



アメリカ連邦制と分権改革再考 : 『1996年福祉改革法』以後の展開をふまえて

安岡, 正晴

(Citation)

国際文化学研究 : 神戸大学国際文化学部紀要, 19:75-96

(Issue Date)

2003-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81001263>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81001263>



アメリカ連邦制と分権改革再考

—『1996年福祉改革法』以後の展開をふまえて—

安 岡 正 晴

1. テロリズムとフェデラリズム（連邦制）

アメリカ合衆国はその圧倒的な政治軍事的、経済的影響力により「強い国家」として捉えられがちであるが、合衆国憲法はヨーロッパ型の絶対王政に対する反省から、中央政府の権力を「抑制と均衡」のメカニズムにより、できる限り牽制することを企図してきた。

20世紀にはアメリカの世界政治経済における役割や連邦政府のアメリカ国内経済に対する役割は、合衆国憲法が制定された18世紀とは比較にならないほど飛躍的に拡大したが、憲法に規定されている制度的枠組がアメリカ連邦政府の行動を今日でも大きく制約する要因となっている。

合衆国憲法の一つの特徴は、厳格な三権分立制と連邦制による、国内における「弱い」中央政府と外交における強い大統領権限の存在を並存させていることである¹。合衆国憲法は、大統領を国軍の最高司令官とし、また外交関係を処理する主たる責任を課しているため、外交軍事における大統領の権限は特に強いものとなっている。例えば1950年にハリー・トルーマン大統領は連邦議会による宣戦布告を得ないままに合衆国軍を朝鮮半島に派遣した。1958年にはドワイト・アイゼンハワー大統領が連邦議会の同意を得ずに中東に軍隊を派遣し、1962年にはジョン・F・ケネディ大統領が東南アジアに軍事顧問団を派遣、1965年から68年にかけてリンドン・ジョンソン大統領はインドシナ半島への派兵を増強し、ドミニカにも派兵した。ベトナム戦争の反省から1973年には戦争権限法が制定され、大統領が議会の個別的な同意なしで合衆国軍を派遣する権限は制約されることとなったが²、ロナルド・レーガン大統領は世論調査での高い支持率を背景にしばしば戦争権限法を拡大解釈し、また1980年代以降の国際テロリズムの活発化により、大統領に広範な

権限を与えることへの議会や世論の支持が強まる結果となった。2001年9月11日の同時多発テロ事件は、こうした80年代以降の傾向をさらに強化し、大統領により広範な戦争権限を与えることへの同意を示してきたといえる。

テロリズムと連邦制の関係について、保守派とリベラル派は、それぞれの思想的背景は異なるもののある共通した見方を示している。例えばアメリカ保守連合のコラムニスト、ドナルド・デバインは、9月11日の事件以降の変化を次のような文脈で歓迎している³。FBIと連邦司法省は国際テロリズムと対抗するために優先順位を変更しはじめている。つまりFBIと司法省はテロ対策を優先し、銀行強盗対策などは州や地方政府に任せるべきとしてきているという。従ってテロ対策が必ずしも集権化につながらず、むしろ本来の連邦制のあり方の再生につながるのだという。他方、リベラル派の意見としては、テキサス大学ロースクールのアーネスト・ヤング教授は、9月20日のジョージ・W・ブッシュ大統領のスピーチの際に、ルドルフ・ジュリアーニ（Rudolph Giuliani）ニューヨーク市長やジョージ・パタキ（George E. Pataki）ニューヨーク州知事の方がより注目されたことを例にあげながら、一見、連邦政府が突出しがちな今回の事件についても引き続き、連邦—州—地方政府間のバランスと協力が必要なことを指摘している。例えばビル・クリントン前大統領もブッシュ現大統領も知事職を足掛かりに大統領となったように、今日では州は連邦政治へのステップとなってしまう観があるが、ニューヨーク・テロ時の被害者救済や復旧活動におけるニューヨーク市警や消防署の活躍に見られるようにもっとも市民に近く市民ニーズに対応できる州・地方政府の重要性が高まっているのだと主張している⁴。現在の連邦最高裁は、保守派として知られるウィリアム・レーンキスト（William H. Rehnquist）が首席判事を務めているが、このレーンキスト・コートの下では、例えば空港警備を連邦管轄下におくことや対テロ対策に州や地方政府の協力を強制するような立法が合憲とされる可能性が高い。実際、地方政府の側もテロ事件発生の36時間後に全米市長会（会長マーク・モリアル・ニューオーリンズ市長）が空港の乗客検査を連邦政府の管轄下におくように要求し

ている⁵。しかし合衆国憲法本来の立場に立ち返ると、権利章典が不必要だと考えられたのは、三権分立と連邦制とが、個人の諸権利が連邦政府によって侵害されないようにするセーフガードとして働くと考えられたからである。ある州の住民が州の政治体制に不満であった場合、その州から自分の政治・政策信条に近い州に引っ越すことで、全国政府に対する自分の政策スタンスを投票により意思表示できるというのがアメリカ連邦制の根幹であった。そうした連邦制の文脈においてこの二人の論者は、安易なFBI権限の拡張に反対し、むしろテロ危機のような時代にこそ連邦と州－地方政府が本来の役割分担をすべきであり、その方がテロ対策にも効果的であるとしている点が興味深い。

ジョージ・W・ブッシュ大統領は、テキサス州知事の経験を生かして、教育に市場原理を導入し、バウチャー制学校やチャータースクールの推進を大統領選挙戦においても政策の一つの柱としてきた⁶。しかし2001年9月の同時多発テロ事件以降は、ブッシュ政権もアメリカ国民も、テロ対策や「本土防衛政策 homeland security」の方に関心を移し、こうした教育を始めとする「分権」改革も目立った進展を見ないでいる。司法コラムニストとして定評のあるリンダ・グリーンハウスは、ポスト冷戦期の比較的平穏な時期は、連邦政府の役割も相対的に軽視されたが、そうした「分権」的な空気も9月11日の事件で一扫されてしまったと指摘し、「連邦制論議は平時の贅沢だ」というウォルター・デリンジャー元訟務長官の言葉を引用している⁷。

ブッシュ政権が連邦政府から州政府や地方政府への権限委譲（devolution）にどの程度コミットしていくかは今後の展開を見守る必要があるが、「本土防衛政策」の実施過程においても連邦－州－地方の権限や役割分担やその正当性が常に議論しつづけられるという点では対テロリズム対策も連邦制論議と無関係ではいられないのである⁸。

2. アメリカ連邦制下での分権化と集権化

表1は、アメリカ連邦制と、英連邦のカナダ、オーストラリアの連邦制、

表1 各国連邦制の比較

	アメリカ	カナダ	オーストラリア	ドイツ
連邦政府の政体 元首 行政府の長	大統領制 大統領(任期4年) 大統領(14省の長官は大統領が任命)	立憲君主制 イギリス国王 首相 (議院内閣制)	立憲君主制 イギリス国王 首相 (議院内閣制)	連邦共和制 大統領(任期5年) 首相 (議院内閣制)
連邦と州の関係	憲法で連邦の権限を列挙、残りは州の権限	連邦と州の権限をそれぞれ列挙、残りは連邦の権限	連邦の権限を列挙、残りは州の権限	立法権は、主に連邦に、執行権は州へと機能的分担
州の政治制度	州知事、議会ともに公選(二元代表制)。州はネブラスカ州以外二院制。	州は一院制で、議院内閣制。州首相の上に法案拒否権をもつ副総督がいる。	州も二院制で、議院内閣制。州首相の上に副総督。	州は一院制で議院内閣制。州首相。
連邦議会選挙	下院は人口に応じて議席配分、直接選挙。上院は各州二名を州民による直接選挙で選出。	下院は人口に応じて議席配分、直接選挙。上院は連邦首相の推薦で総督が任命。	下院は人口に応じて議席配分、上院は各州12議席、共に直接選挙	連邦議会(下院)は小選挙区比例代表併用制で直接選挙。連邦参議院(上院)は州政府が選出。
憲法改正への州の参加	改正には四分の三の州の賛成が必要。	十州中七州以上の賛成が必要。	①過半数の州で過半数の賛成と ②全投票者の過半数の賛成の両方が必要	連邦議会および連邦参議院の三分の二の賛成が必要。

*本表の作成に当たって、岩崎美紀子、1998、『分権と連邦制』ぎょうせい、及び阿部照哉・畑博行編、1998、『世界の憲法集(第二版)』有信堂高文社を参照した。

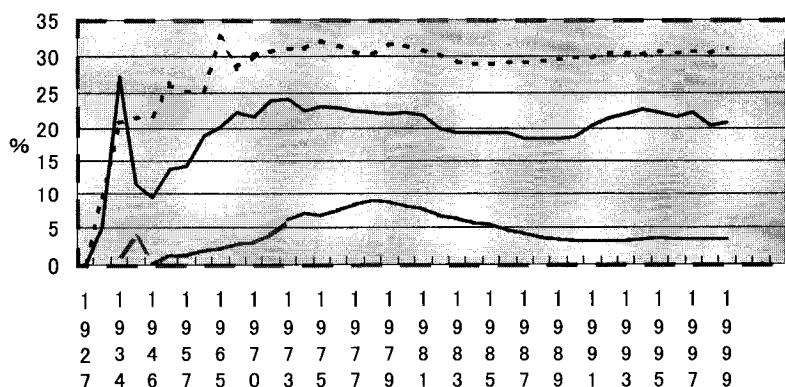
及びドイツの制度を比較したものである。ここで挙げた国ではアメリカ以外が議院内閣制であるが、アメリカが最も権力分離の性格が強く、連邦も州も二元代表制で、州議会も二院制と「抑制と均衡」原理が強く働く制度となっている。カナダ、オーストラリアとアメリカの制度を比較すると、カナダは副総督を通じて連邦政府が州をコントロールできることや、憲法で列挙されない権限は連邦政府に留保されるなど、最も集権的性格が強くなっており、オーストラリアはアメリカとカナダの中間で、連邦政府の権限はアメリカと同じ限定列挙型であるが、やはり副総督が存在している。これらの4カ国の中では、憲法上は、アメリカの制度が最も大きな権限を州政府に与えていることが明らかである。

19世紀半ばまでの初期アメリカ連邦制の一つの特徴は、権力分離(separation of powers)により個人の権利が中央政府に侵害されることを守る

ということだった。『フェデラリスト』第51論文は、「アメリカのような複合的な共和国にあっては、人民に委譲された権力は、まず二つの異なった政府に分割され、そのうえで各政府に分割された権力が、さらに明確に区別された政府各部門に分割される。従って人民の権利に対しては二重の保障が設けられているわけである。異なった政府がそれぞれ相手方を抑制しつつ、同時にその各政府が内部的に自分自身を抑制するようになっているわけである⁹」と述べている。しかし南北戦争の経験は、州や地方政府の権限がともすれば宗教的、人種的に不寛容な多数派によって専制的に利用されかねないことを露呈した。従ってアメリカ連邦制も次第に初期の連邦と州の「二重主権論」の立場を脱して、特にニューディール以降、全国化、集権化の傾向を強めていったが、ニューディール期以降の連邦制は、それまでの連邦制が「二重連邦主義 Dual Federalism」と名づけられていたのに対して、「協力的連邦主義 Cooperative Federalism」と呼ばれた。大恐慌を背景に、連邦政府、州政府、地方政府がそれぞれ協力しあって、社会福祉や失業対策、インフラ整備などに取り組むようになったのである。

図1は、1927年から1999年にかけての州、地方政府の歳入における政府間補助金の割合（つまり上位政府に対する財政的依存度）を示したものである。上からそれぞれ、地方政府の州政府に対する補助金依存度、州政府の連邦補助金への依存度、地方政府の連邦補助金に対する依存度を示している。1927年には、州の連邦補助金依存度は5%、地方政府の州補助金依存度も9.4%に過ぎなかったが、7年後の1934年には州の連邦補助金依存度が27.3%、地方の州補助金依存度が20.7%と急増している。「協力的連邦主義」の進展により、財政的には州から連邦へ、地方から州へという集権化が急速に進んでいることを示している。州政府、地方政府の連邦補助金に対する財政的依存度は、第2次世界大戦終結後の1946年には州の連邦補助金依存度が9.4%、地方の連邦補助金依存度が0.1%と激減する一方で、地方政府の州政府に対する依存度は1934年に20%を超えてから一貫してほぼ増えつづけている。これは連邦政府の地方政治や州政治への財政的コミットメントは時期に応じて

図1 歳入における政府間補助金の割合(%) 1927-99



上から順に、州→地方、連邦→州、連邦→地方の政府間補助金を示している。

Sources: 1927-1992: Calculated by the editors from U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1994, vol. 2 (Washington, D.C.: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1994). 44: 1993-1999: <http://www.census.gov/govs/www/estimate.html>

変化があるが、地方政府は一貫して州政府に財政的に一定の割合で依存しつづけているということを示している。ニューディール以降で、州の連邦補助金依存度が20%を超えるのは、1965年のジョンソン大統領の時である。ジョンソンは貧困、福祉、犯罪、差別撤廃、教育、都市再開発など幅広い社会問題に連邦政府が直接介入して取り組む「偉大なる社会」プログラムを実施し、ジョンソン在職5年間に200以上の連邦補助金が新設された¹⁰。州政府を介してではなく連邦政府が直接に様々な種類の地方政府に補助金を与え、新しい政策の実現をはかったことから「創造的連邦主義 Creative Federalism」と呼ばれたが、図1のデータで見ると、地方政府の州政府に対する財政的依存度がピークの32.5%に達したのが、ジョンソン政権期の1965年であり、連邦の地方への直接関与が増えても、必ずしも地方政府の州政府に対する財政的自律性が高まったわけではなかった。8年ぶりの共和党政権を担ったりチャード・ニクソンは、「新連邦主義 New Federalism」と呼ばれる一連の改革に

着手し、連邦—州—地方関係を根本的に見直した。ニクソンの「新連邦主義」は、煩雑化・断片化していた連邦補助金プログラムを整理統合し、簡素化、効率化を図ろうとしたものであり、「一般歳入分与プログラム general revenue sharing program」により州・地方政府の裁量権を拡大して、一般財源を補助するとともに、ジョンソン期の「偉大なる社会」プログラムで乱発された用途限定型の補助金であるカテゴリーカル・グラントを、州や地方の裁量の余地を拡大したブロック・グラント（一括補助金）へと統合していった。しかし図1を見ると、ニクソン在職時の1969～74年にかけて、州や地方政府の上位政府に対する財政的依存度に大きな変化は見られず、むしろ依存度が増加している。州の連邦補助金への依存度が20%以下にまで減少し、微減傾向を維持していたのは、1981～91年のレーガン・ブッシュ政権期であることがグラフから読み取れる。財政赤字と貿易赤字といういわゆる「双子の赤字」に苦しめられていたレーガン政権はニクソン政権と同じく「新連邦主義」を政策目標として掲げて、同じくブロック・グラントなどの手法を用いたが、レーガン「新連邦主義」はニクソン「新連邦主義」のような政府間関係の効率化と州・地方政府の自律性の向上を目標としたというよりも、連邦政府の州・地方政治へのコミットメントを減らすことで財政負担を軽減しようとしたものであり、歳入分与制度には反対であり、廃止することとなった。そのような連邦政府の州・地方政策からの「撤退」が図1のグラフに見るように数字の上でもはっきりとした効果がでていえるだろう。こうしたレーガン新連邦主義と共通する立場にたって、いわゆる「分権革命 devolution revolution」を推進したのが、1994年選挙で上下両院の過半数を制した、共和党・ニュート・ギングリッチ（Newt Gingrich）指導の第104議会である¹¹。連邦—州—地方という政府間関係論の立場から見て、第104議会の最大の成果は、「1995年無財源マンデイト（unfunded mandate）改革法」と「1996年福祉改革法」の成立である。前者は連邦政府が州や地方に対して十分な財政的裏づけをすることなく、事務執行命じる「無財源マンデイト」の防止を図った立法であり、1980年代の規制緩和・「新連邦主義」

の時代にも関わらず増加傾向にあった、無財源マンドイトに歯止めをかけようとしたものであった¹²。後者の1996年福祉改革法については後述するが、1996年の一般教書演説で、クリントン大統領が「大きな政府の時代は終わった」と述べたように、民主党政権といえども、ニューディール以来の連邦政府の社会政策や州・地方政治へのコミットメントを縮小させてゆくことを象徴的に示す一つの画期となった。

3. アメリカ連邦制の諸側面－司法と財政－

こうしたアメリカ連邦制と分権の問題を考える場合、大きく分けて二つの捉え方がある。一つは、司法から連邦制を考えることで、これを司法連邦制(Judicial Federalism)と呼ぶ。アメリカの裁判制度は当初、各植民地が第一審を、控訴審は植民地議会が裁判し、1789年にはじめて連邦裁判所が設置されたあとも州裁判所がほとんどの事件を審査する管轄権をもっていた。現在は連邦、州ともに三審制の裁判制度をもつ二重裁判所制度となっている。合衆国憲法第3条によると、連邦最高裁は、①連邦と州の間の事件ないし争訟、②2つ又はそれ以上の州の間の事件ないし争訟、③外国の大使その他の外交使節および領事に関わる場合、④1州と他の州の市民または外国の市民の間、もしくは1州と外国の間の場合に第一次管轄権をもつことになっており、憲法第1条第8節の連邦議会の権限に見られる「連邦政府」の管轄領域に対応している。また連邦最高裁は、司法審査権をもっている。これは、連邦議会が制定した法律、大統領の行政命令、州議会が制定した州憲法や州法がアメリカ合衆国憲法に違反しないかどうかを判断する連邦裁判所の権限である。日本国憲法では、第八十一条で「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」と明記しているが、合衆国憲法では明文の規定がなく、1803年の「マーベリー対マディソン事件(Marbury v. Madison, 5 U.S. 137)」判決で確立された。この司法審査権を根拠として、司法が積極的に社会的・政治的判断を行なっていくことを司法積極主義と呼ぶ。司法審査制の焦点は、19世

紀のいわゆる二重連邦主義の時代は連邦権と州権の範囲をめぐる係争にあったが、1930年代のニューディール時代以降、行政国家化が進行し、連邦政府が経済的・社会的規制を強めると、政府の経済・社会規制の合憲性が争われ、さらに1950～60年代になると公民権など市民的自由の問題が中心的争点となった。

2000年のブッシュ対ゴアの大統領選挙では、連邦最高裁が、フロリダ州最高裁が命じた手作業による再集計のやり方が、「法の平等の保護」を保障した合衆国憲法第14修正に違反するという判断を下して決着がついたが、州法の判断は州の司法に任せるという最近の新司法連邦主義に反するようなこの連邦最高裁の判断は、政治的であるという批判も受けた¹³。いずれにしても司法や司法判断が連邦制を大きく規定する要因となっているのが一つの特徴である。

連邦制を考えるもう一つの視点は連邦－州－地方の財政関係に注目することである。アメリカの連邦制は財政の点でもかなり分権化している。連邦政府は所得税を主な財源とし、防衛、外交といった純粋公共財の提供や公的扶助、医療、年金などの所得の再配分、さらには財政・金融政策を通じた経済安定化機能を果たしている。州政府は、消費税を主な財源とし、教育や福祉、道路整備、経済開発などの地方公共財の資源配分を行なっている。さらに地方政府は、固定資産税を主な財源として、消防、清掃処理、警察、地域開発などを行なっている¹⁴。このように収入の点でも支出の点でも役割分担が進んでいるのがアメリカ連邦制の大きな特徴であり、財政連邦主義（Fiscal Federalism）と呼ばれるが、低所得者に対する医療保険であるメディケイドのように、連邦が大部分を財政的に負担し、州政府が管理・運営するプログラムも存在しているので、理念的な財政連邦主義と実態はかなり異なっている。1981年から91年のレーガン・ブッシュ時代は州・地方政府に対する連邦補助金は、連邦総支出の10%程度に抑えられていたが、それ以外の時代は15%程度を占めており、補助金総額も増額傾向にある。連邦から州・地方政府に対する補助のパターンとしては、①使用用途を連邦が厳しく限定するカ

テゴリカル・グラント、②ニクソンの「新連邦主義」の時代に導入された、より裁量権の強いブロック・グラントや、③連邦の所得税の一部を共有しつつ、それをコミュニティ開発などに当てる歳入分与制度などがあり、歳入分与制度は特に州・地方から歓迎されたが、レーガン・ブッシュ期にほぼ廃止された。またあとで述べるAFDCのような連邦・州共管型のプログラムも96年に廃止され、生活保護などの福祉行政もかなりの部分が連邦から州へと移管されるようになってきた。権限委譲と財政能力のバランス、そして州間、地方間の公共サービス格差の問題などが財政連邦制を考える場合の大きな鍵となっている。

4. アメリカ連邦制の功罪とその評価

以上のような財政と司法に特に着目しながらアメリカ連邦制の長所、短所を考えて見るとどのように評価できるだろうか。現代のアメリカ連邦制を評価する場合、以下の三つの視点が有効であると考えられる。まず「連邦制の原理」であるが、近年問題になるケースで人種統合教育の例を考えてみよう。

1990年の「ミズーリ対ジェンキンズ」事件において、連邦地裁は、ミズーリ州カンザス・シティの全中、高等学校と小学校の半数に50億ドルから70億ドルかかるマグネットスクールの建設を、人種統合を目的として命ずる判決を出した¹⁵。カンザス・シティ学区はこのコストを支払うために、固定資産税を25%増税しなければならない計算となった。マーサ・ダーシックは、公選でない連邦判事が、地方税に大幅な引き上げにつながるような判決を地方政府に押し付けるのは連邦制の原理に反すると問題視している¹⁶。前述のように初期連邦制においては、州や地方権力の自治の擁護が事実上、人種差別存続の道具として機能した。従って、『ミズーリ対ジェンキンズ』事件における地方の代表制と連邦最高裁の衝突も、「分権」という観点に立つと批判すべきだが、「分権的」な連邦制が、事実上、人種差別や地方におけるエリート支配、ビジネス中心主義に有利に働いていたことを考えると、アメリカが真の「共和国」となるためには連邦政府が人種差別撤廃策として積極的

に地方政治に介入するのはやむをえない面もあろう。このケースで明らかなのは、過度の分権が社会経済的不平等や公共サービスの不均等配分につながるということである。この場合の連邦判事の役割はいつてみれば、『フェデラリスト』で想定していた「対抗力」であると見るべきかもしれない。

連邦制の原理から考えると以上のような論点があるが、「連邦制の政治経済学」ともいえる側面に注目すると、次のようなことが考えられる。ポール・ピーターソンは、機能主義的な立場からアメリカ連邦制を捉えている。ピーターソンによれば、政策は、開発、再分配、配分の三つに分類される。開発政策は高速道路整備など地方財政のインフラを整備し、地方経済にプラスに働くもので、地方財政能力よりもマーケットの需要に影響される政策であるのに対して、再分配政策は、福祉、生活保護など低所得層などに資源を再配分する政策であり、財政負担になる政策であるため、財政力の低い自治体では供給水準が低くなる政策である。最後に配分政策は警察、消防、清掃など自治体の行政事務のうち財政的、経済的に中立な政策である¹⁷。このように分類した上で、ピーターソンは、地方政府は、市場と選挙の二つの要因に作用されるので、経済開発政策が一番適している。その反面、福祉などの再分配政策は、受給水準が低い自治体の住民が受給水準の高い自治体へと移住するという「福祉マグネット welfare magnet」となることを避けるため、各自治体が福祉給付を抑えようとする「低水準競争」になりがちなので、向いていないという¹⁸。こうした「政治経済学的」見地に立てば先ほどの「ミズーリ対ジェンキンス事件」も「共和主義」の原則に反するから望ましくないということではなく、連邦政府が、「政治経済学的に見て」実行可能性が低いあるいは困難な政策を地方政府に要求している点で不合理であるということになる。このような視座は、連邦制の効率性や応答性といったものを評価する軸を提供してくれる反面、連邦制を一種の市場アナロジーで捉え、規範的意味に十分な考慮を払わない点で問題が残る。

最後に連邦制の社会的機能に着目してみたい。連邦制は公共問題や道徳的・倫理的価値観などにも大きな影響を与えている。例えば人種統合教育の問題

や人工妊娠中絶の問題などについて言えば、それぞれ1954年及び1955年の「ブラウン対トピーカ市教育委員会判決（347 U.S. 483及び349 U.S. 294）」や1973年の「ロウ対ウェイド判決（410 U.S. 113）」などの連邦最高裁の判断は、州や地方の伝統的価値観と大きく抵触するものだった。しかし連邦最高裁の判断も、その執行レベルでの拘束力は必ずしも強くない。連邦制は、政策の実施や執行の大部分が州や地方で行なわれるシステムである。実際、人種統合教育も最高裁の命令にもかかわらず、地方政府の抵抗や、人種の住み分けにより思ったような成果があげられなかった。1950年代に学校での「礼拝」は違憲だという判決がでて南部の多くの学校で引き続き礼拝が行なわれている。また人工妊娠中絶も「ロウ対ウェイド」判決にも関わらず、州によって中絶の可否は異なっている¹⁹。このように社会やモラルに関する判断や政策も連邦制を通じて複雑化していくと見ることができる。連邦制は、単なる政府権限の法的分割でもなければ、単なる代表システムでもない。それは財政や選挙などの問題だけでなく、経済生活や社会的価値観にまで影響する大きな社会システムである。このような見地から考察することも前述の、原理的、政治経済的見地からの考察に加えて必要であろう。

5. 分権改革の展開

－「1996年福祉改革法」以降の変化とブッシュ政権－

最後に以上のような理論的見地を踏まえながら、アメリカの分権改革の現状について、特に福祉改革の展開について見てみたい²⁰。アメリカでは、AFDC（要扶養児童家庭扶助）と呼ばれる母子家庭生活補助金が連邦政府最大の福祉プログラムとして存在していたが、当初は1911年にイリノイ州とミズーリ州で、第一次大戦における戦争未亡人の生活保護として始まったため、社会的に同情的なコンセンサスが存在していた。しかし近年はシングル・マザーの補助金となっており、十代に妊娠して未婚の母となった女性が主な受給者となり、制度そのものが非婚と福祉への依存を助長しているという批判が高まっていた。子供が増えると受給額が増え、同居男性がいると受給資格

を失うというAFDCの規定そのものが、結婚せずに子供を次々と産むような行動につながっていると批判されていたのである。AFDCは、①1989－94年の5年間でも受給者が29%、70－93年の長期では163%も増加していたこと、②受給者の約半数が5年以上の長期受給者であったこと、③AFDC受給者の約半数はまったく結婚経験がなく、24歳以下の健康な女性であったこと、④受給家庭で育った子供がまた受給者となる「福祉の継承」傾向があったことなどの理由から保守、リベラル、共和党、民主党といった違いを超えて問題視されるようになっていた。そのような「超党派」的な批判の声を背景として、1996年8月にクリントン大統領は、AFDCを廃止し、代わりに「貧困家庭への一時的扶助 TANF」を導入する「1996年福祉改革法（個人責任・就労機会調停法 PRWOR）」に署名し、成立させた。

表2 全米におけるAFDC/TANF受給者数の変化（1940-2000）

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1994	1996	2000
受給者数（千人）	1,222	2,233	3,073	7,429	10,497	11,460	14,226	12,649	5,781
総人口におけるAFDC/TANF受給者の割合（%）	0.9	1.5	1.7	3.7	4.6	4.6	5.5	4.8	2.0
受給者の平均家族人数（一家庭当り）	3.3	3.4	3.8	3.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.6

Source: Winston, Pamela. 2002. *Welfare Policymaking in the States: The Devil in Devolution*. Washington, DC: Georgetown University Press. p.230.

表2は、全米におけるAFDC/TANF受給者数の変化を示している。特に1960年以降、受給者数は急増傾向にあり、1994年にはピークの1422万人に達し、アメリカ総人口中、5.5%がAFDC/TANF受給者となったが、AFDCが廃止されて、受給者数は急減し、4年後の2000年には1996年の54%減の5781人となった。AFDCは受給者の増加に応じて、連邦補助金が増える、上限なしのカテゴリカル・グラントだったが、TANFは上限付きのブロック・グラントになった。この結果、各州政府は、福祉政策の大転換を図ったのがこの減少の大きな要因である。

表3は、96年の福祉改革法成立時のAFDC受給者数と最新データである、2002年6月のTANF受給者数を比較したものである。AFDC時代には、例え

表3 各州における AFDC/TANF 受給者数

州	1996年8月	2002年6月	変化 (%)
アラバマ	100,662	41,019	-59%
アラスカ	35,544	18,045	-49%
アリゾナ	169,442	95,273	-44%
アーカンソー	56,343	26,606	-53%
カリフォルニア	2,581,948	1,154,720	-55%
コロラド	95,788	32,138	-66%
コネティカット	159,246	49,816	-69%
デラウェア	23,654	12,238	-48%
ワシントンDC	69,292	41,988	-39%
フロリダ	533,801	118,861	-78%
ジョージア	330,302	126,568	-62%
ハワイ	66,482	28,988	-56%
アイダホ	21,780	2,289	-89%
イリノイ	642,644	123,092	-81%
インディアナ	142,604	140,989	-1%
アイオワ	86,146	52,447	-39%
カンザス	63,783	35,870	-44%
ケンタッキー	172,193	75,582	-56%
ルイジアナ	228,115	57,003	-75%
メイン	53,873	26,540	-51%
メリーランド	194,127	62,297	-68%
マサチューセッツ	226,030	105,031	-54%
ミシガン	502,354	192,354	-62%
ミネソタ	169,744	95,198	-44%
ミシシッピ	123,828	39,887	-68%
ミズーリ	222,820	114,848	-48%
モンタナ	29,130	16,722	-43%
ネブラスカ	38,592	25,738	-33%
ネバダ	34,261	28,655	-16%
ニューハンプシャー	22,937	14,581	-36%
ニュージャージー	275,637	99,600	-64%
ニューメキシコ	99,661	44,717	-55%
ニューヨーク	1,143,962	363,344	-68%
ノースカロライナ	267,326	86,533	-68%
ノースダコタ	13,146	8,373	-36%
オハイオ	549,312	184,813	-66%
オクラホマ	96,201	35,689	-63%
オレゴン	78,419	40,950	-48%
ペンシルベニア	531,059	204,912	-61%
ロードアイランド	151,023	37,802	-75%
サウスカロライナ	114,273	46,574	-59%
サウスダコタ	15,896	6,450	-59%
テネシー	254,818	164,680	-35%
テキサス	649,018	322,779	-50%
ユタ	39,073	19,346	-50%
ヴァーモント	24,331	13,199	-46%
ヴァージニア	152,845	67,012	-56%
ワシントン	268,927	132,435	-51%
ウェストヴァージニア	89,039	39,383	-56%
ウィスコンシン	148,888	45,803	-69%
ワイオミング	11,398	790	-93%
全米総計	12,241,489	5,008,034	-59%

Source: The Administration for Child and Families, U.S. Department of Health and Human Services (<http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/aug/dec.htm> & http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/percent_2002_rev.htm accessed 2003.1.7)

ば前述の「福祉マグネット」の典型として、1994年の夏にウィスコンシン州のミルウォーキーカウンティでは、受給水準がより低かった隣接のイリノイ州からの新住民が増え、約20%AFDC受給者が増加した²¹。そのウィスコンシン州でも1996年8月時点では、約14万9千人の受給者がいたのが、2002年6月には約4万6千人と約69%減少している。減少率は州の間で大きな相違があり、最大がワイオミングの-93%、最小がインディアナの-1%である。これは受給資格や就労要件を厳しくした州とそうでない州の格差が拡大していることによる。カリフォルニアやニューヨークは受給者の人数もそれぞれ258万、114万と大きく、また受給額も高かったため、福祉からの離脱が難しい面もあると思われたが、TANF導入から6年でそれぞれ-55%、-68%と大幅な削減を達成している。しかしアーバン・インスティテュートの報告によれば、福祉を離れた人々の多くは就労しているが、貧困ラインか最低賃金労働にしか就労できないという²²。

表4 前年度にAFDC/TANF受給者であった人の就労状況（1996-2000）

	1996	1997	1998	1999	2000
就労	24.9%	29.8%	32.1%	33.4%	26.4%
失業（求職活動中）	12.9%	13.0%	14.2%	12.6%	49.2%
非労働力（求職活動せず）	62.1%	57.2%	53.7%	53.9%	24.3%

Source: Temporary Assistance for Needy Families Program: Third Annual Report to Congress (August 2000), p.72 (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/annual3.pdf>, p. 72) & 2001 TANF Annual Report to Congress (April 2002), p. X-50 (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/ar2001/chapter10.pdf>, p.50) accessed 2003.1.7

表2、表3で見たように、福祉受給者数を減少させるという観点に立てば、「1996年福祉改革法」は大きな成果を上げたといえるが、受給者数を減らしても彼らが就労できなければ問題は全く解決されていないことになる²³。表4は前年度にAFDCまたはTANFを受給していた人々が次年度に就労しているか否かを示したものである。1996年時点では就労者はわずかに約25%に過ぎなかったが、1999年には33.4%と依然低い水準ながら改善されてきている。しかし2000年には再び26.4%と減少している。1999年までは受給経験者のうち、仕事についていない上に求職活動もしていない人々が50%を超えていたが、2000年には24.3%と半減し、就労はできていないが、求職活動は行なう

ようになっている。この点では就労意欲を高めることを目的とした、1996年法の効果が徐々に上がりつつあると見ることもできるだろう。

TANFは、かつてのAFDCのように、福祉が連邦政府のエントリーメント（受給資格）であることを終わらせ、州政府の責任へと戻し、また就労を前提とすることで「ライフスタイルとしての福祉依存」を否定した²⁴。ピーターソンの機能主義的見地に立つと福祉は州・地方政府に適していない政策であり、マグネットにならないために切下げ競争が始まりかねないと懸念される。しかし仮に連邦政府が福祉給付水準についてのナショナル・ミニマムを設定したとしても、各州の実施レベルで徹底しないこともありうる。連邦政府の過重負担を軽くするための分権改革は今度も進んでいくと考えられ、それはブッシュ政権下で促進されていくことになるだろうが、もともとdecentralizedで市場競争型のアメリカ連邦制でのdevolutionは、裏づけとなる財源を伴わない限り、州間、都市間格差をより拡大させていくことになると考えられる。政治や経済の国際化、全国化の傾向を前提とするとそうした「孤立型分権」よりも、かつての歳入分与システムのように連邦一州の共管型のプログラムを増やし、政策目標を異なるレベルの政府が協同しながら実現していくことや、NPOなどの民間アクターも含めた協同型政策システムを作り上げていくことが肝要かと思われる。分権には連邦から州へ、州から地方へ、最後に地方から民間へという三段階あるとされているが²⁵、これらの段階は必ずしも序列的なものではなく、同時並行で進むものもあるだろうし、第3段階まで達することが必ずしも望ましいとは言えないだろう。今回、紹介した福祉改革や人種統合の問題は、アメリカ社会における分権改革が日本の分権改革と違って、必ずしも大筋で望ましいものとは言えないことを示している。政府間関係を政治過程と捉え、ネゴシエーションの中でどのように公共目的を実現していくのかケースごとに考えていくことがより重要であり、総論としての分権改革の可否を論じることにあまり意味はないのかもしれない。

2001年9月11日の同時多発テロ事件とその後の炭疽菌事件、対アフガニス

タン「報復」戦争とタリバン政権倒壊を経て、アメリカ国民が再び内政にも関心を向け始めるようになるとともにブッシュ政権も当選時の公約の一つであった教育改革に尽力し始め、2002年1月には、小学3年生から中学2年生までの生徒を毎年学力テストすることを連邦政府が義務付ける、いわゆる「落ちこぼれ防止法 (No Child Left Behind Act)」に署名している (*Washington Post*, March 3, 2002)。一方、1996年福祉改革法に関しては、ブッシュ大統領は、「健全な結婚」を推進するための教育、カウンセリング、調査費用として3億ドルを州や地方政府に助成する一方で、福祉受給者の就労義務規定を強化するとともに（週30時間から40時間へ）、96年法で禁じられた合法移民の福祉受給を引き続き禁止する方針を示している (*Washington Post*, February 26, 2002)。このように連邦政府の社会政策へのコミットメントに関するブッシュ政権のスタンスは一様ではないが、テロ対策の経費調達や経済対策、連邦予算の70%を占める社会保障経費を考慮すると、必ずしも「政治的」分権を伴わなくても、州に財政負担を転化しようとする誘因は常に存在しているといえる。本稿で検討してきたような連邦制のロジックから、ブッシュ政権と分権改革の動向を今後も注視していく必要があると思われる。

◇参考文献（注や図表で引用したものを除く）◇

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1984. *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact, and Reform*. Washington, DC: ACIR.
- Agresto, John. 1984. *The Supreme Court and Constitutional Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Beer, Samuel. H. 1973. "The Modernization of American Federalism." *Publius*, Vol.3. No.2.
- Derthick, Martha ed. 1999. *Dilemmas of Scale in America's Federal Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Diamond, Martin. 1963. "What the Framers Meant by Federalism." In Robert A. Goldwin ed, *A Nation of States*. Chicago: Rand McNally.

- Diamond, Martin. 1973. "The Ends of Federalism." *Publius*, Vol.3, No.2.
- Dye, Thomas R. 1990. *American Federalism: Competition among Governments*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Gillman, Howard and Cornell Clayton. eds. 1999. *The Supreme Court in American Politics: New Institutionalism Interpretations*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Hamilton, Christopher and Donald T. Wells. 1990. *Federalism, Power, and Political Economy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kaminski, John P. and Richard Leffler eds., 1989. *Federalists and Antifederalists: The Debate over the Ratification of the Constitution*. Madison, WI: Madison House.
- Nathan, Richard P. 1990. "Federalism-The Great 'Composition'." In Anthony King ed. *The New American Political System*, 2nd version. Washington, DC: The AEI Press.
- Nice, David. C. 1987. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press.
- Nicolaidis, Kalypso and Robert Howse. eds. 2001. *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. New York: Oxford University Press.
- O'Toole, Jr., Laurence J. ed. 2000. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 3rd ed. Washington, DC: CQ Press.
- Peele, Gillian. 2002. "Federalism and Intergovernmental Relations" In Gillian Peele, Christopher J. Bailey, Bruce Cain and B. Guy Peters. eds. *Developments in American Politics 4*. London: Palgrave.
- Peterson, Paul. E. et al. 1986. *When Federalism Works*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Peterson, Paul E. 1989. "American Federalism, Welfare Policy, and Residential Choices." *American Political Science Review*, Vol.83. No.3
- Zimmerman, Joseph F. 1992. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. Westport, CT: Praeger.

- 秋月謙吾, 1996. 「地方制度改革分析に向けての一序説－アメリカ連邦制を題材として」『法学論叢』140巻1・2号
- 秋月謙吾, 2001. 『行政・地方自治』東京大学出版会
- 阿部斉, 1982. 「アメリカ連邦主義の論理と現実」(日本政治学会編『1981年度年報政治学 現代国家の位相と理論』岩波書店)
- 金子善次郎, 1977. 『米国連邦制度－州と地方団体』良書普及会
- 新藤宗幸, 1991. 「レーガン新連邦主義と政府間財政政策の展開」(阿部斉・五十嵐武士編『アメリカ現代政治の分析』東京大学出版会)
- 横田清, 1997. 『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』敬文堂

-
- 1 LaFeber, Walter. 1987. "The Constitution and United States Foreign Policy: An Interpretation." *The Journal of American History*, Vol.74, 695-717.
 - 2 Benedict, Michael L. 1996. *The Blessings of Liberty: A Concise History of the Constitution of the United States*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 345-355.
 - 3 Devine, Donald. "Federalism Revival in Terrorism's Wake." *The Washington Times*, November 16, 2001.
 - 4 Young, Ernest. "The Balance of Federalism in Unbalanced Times: Should the Supreme Court Reconsider Its Federalism Precedents in Light of the War on Terrorism?" at *FindLaw's Legal Commentary Website*, Oct 10, 2001 (http://writ.news.findlaw.com/commentary/20011010_young.html.)
 - 5 The United States Conference of Mayors. 2001 (December). *A National Action Plan for Safety and Security in America's Cities*. Washington, DC: The United States Conference of Mayors, p.2.
 - 6 チャータースクールとは、1992年にミネソタ州で最初に創設され、全米に広がった新しいタイプの公立学校で、教育者、親、地域団体、NPOなどが州や学区（教育行政を行なう自治体）と契約を交わし、その契約内容（チャーター）に従って、設立する学校で公費で運営される。全米31州とワシントンDCで約35万人の小中学生が通っている。鶴浦裕『チャータースクール－アメリカ公教育における独立運動』

勁草書房，2001参照。バウチャー制（voucher system）とは、州または学区が親に対して子供の学費を保証する証票（バウチャー、学費券）を発行し（－義務教育なので公費負担－）、親は私立、公立学校の中から好きな学校を選択して、バウチャーを学校に提出し、学校はバウチャーを州や学区に提出して、費用を公費から受け取る仕組みである。どちらも公立学校を改革し、親や子供の選択肢を増やそうとする試みだが、私立学校の7割がカトリック系などの宗教系学校であり、バウチャー制は事実上、宗教系学校の公的助成につながるもので、問題視されてきた。しかしオハイオ州クリーブランド市学区のバウチャー制が憲法の「国教樹立禁止」条項に違反するかが争われた、2002年6月27日の「ゼルマン対シモンズ－ハリス事件」判決で、連邦最高裁は同市のバウチャー制は「合憲」であるとの判断を下した（*Zelman v. Simmons-Harris*, at <http://laws.findlaw.com/us/000/00-1751.html>）

- 7 Greenhouse, Linda. "The Nation; Will the Court Reassert National Authority?" *The New York Times*, September 30, 2001.
- 8 2002年11月25日には「2002年本土防衛法（Homeland Security Act of 2002）」が成立し、連邦政府と州、地方政府との調整も行なう「本土防衛省（Department of Homeland Security）」が新設されることになった。
- 9 Rossiter, Clinton, ed. 1961. *The Federalist Papers*. New York; A Mentor Book, p.323.
- 10 Bowman, Ann O'M. and Richard C. Kearney. 1999. *State and Local Government*. 4th ed. Boston: Houghton Mifflin Company, p.42.
- 11 Conlan, Timothy. 1998. *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. Washington DC: The Brookings Institution, p.3.
- 12 片桐正俊「米国の無財源マンデイト改革と日本への示唆」『計画行政』Vol.20, No.4,1997,29-34, Posner, Paul I. 1998. *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?* Washington, DC: Georgetown University Press. 参照。
- 13 寺尾美子「二〇〇〇年アメリカ大統領選と連邦最高裁」『ジュリスト』No.1196, 2001.3.15, 73-84., 松井茂記『ブッシュ対ゴア－2000年アメリカ大統領選挙と最高裁判所』日本評論社, 2001, 185-207, Dershowitz, Alan M. 2001. *Supreme*

- Injustice: How The High Court Hijacked Election 2002*. New York: Oxford University Press. 参照。
- 14 小泉和恵「アメリカ連邦制財政システムと州財政の変貌－財政連邦主義理論の現実との乖離－」『岡山大学経済学会雑誌』Vol.30, No.4, 1999, 1-33参照。
 - 15 「ミズーリ対ジェンキンス事件」の概要については、藤倉皓一郎「Missouri v. Jenkins 裁判所による人種別学解消措置の限界」藤倉・木下・高橋・樋口編『別冊ジュリストNo.139 英米判例百選（第三版）』1996, 70-71参照。ここでいう「マグネット・スクール」とは、主にマイノリティ居住区に施設や教育面での優良校を建設し、白人児童や優秀な児童を引き付けようとするものである。人種による住み分けに起因する人種別学を解消する一つの試みである。
 - 16 Derthick, Martha. 2001. *Keeping the Compound Republic: Essays on American Federalism*. Washington, DC: The Brookings Institution, 75-85.
 - 17 Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press, 41-65.
 - 18 Peterson. Paul. E. 1995. *The Price of Federalism*. Washington DC: The Brookings Institution, 121-126.
 - 19 人種別学を違憲とした最初の「ブラウン対トピーカ市教育委員会」事件判決が出たのが1954年であるが、その9年後の1963年時点でも例えばアーカンソー州リトルロック市の黒人児童7700人中、わずかに69人だけが白人児童と同じ学校に通っているに過ぎなかった。また同じく国論を二分した判決である、人工妊娠中絶を合憲とした1973年の「ロウ対ウェイド判決」の場合は、この判決以前から合法中絶件数は増加傾向にあり、その後、1980年に件数が横ばいになるまで増加し続けたが、判決後、増加のペースはむしろ鈍化しており、必ずしも「ロウ判決」が中絶合法化に拍車をかけたとはいえない。Rosenberg, Gerald. 1991. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press, pp.50-51, p.84, pp.179-180. 参照。
 - 20 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会、2000所収の後藤玲子「公的扶助」、砂田一郎「連邦制・地方自治・立法過程－社会保障・福祉をめぐる争点対立の変化－」の各論文を特に参照した。
 - 21 Peterson 1995, p.187.

- 22 小池治「アメリカにおける福祉改革と政府間関係」『政経論叢』Vol.69, No.2, 3, 2000, 532-535.
- 23 アメリカの福祉政策と福祉「改革」の問題点については、新井光吉『アメリカの福祉国家政策－福祉切捨て政策と高齢社会日本への教訓』九州大学出版会、2002が詳しい。
- 24 連邦最高裁は、最もリベラルだったウォーレン・コートの時代においても、福祉受給を憲法上の権利として認めることを拒否している（例えば1970年の「ダンドリッジ対ウィリアムズ事件（*Dandridge v. Williams*, 397 US. 471）」判決）。Bussiere, Elizabeth. 1997. *(Dis) Entitling the Poor: The Warren Court, Welfare Rights, and the American Political Tradition*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press. 参照。
- 25 Wilson, James Q. and John J. DiIulio, Jr. 2001. *American Government: Institutions and Policies*, 8th ed. Boston, MA: Houghton Mifflin Company, p.71.