、その総計がいかに膨大なものであるかがしれるであろう。

このように巨大化した国家、その下において 85 パーセント以上の人々が 20 世紀に登場したアメリカ的生活様式を享受するという状況 (表 8 の 80 年代における貧困パーセントを参照)、そして歴史的にみれば確実に進んだ貧困者の少数化——少数化していくが故にいっそうその対策が困難になっているというガルブレイスの 58 年の指摘は、実は今日に最も該当した指摘であるかも知れないが——、こうした状況は、「アメリカの世紀」20 世紀がいま終わろうとしている中で、合衆国が確実に、しかも必死で確保しようとしている政治的また社会的現実でもある。それは人口膨張とそれにつれて押し寄せる世界における貧困の拡大という現状とは、やはり際だって対照的な状況を示す特異な国家の在り方でもある。すでにその在り方は不法であることもいとわぬ多くの移民と合衆国経済の近年の低迷によって、急速に掘りくずされ始めているのかもしれない。しかし、そうであればなおさら、両者の緊張したせめぎあう姿の中に 20 世紀世界史に占めた合衆国の存在の大きさと、またその係わりの深さを改めて見て取ることができるように思うのである。

(1991 年 6 月 30 日脱稿, 12 月 7 日改稿)

## 註

- 1) 小論は、1991年5月19日名古屋大学で開催された第41回日本西洋史学会大会企画のシンポジウム「20世紀をどうみるか」における筆者の報告に、事後、加筆修正を加えたものである。シンポジウムにおいて筆者が分担した役割は、20世紀の中心的な大国であったアメリカ合衆国の存在またその歴史的变化を議論の中心において、20世紀史、また20世紀における西欧と世界との関係を考えるという点にあった。
- 2) Lyndon B. Johnson, "Annual Message to the Congress on the State of the Union," Jan. 8, 1964, in *The Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson*, Vol. 1 (GOP, 1965), pp. 113-115; *Idem.*, "Remarks at the University of Michigan," May 22, 1964, in *Ibid.*, pp. 704-706.
- 3) U. S. President, *Economic Report of The President, 1964* (GOP, 1964), pp. 55-78.
- 4) *Ibid.*, pp. 57-59.
- 5) Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile," *Social Security Bulletin*, Vol. 28, Jan. 1965, pp. 3-26.
- 6) *Ibid.*, pp. 5-9.
- 7) *Economic Report of The President, 1964*, p. 58.
- 8) U. S. Bureau of the Census, *1960 Census of Housing*, Vol. 1, part 1 (GOP, 1963), p. XLII.
- 9) *Ibid.*, pp. XXV-XLII.
- 10) ちなみに、連邦政府が設定した貧困ラインを1965年の時点で分析した社会学者ミラーは、この64年の貧困ラインが、物価上昇を差し引いても30年代アメリカ各都市の福祉担当者が作成した貧困ラインに較べて、75パーセント程度も上昇していると指摘した。つまり、この分析を通して彼が強調した点は、20世紀合衆国社会の歴史的経過の中で、生活水準の実質的な上昇に比例して政府が定める貧困ラインも、新しい生活認識、また価値観を反映して確実に上昇してきたという事実の確認であり、合衆国の貧困ラインとはそうした合衆国独自の生活水準を示すものであるという点であった。Herman P. Miller, "Changes in the Number and Composition of the Poor," in Margaret S. Gordon, *Poverty in America: Proceedings of a National Conference held at the University of California, Berkley, Feb. 26-28, 1965* (Chandler Publishing Co., 1965), pp. 91-95.
- 11) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Houghton Mufflin, 1958), pp. 322-333.
- 12) ジョンソン政権が展開した貧困追放戦争については、さしあたり以下の文献がその簡単な概要を紹介している。Robert D. Plotnick and Felicity Skidmore, *Progress Against Poverty: A Review of the 1964-1974 Decade* (Academic Press, 1975), pp. 2-11.
- 13) Lyndon Johnson, "Special Message to the Congress Proposing a Nationwide War on the Sources of Poverty," March 16, 1964, in *The Public Papers: Johnson*, Vol. 1, pp. 376-377.
- 14) *Ibid.*, p. 380. ちなみに1965年会計年度の連邦支出は1184億3000万ドルであった。そしてこの年度に経済機会局が統括する貧困追放戦争に当てられた支出総額は、ジョンソン大統領が指摘した9億8千万ドルを実際には下回る7億5410万ドルであった。しかし翌66年会計年度には14億2780万ドルが支出された (U. S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States, 1967*, p. 340)。しかしそれでも、連邦支出の1パーセント強であった。
- 15) 福祉国家の定義についてはもとより内外に多くの文献があり、それに応じたいくつもの理解が可能であろうが、小論ではさしあたり、以下の文献で提示された議論を参考とした。田口富久治「序論——ケインズ主義的福祉国家の危機と再編」、田口富久治編著『ケインズ主義

- 的福祉国家』, 青木書店, 1989年刊, 14-15頁。
- 16) 1900年代から1910年代にかけてのヨーロッパ諸国とアメリカにおける社会政策の展開過程を比較した文献として, 小論では以下の文献を参照した。Daniel Levine, *Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison* (Rutgers Univ. Press, 1988), chs. 9-13; Daniel Nelson, *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915-1935* (The Univ. of Wisconsin Press, 1969), ch. 3.
  - 17) *U. S. Statutes at Large*, Vol. 49, 74th Cong., 1st Sess., pp. 620-646. 以上の合衆国法律集に記された社会保障法についての名称は次のようである。An Act to provide for the general welfare by establishing a system of Federal old-age benefits, and by enabling the several States to make more adequate provision for aged persons, blind persons, dependent and crippled children, maternal and child welfare, public health, and the administration of their unemployment compensation laws; to establish a Social Security Board; to raise revenue; and for other purposes.
  - 18) 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』, 東京大学出版会, 1990年刊, 127-186頁。
  - 19) この新資本主義論については以下の文献が, 紹介と分析を加えている。Herman E. Krooss, *Executive Opinion: What Business Leaders Said and Thought on Economic Issues* (Doubleday, 1970), pp. 90-91; David Brody, *Workers in Industrial America: Essays on the 20th Century Struggle* (Oxford Univ. Press, 1980), pp. 48-66.
  - 20) *Ibid.*, pp. 61-66. なお, 以下のブリッグズの研究は, 20世紀福祉国家制度の展開という歴史的な文脈で, 20年代に提唱された福祉資本主義の動きが果たした役割に一応の位置と評価を与えている。Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," *Archives européennes de sociologie*, tome. 2, 1961, pp. 221-258.
  - 21) 30年代ニューディーラーの過少消費論については, さしあたり以下の文献がその論理の骨格を紹介している。Theodore Rosenof, *Dogma, Depression, and the New Deal: The Debate of Political Leaders over Economic Recovery* (Kennikat Press, 1975), pp. 39-43.
  - 22) ロバート・F・ワグナー上院議員は35年, 全国労働関係法, さらに社会保障法の成立に最も深く関わった人物であった。彼の議会における発言は紛れもなく購買力論に立脚するものであった。"Statement of Hon. Robert F. Wagner, United States Senator, New York," March 11, 1935, in National Labor Relation Board, *The Legislative History of the National Labor Relations Act*, Vol. 1 (GOP, 1947), pp. 1408-1432; "Statement of Hon. Robert F. Wagner, United States Senator, New York," Feb. 22, 1935, in U. S. Congress, Senate, the Committee on Finance, *Economic Security Act: Hearings on S. 1130*, 74th Cong., 1st Sess., 1935, pp. 1-6.
  - 23) 1931年から1935年にかけて, 失業者の運動は当面自然発生的な組織, あるいは社会党系運動家によって組織されたもの, さらには共産党あるいはトロッキスト系団体によって組織されたものなど, はばひろく展開した。また高齢者の要求を吸収した運動としてタウンゼント運動が代表的であったが, このほかにも高齢者の問題は, ヒューイ・ロングによって指導された富の再分配運動においても重要な問題として取り入れられていた。こうした運動を概観した若干の研究として以下のものをあげておく。紀平英作「恐慌・失業・救済・市民的自由」, 『京都大学文学部紀要』第24号, 1985年, 1頁-72頁。Albert Prago, "The Organization of the Unemployed and the Role of the Radicals, 1929-1935," Union Graduate School, Ph. D. dissertation, 1976; Abraham Holtzman, *The Townsend Movement: A Political Study* (Bookman Associates, 1963).
  - 24) "Report of A. F. of L. Executive Council," *Report of Proceedings of the Fifty-second Annual Convention of the American Federation of Labor, 1932*, pp. 39-44; T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development* (The Univ. of Chicago Press,

- 1964), pp. 78, 105 – 126.
- 25) 1936年、この社会保障法について最初の大部の研究を著したシカゴ大学のポール・ダグラスは、序文で、35年社会保障法の意義を次のように論じていた。「私の意見では、この法律は現在の政府のもとでこれまでに成立したものの最も重要な立法である。この法律は決して完全ではないし、この書の読者は気付かれるように、私は、この法がいくつかの重要な点で修正されべきと信じている。しかしそれにもかかわらず、この法律は賃金労働者また俸給勤労者の生活をよりよく保護しようとする目的に向けての決定的に重要な前進であり、価値ある努力である。過去15年間、この種の立法を求めて努力してきたものは、アメリカの大衆がようやく、失業や老齢という問題に対して共同出資の社会保険という手段によってより大きな保護を社会的に整備することが必要であることを理解した事実、相応の満足感をおそらくは感じるであろう」と。Paul H. Douglas, *Social Security in the United States* (Whittlesey House, 1939), p. IX. なお、35年社会保障法の成立を論じた近年の文献には次のものがある。Theda Skocpol and John Ikenberry, “The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective,” *Comparative Social Research*, Vol. 6 (1983), pp. 87 – 148; Jill S. Giadagno, “Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935,” *American Sociological Review*, Vol. 49 (Oct. 1984), pp. 632 – 646.
  - 26) W. Andrew Achenbaum, *Social Security: Visions and Revisions* (Cambridge Univ. Press, 1986), pp. 38 – 40.
  - 27) U. S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States, 1987* (GOP, 1988), p. 346.
  - 28) James T. Patterson, *America’s Struggle Against Poverty, 1900–1980* (Harvard Univ. Press, 1981), pp. 171 – 184.
  - 29) *Ibid.*, pp. 168 – 169; Plotnick and Skidmore, *op. cit.*, pp. 11 – 19.
  - 30) Patterson, *op. cit.*, pp. 165 – 166.
  - 31) Hugh Helco, “Income Maintenance: Patterns and Priorities,” in Arnold J. Heidenheimer, Hugh Helco, Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America* (St. Martin’s, 1975), pp. 202 – 204, 210.
  - 32) Patterson, *op. cit.*, pp. 200 – 201.
  - 33) 本論で言う、内に向いた福祉国家という側面と、世界的規模での覇権的軍事国家という、20世紀後半の合衆国国家の二つの側面がどのような有機的関係をなしていたかについては、近年合衆国政治史の重要な一課題として、相互の関係を問題にする論文が精力的に発表されている。そこでの論点の一つは、20世紀後半合衆国における福祉国家が膨大な軍事予算によって圧迫され、妨げられたか否かという点にある。これと関連して軍事予算の拡大を20世紀後半合衆国において推進した勢力は、福祉国家化の動きを推進した勢力と同一のものであったのかそれとも対立する勢力であったのかという、2つの政治傾向の担い手を確認するという問題である。以下に示す論文はこうした論争に係わる近年の若干の研究である。James L. Clayton, “The Fiscal Limits of the Warfare–Welfare State: Defense and Welfare Spending in the United States since 1900,” *Western Political Quarterly*, 29 (Sept. 1976), pp. 364 – 383; Fred Block, “Empire and Domestic Reform,” *Radical History Review*, 45 (Fall, 1989), pp. 98 – 123.
  - 34) U. S. Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, bicentennial edition (GOP, 1975), pp. 105, 107, 109.
  - 35) Cf. “Report of A. F. of L. Executive Council,” *Report of Proceedings of the Forty-first Annual Convention of the American Federation of Labor, 1921*, pp. 107 – 108.
  - 36) T. R. Ybarra, “Buy, Buy, Buy!” *Outlook*, July 1930, p. 462.

- 37) Gil Loescher and John A. Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-open Door, 1945 to the Present* (Free Press, 1986), pp. XVII–XVIII.
- 38) Victor Greene, “Immigration Policy,” in Jack P. Greene, ed., *Encyclopedia of American Political History*, Vol. 2 (Charles Scribner’s Sons, 1984), p. 591.
- 39) Section 203 of an Act to Amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes, Oct. 3, 1965, *U. S. Statutes at Large*, Vol. 79, pp. 912–913.
- 40) John Higham, *Send These to Me: Jews and Other Immigrants in Urban America* (Atheneum, 1975), pp. 65–66.
- 41) J・K・ガルブレイス著，鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』第2版，岩波書店，1970年，295頁。John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (2nd ed., revised; Houghton Mufflin, 1969), p. 293.
- 42) セオドア・ロウイ著，村松岐夫監訳『自由主義の終焉——現代政府の問題』，木鐸社，1981年，第2章，第3章。Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* (2nd ed.; Norton, 1979), chs. 2, 3.
- 43) 前掲書，319–322頁。*Ibid.*, pp. 230–232.
- 44) 前掲書，322–327頁。*Ibid.*, pp. 232–236.
- 45) Gerald David Jaynes and Robin M. Williams, Jr., eds., *A Common Destiny: Blacks and American Society* (National Academy Press, 1989), pp. 4, 7–9, 27–28.
- 46) 1985年，連邦政府管掌高齢者・寡婦・身障者年金制度のもとで年金支給を受けている人は，3677万人である。この他に，連邦公務員退職・寡婦・身障者年金制度の受給者が359万人，州・地方政府公務員退職・寡婦・身障者年金制度の受給者が337万人に上っている。*Statistical Abstract of the United States, 1990*, p. 354.