

アメリカ国内食料計画の展開

——食料の政治学——

持田恵三

- 一 アメリカ食料計画と食料スタンプ
 - 1 アメリカ食料計画
 - 2 食料スタンプ制度
- 二 一九六〇年以前の食料計画
 - 1 ニューデイルの食料計画
 - 2 戦後食料計画の発足
 - 3 食料スタンプの再登場
- 三 食料スタンプ計画の形成
 - 1 「豊かな社会」における貧困
 - 2 ケネディと食料計画
 - 3 食料スタンプ法の成立
- 四 「飢餓への戦い」と食料計画
 - 1 飢餓の政治化
- 五 食料計画への批判
 - 1 農業と都市の政治学
 - 2 六〇年代の社会と政治
- 六 社会政策と食料計画
 - 1 ニクソンと食料スタンプ改革
 - 2 社会政策の肥大化
 - 3 リベラルの復活と農業勢力の後退
 - 4 転換点の食料スタンプ計画
 - 5 一九七七年食料スタンプ法
- 七 おわりに——評価と展望

一 アメリカ食料計画と食料スタンプ

1 アメリカ食料計画

食料計画 (Food program) という言葉は、日本流に考えると、いわゆる食料政策ととられやすい。つまり食料のアメリカ国内食料計画の展開

生産、流通、価格、輸入といった、現行食糧制度のような食料に関する政策といった感じになる。つまり主として生産者を対象とし、消費者にとってはせいぜい消費者価格対策しか関係ないような、農業政策の主要な部分である。しかしアメリカという食料計画はそのような食料政策ではない。それは端的に言って、食料需要の拡大策であり、同時に主として経済的な理由で、十分な栄養のある食生活が出来ない人々への、食料の援助政策である。だから食料計画は食料援助計画ともいわれる。そしてアメリカ農業政策全体の中で、農民を対象とした価格支持、補助金等の農業計画 (farm program) と対をなす形で並べられることが多い (もともと農業計画という用語はそれ程厳密ではなく、食料計画を含む農業政策全体の意でも用いられている)。

かかる食料計画はアメリカ独特なものである。日本でそれに当たるものは、最近の米消費拡大策を除けば、学校給食であろう。しかし日本の場合、学校給食は文部省の下での教育行政の一環として位置づけられており、食料計画という面は殆どない。本稿はこのアメリカ食料計画のなかでも、もともと特色があり、もともと重要であり、従って六〇年代以来つねに大きな政治的争点となってきた食料スタンプ制度の発展過程を、政治、立法過程を中心としてあとづけようというものである。それはまた食料計画という農業と非農業との接点を通じて、アメリカ農業をめぐる政治力学の一面を明らかにしようという狙いでもある。

まず第一歩として、現行アメリカ食料計画の概要をみてみたい。食料計画は前述したように需要拡大と食料援助であるから、それは必ずしも国内とは限らない。輸出拡大と海外食料援助もある。事実、輸出補助金政策やPL四八〇で名高い海外食料援助も重要であるし、広い意味での食料計画といえる。⁽¹⁾しかし、ここでは国内食料援助計画 (domestic food assistance program) のみを食料計画として取り扱うことにする。つまりそれは現在のアメリカ農

第1表 アメリカ国内食料計画（1976年度）

	経 費	受給者数	立 法 年
	百万ドル	万人	
児童栄養計画	2,294	3,121	
学校給食	1,465	2,600	1946
朝食	113	233	1966
夏季給食	125	242	1968
託児所給食	75	46	1968
特別牛乳計画	143	1,280	1954
妊産婦乳幼児計画	239	52	1966
食料スタンプ計画	5,633	1,856	1964
食料配給計画	55	?	1935
老人給食計画	11	?	1965
計	8,375	6,309	

1. 経費は支出義務額 (obligations) をとる。
2. 経費は連邦の行政経費を含まない事業費のみ。ただし、州の行政費の補助分は含む。
3. 受給者数は年度内の1カ月または1日平均である（夏季給食は夏季3カ月のみ）。
4. 受給者数は延べ人員であり、不明分は含まない。
5. アメリカ農務省 (USDA) 食料栄養局 (FNS) 資料による。

務省の食料栄養局 (Food and Nutrition Service, FNS と略す) の所管する計画だけを対象とすることにする。第一表は同局の所管する現行食料計画である。一九七六年度八三億七五〇〇万ドルの巨額である。これに農務省の行政経費約六千万ドルを加えると約八四億ドルであり、農務省経費の半分に達するのである。一九七五年度はこれは三分の二にもなった。⁽²⁾

さてこの内訳をみてみよう。まず児童栄養計画 (child nutrition program) と一括される児童向けの計画が沢山ある。⁽³⁾ 学校給食 (school lunch) が最大のものであるが、これは一九四六年の全国学校給食法 (National School

Lunch Act) に基づいている。政府は現金、食料、技術援助を学校に与えることで、国産食料の消費の拡大と児童の栄養を守ることを目的としている。州もまた国の補助に見合った負担をする。対象となる学校は公私立を問わず高校まで含まれる。通常の給食は生徒もその経費を負担するが、貧困家庭の生徒は、無料または割引で給食を受けられる。一九七六年度無料給食の比率は三九%、割引給食が三%であった。国の補助は無料・割引給食に対して大きく、⁽⁴⁾ 総補

助額の六五%をしめる。なお参加校は八〇%をこえ、参加生徒も半分に達している。

学校朝食 (school breakfast) は、そのパイロット計画が一九六六年から始まった新しいものである (Children Nutrition Act of 1966)。方式は学校給食と同じであるが、これは家庭の事情がある生徒や遠距離通学の生徒に利用され、近年急速に拡大した。夏季給食 (summer food service) は夏季の学齢児童のためのものであり、経済的に貧しくて必要とされる地域の学童 (その家庭自体が低所得でなくともよい) を対象とする。一日の食事全体が無料である。

託児所給食 (child care food program) は、低所得地域、母親が働くものが多い地域での託児所で、栄養ある全食事を学齢前の児童に供するのが目的である。身体障害児施設等も有資格である。このような給食の他にこの児童栄養計画は低所得地域の学校に、給食設備をつくるための補助 (nonfood assistance) や、計画遂行にあたっての州の費用の一部補助、学校給食、託児所給食への現物食料による補填 (commodity procurement)、計画従事者、参加者の栄養教育への補助も含まれる。

特別牛乳計画 (special milk program) は、かなり古い給食計画である。そしてその参加人員は多い。これはそもそも液状全乳の学校生徒 (高校を含む) による消費を促進することを目標としていた。これは学校給食用の牛乳とは別に、普通に給食に用いられる量を上回る牛乳の給与に対して、その価格の一部を補填するものである。だから生徒にはこの牛乳はランチとは別に、スナツクの提供される。この場合も学校給食と同じ基準で、貧困家庭の生徒には無料または割引の規定がある。なおこの計画は託児所、セツルメントハウス、サマーキャンプ、その他非営利の児童養護施設にも拡大適用されている。

妊産婦乳幼児食料計画 (special supplement food program, WIC) は、一九六六年の児童栄養法によって始められた。これは低所得のために危険な栄養状態にある妊産婦と乳幼児に対し、特別な栄養のある食料を給与するために、州の厚生当局に政府資金を贈るものである。第一表の最後の老人給食計画 (elderly feeding program) は、一九六五年の老齡アメリカ人法 (Older Americans Act) によって、老人市民センターや類似の施設で、調理された食事を提供するものである。

残りの二つ、食料スタンプ計画 (food stamp program) と食料配給計画 (commodities distribution program) は密接な関連がある。食料配給計画は近年、食料贈与計画 (food donation program) と名が変わっているが、これはもともと古い食料計画であり、一九三〇年代の大恐慌下が始まるものであった。これは過剰食料の貧困者や社会施設への無料配給制度であり、六〇年代半ばまで全食料計画の主流をなすものであった。しかしこれは六〇年代半ばから食料スタンプ計画によって代替され、いまはすっかり過去の残りかすになってしまった。貧困家庭への食料配給は、いまはスタンプ計画への移行が完了しない一部地区に残っているだけである。この過去の配給計画の内容についてはのちに述べることとする。

最後に食料スタンプは、六〇年代後半から、ことに七〇年代に入ってから急速に拡大し、食料計画に圧倒的な位置を占めるようになった。この詳細は次節において述べよう。

(注一) 対外食料援助については拙稿「アメリカ食糧戦略の成立」(近藤康男編『第三の武器—食糧』、日本農業年報第二四集所収) 参照。

(二) アメリカの予算、経費の数字は複雑ではっきりしないが、議会査定の当初経費で一九七六年度は農務省経費一一九億ドルで、食料援助計画はその五六%、一九七五年度は三分の二といわれている。ただしこの食料計画の金額は本文のものと

議(Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. XXXIII, No. 6, Feb. 8, 1975, p. 273. 以下に略す)
C. Q. Weekly Report に略す。

- (3) 以上の食料計画の説明は「W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *American Farm Policy, 1940-1973*, 1976, pp. 281-291」および「United States Department of Agriculture (USDA), FNS, の業務説明資料によるものである。」
(4) 一九七七年一月現在での国の補助は「普通給食一三・二五セント、割引給食五二・二五セント、無料給食六二・二五セント(いずれも一食当たり)であった。」

2 食料スタンプ制度

食料スタンプ制度とは簡単にいえば、低所得層が栄養的に適切な食事をとれるように、政府が一定の資金援助を行おうというものである。政府の発行した食料スタンプ——クーポンといわれるが——が受給者に渡され、受給者はそれで指定された食料小売商からアルコール飲料、タバコ、ベット・フードを除いたすべての食品を購入することが出来る。指定された食品に関する限り、クーポンは現金小切手と同じであるが、受給者はそれを食品以外には利用出来ないし、また誰にも売ることは出来ない。クーポンを受け取った小売商はそれを銀行に持って行けば現金化することが出来、銀行はさらにそれと交換に政府から金を受けとる。

食料スタンプ法は一九七七年に大改正され、近く実施されるが、ここでは本稿の対象であるそれ以前のスタンプ法について説明することにする(一九七八年一～六月に実施されているものを例とする)。(1)

- (1) 受給資格 (eligibility requirements) 所得と資産についての全国基準に合致した世帯。公共扶助あるいは SSI 受給者(これについては六の2で説明する)。前者は四人家族で月当たり五八〇ドル(一人世帯二六二ドル、二人世帯三四四ドル、三人世帯四六〇ドル、五人世帯六八七ドル以下略)未満の純所得で、資産が一五

〇〇ドル未満というのが資格である（六〇歳以上の老人のいる世帯は三〇〇〇ドルまで）。なお所得基準は半
年ごとに改訂される。

(2) 所得控除 (income deduction) 純所得の計算にあたっては次の額が控除される。勤労所得または訓練手当
の一〇%、ただし月三〇ドルをこえないこと。税金、社会保険掛金、教育費、災害による不時の支出。月一〇
ドルをこえる医療費。家族員が働いたまたはそのための訓練を受けるために必要とされる児童、病人の世話
の経費。裁判所の命令による養育費、別居手当。これらの控除後の所得の三〇%をこえる光熱住居費。

(3) 就労登録 (work registration requirement) 食料スタンプの受給条件として、一八歳から六五歳までの労
働能力ある家族員は仕事を求める登録をし、適当な働き口が与えられれば受けなければならない。ただし次の
ものは除かれる。一八歳未満の子供や身体障害者の面倒をみる必要がある母親や他の家族員、学生。週三〇時
間以上就労しているもの。更生計画中の麻薬、アルコール中毒者。

(4) 割当額 (allotments) 食料スタンプのクーポン割当額は家族人員によってきめられている。世帯人員と月
割当額は次の通り。一人・五二ドル、二人・九六ドル、三人・一三八ドル、四人・一七四ドル、五人・二〇六
ドル、六人・二四八ドル、七人・二七四ドル、八人・三一四ドル、これ以上の場合は一人ふえるごとに四〇ド
ルを加える。

この割当額は農務省がきめる節約食料計画 (thrifty food plan) によって決定される。これは一九六五〜六
六年に行われた四人家族の都市世帯の食生活についての調査により、三つの水準を抽出し、その最低の水準の
ものの栄養分を調べ、この栄養水準をうるにもっとも効率的な食品の組み合わせを考え、この食品のマーケット

第2表 クーポン割当額と購入価格（4人家族，月当たり）（単位：ドル）

所得階層	割 当 額	購入価格	所得階層	割 当 額	購入価格
0～ 19.99ドル	174	0	190～209.99ドル	174	53
20～ 29.99	♯	0	210～229.99	♯	59
30～ 39.99	♯	4	230～249.99	♯	65
40～ 49.99	♯	7	250～269.99	♯	71
50～ 59.99	♯	10	270～289.99	♯	77
60～ 69.99	♯	13	290～309.99	♯	83
70～ 79.99	♯	16	310～329.99	♯	89
80～ 89.99	♯	19	330～359.99	♯	95
90～ 99.99	♯	22	360～389.99	♯	104
100～109.99	♯	25	390～419.99	♯	113
110～119.99	♯	28	420～449.99	♯	122
120～129.99	♯	31	450～479.99	♯	131
130～139.99	♯	34	480～509.99	♯	140
140～149.99	♯	37	510～539.99	♯	149
150～169.99	♯	41	540～569.99	♯	150
170～189.99	♯	47	570～599.99	♯	150

注 1. 48州とD. C.に有効。1978年1～6月まで。

2. USDA, FNS. 資料。

バスケットの費用をとったものである（消費者平均食料支出の八〇％にあたる）。この費用は六カ月に一回、労働統計局の食品小売価格調査によって改訂される⁽²⁾。この節約食料計画は一九七五年までは経済的食料計画（econmy food plan）であった。しかしこの旧基準は法が要求する適切な食事を供給するものではない、という一九七五年の裁判所の判決にもとづいて、新しい基準に代えられた⁽³⁾。

(5) 購入価格（purchase requirements）のようなスタンプリクーポンは、受給者の総てに無料で配給されるのではなくて、その所得に応じて一定の価格で購入する仕組みになっている。この価格が purchase requirement であり、スタンプ計画の特徴であり、また問題点でもあった。第二表に四人家族の場合を例示する。四人家族のクーポン割当額は月一

七四ドルであるが、月三〇ドル未満の所得の世帯には、それが無料で与えられる。しかし三〇ドル以上の所得があると、所得に応じて一定の支払いが要求される。たとえば一〇〇〜一〇九・九九ドルの所得のある世帯は、二五ドルを払わねばならない。そして二五ドルを払えば一七四ドルのクーポンが与えられる。従って一七四ドルから二五ドルを引いた一四九ドルがもうかることになる。この利益分をボーナスという。高所得になる程このボーナスは少なくなり、所得の上限である六〇〇ドル近くなると、ボーナスは二四ドルにすぎなくなる。この購入価格は半年ごとに改訂される。

なおスタンプ計画には老人に対する特別措置、緊急災害時のスタンプ発行等の規定があるがこれは省略する。

さてこういったスタンプを受給するには、世帯主はその地区の福祉事務所に出席し、係官の面接を受け、住所、家族人員、所得、各種控除額を証明する書類を示し、受給の申請を行う。受け付けた事務所は、その適否を一カ月以内に決定しなければならない。このスタンプ計画の実行は、州↓行政地区（カウンティまたは独立した大都市）が担当するが、その経費の殆どすべては国が負担する。しかし行政経費は州↓行政地区の負担であり、その半分だけが国から州へ補助される。

このようにみると食料スタンプ制度が、低所得層に対する社会福祉政策であることは疑いない。しかしこれはあくまで食料に限った社会政策であり、厚生教育社会福祉省（Department of Health, Education and Welfare, 以下HEWと略す）によってではなくて、農務省によって運営される食料政策となっているのである。これがアメリカ独特のものであることは前述した。それなら何故このような巨大な食料計画が、アメリカにおいて形成された

のであろうか。それはアメリカ農業のかかえる特有の問題と、歴史的につくられたアメリカの社会的政治的風土との所産であるといつてよい。その内容は以下において明らかにされる。

注(一) 本節のスタンプ制度の解説は、USDA, *FNS, The Food Stamp Program*, 1976 (これは国民向けのPR用パンフレットである) および同省発行の他の資料によるものである。

(2) 節約食料計画については USDA, *Agricultural Statistics*, 1976, pp. 562-563; *Economic Report of the President*, 1976, p. 102 および注(2)の資料参照。

(3) U.S. Court of Appeals for District of Columbia の六月一二日の判決である。しかし批判者によればこの節約食料計画も裁判所のいう適切な栄養を満足させていない。栄養よりもコストを下げる工夫が先行しており、砂糖、脂肪が多すぎ、また普通の主婦では、これに示されたような安い金額で適切な食事を購入することは不可能だという ("Food Stamp Program Faces Major Overhaul", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXXIV, No. 9, Feb. 21, 1976, p. 446)。

二 一九六〇年以前の食料計画

1 ニューデールの食料計画

食料計画の最初の登場は一九三〇年代であった。大恐慌が空腹をかかえた膨大な失業者の群衆と、売れない巨大な農産物の余剰を作り出したこの時代、この余りにも劇的な矛盾を解決しようという試みを、ニューデールの推進者達が行わない筈はなかった。一九三三年一〇月、連邦余剰農産物救済公社(Federal Surplus Relief Corporation)が設立され、余剰農産物処理計画によって市場から引き上げられた農産物の買上げ、配給を取り扱う機関となった(この公社は一九三五年に Federal Surplus Commodities Corporation=FSCCと改称される)。この公社の活動の前にも若干の余剰農産物による国内救済活動は行われていた。たとえば一九三二年の議会は、農務省の在

庫から八五〇〇万ブッシェルの小麦と八四・四万ペイルの綿花を赤字に寄附した⁽¹⁾。この公社の最初の活動は、価格支持政策によって取得された余剰豚肉、バター、小麦の配給であった。

この活動の資金は当初、加工税、農業調整法(AA A)資金、救済資金等によるものであったが、後に第三二条資金(Section 32 fund)を中心とするようになった。この資金は六〇年代にいたるまで、食料計画の重要な資金源となったものである。第三二条資金は一九三五年の一九三三年農業調整法(P.L.320)の改正案に含まれていた。この条項によれば、あらゆる関税収入の三〇%が農務長官に移管され、農務長官はそれを次の三つの目的のために使用しうる。一、農産物輸出の増進 二、国産農産物の国内消費の増進 三、農民購買力の再建である。結局、認められていた用途は、輸出補助金、農民への支払い、国内での必要な個人、施設への農産物配給経費の補填、である⁽²⁾。

公社による余剰農産物配給は、まずもって価格支持政策の結果であった。だから一方では生産の減少が企図された。豚肉の配給は一九三三～三四年の子豚、繁殖豚の屠殺の結果に他ならなかった。しかしこれは世論の反対を惹起した。政府の内外で、生産をへらすことよりも、あらゆる人々に適切な食事を供給することが重要だ、という考えが生まれた。そのためには供給は決して十分ではなかった。ちょうどこの頃、人間の食生活におけるビタミンの役割の重要性が明らかになっていた。アメリカ農務省の食事の栄養的費用的分析の小冊子が公刊されて注目を集めたし(一九三三年)、国際連盟の報告もまた世界の栄養問題への関心を惹き起こした(一九三七年)。農業関係者の多くはまだ消費の不足より生産の過剰に心を奪われていたが、前者の観点は先見の明のあるワシントンの役人の間で強まっていた⁽³⁾。

この表われが学校給食計画（一九三六年）と食料スタンプ計画（一九三九年）であつた。学校給食は主として低所得地域の学校で、十分な食事をとっていない児童に対し余剰農産物を全部または一部使用した場合には無料で実施された。しかしその範囲は大したものではなかつた（一九四〇年度で四〇〇万ドル）。この資金は例の第三二条資金であつた。

食料スタンプ計画は一九三九年五月のニューヨークのローチェスターを皮切りに始められ、直ちに五つの他の試行地域へと広げられた。そのピークに達した一九四一年五月には約四〇〇万人が受給し、一九四二年八月には一七四一のカウンティと八八の都市が参加していた。しかしこれは決して全国ベースのものにはならなかつた。

この方式は次のようであつた。まず二種類のスタンプ、オレンジ・スタンプとブルー・スタンプがある。受給家庭は通常食料に支出しているとみられる金額で同額のオレンジ・スタンプを購入しなければならない。そうするとその受給者は無料でオレンジ・スタンプの半分の額のブルー・スタンプをもらえる。オレンジ・スタンプは食料品店では現金と同じであつたが、ブルー・スタンプは指定された余剰農産物に限って使うことが出来た。つまりこの方式によつて、余剰農産物の消費の増大を保証しようとしたのである。

このスタンプの有資格者は、家庭で食事を調理し食べる家族で、住居地で公共扶助を受ける資格のあるものである。つまり一般扶助、高齢者扶助、盲人扶助、扶養児童扶助、州失業扶助等々の受給者、救済事業就労者等⁽⁴⁾。この食料スタンプ計画は一九四三年に、第二次世界大戦による失業の急減と共に終わったが、この五年間で合計二億八五八〇万ドルに達し、最高の年である一九四二年には一億一五八〇万ドルであつた。この経費もまた第三二条資金でまかなわれた。⁽³⁾

この効果と問題点については種々の指摘がある⁽⁶⁾。しかしこれは戦前における食料計画の一つの大きな試みであった。この運営にあたった連邦余剰農産物公社(FSCC)は一九四五年六月末で期限切れの終幕を迎えるが、その一年間に、三つの直接の食料配給計画を持ったことになる。一つは州救済機関を通じての余剰農産物の配給であり、一つは余剰食料による学校給食であり、最後がこの食料スタンブ計画であった。これに一九四〇年夏に始められ、一九四三年まで続けられた「ペニー・ミルク計画」(penny milk program)——これは学校生徒へ一セントで半パイントの牛乳を売ろうというもので、後の特別牛乳計画の原型をなすパイロット計画——を加えるなら、戦後食料計画の主要なものは、すでに戦前に登場していたことになる⁽⁷⁾。

注(一) M. R. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?*, 1955, pp. 245-246, 277-280. 山口辰六郎監訳『アメリカ農業政策史』(一九五八年)「二八〇～二八一」「三二二～三二五頁」。

(二) Cochrane & Ryan, *op. cit.*, p. 133.

(三) M. R. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, pp. 384-385; Benedict, *Farm Problem?*, p. 280. 邦訳「三三四頁」。

(四) USDA, "An Analysis of Food Stamp Plans", in U. S. Congress, House of Representatives, *Food Stamp Program*, Hearings before the Subcommittee on Consumers Study of the Committee on Agriculture, 85th Congress, 2nd Session, April 16, 17, and May 14, 1958, p. 181.

(五) Benedict, *Farm Problem?*, p. 290. 邦訳「三三三～三三三頁」。

(六) 同前, U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1958, pp. 177, 181.

(七) "Surplus Food Donation Programs: 1932-1964", *Congressional Digest*, Vol. 43, June-July 1964, p. 165.

2 戦後食料計画の発足

第二次世界大戦はアメリカの過剰農産物を一掃したばかりでなく、巨大な戦時・戦後需要をアメリカにもたらした。これに依ってアメリカ農業は、戦時中に大きく生産能力を伸ばし、全農産物で二三%、食用穀物で四二%の増産を達成するのである。このアメリカ農業の生産力は、戦後も価格支持政策の下で一層の発展をとげる。一九五〇年頃には戦後の世界の食料不足も終わり、アメリカに再び農産物過剰が出現しはじめた。この過剰は朝鮮戦争によって一時緩和したが、一九五二年にその休戦を迎えると共に、急速に増大し始める（後掲第六表参照）。

戦後アメリカの食料計画は、まずは対外食料援助であった。戦争直後、様々な形で行われた食料援助は、食料危機への政治的人道的対応という性格を持ち、ついで経済復興のための経済援助の有力な一翼を担い（マーシャル援助等）、さらには軍事援助の一環ともなったが（一九五三年相互安全保障法ⅡMSA）、一九五四年の農産物貿易促進・援助法（Agricultural Trade Development and Assistance Act）として本格的な独立した対外食料援助計画として確立した。これは以後PL四八〇の略称で有名となり、現在にいたるまで続いている。

PL四八〇成立の背景は、商品金融公社（CCC）の手に年々三〇億ドルのペースで累積し始めた過剰農産物であった。対外食料援助の第一の目的は、この過剰農産物の処理であり、ついで相手国への経済援助と、アメリカ農産物の恒久的輸出市場の将来における確保を狙うものであった。⁽¹⁾

五〇年代に過剰問題が再現するにつれて、国内食料計画もまた脚光をあびることになった。戦後最初の食料計画は、一九四六年六月の全国学校給食法（National School Lunch Act）であり、これによって学校給食は恒久的に確立した。学校給食計画は一九四八年当時、四分の一の学校が参加したにすぎなかったが、以後改正を加えられ、

国と州との援助も増大し、前述したような規模の計画となった。⁽²⁾ 学校給食と結びついた特別牛乳計画も一九五四年に発足した。

戦後のもっとも重要な食料計画は、食料配給計画であった。これは三〇年代から始まった食料の現物での無料配給制度であった。⁽³⁾ 商品金融公社の持つ食料、または第三三条資金によつて購入された食料を、州、地方行政区を通じて低所得世帯や慈善的非営利的社会施設、さらには学校給食用に配給する制度であった。有資格者は公共扶助受給者と州のきめる基準に合致したもので、地方社会福祉事務所がその証明を行った。

この配給計画の受給者は、個人の場合、一九四八年度の九万六千人から一九五〇年度二四万八千人、一九五四年度一〇九万人、一九五八年度四七四万人となり、一九六三年度に七九四万人と頂点に達し、以後漸減して一九七三年度には三三二万人までへる（前述したように現在に殆どなくなった）。これは食料スタンプ計画への乗り替えによるものである。なお金額でみると一九五七、五八年頃は、学校給食用の贈与が過半を占め、個人向けは約三分の一であった。⁽⁴⁾

第三表として戦後の食料計画の経費を示しておく。一九六〇年前後、一億五千万ドルを使い、五〇〇万人が受給したこの食料配給計画は、社会政策としても大きな位置を占めていた。つまり公共扶助受給者への補助的給付であると共に、公共扶助対象外の低所得層への唯一の公共援助であったのである。しかしこの計画は、あくまで過剰農産物処理を主目的としたものであり、それ故に多くの欠陥を持つものであった。

第一にこの計画で配給される食料は、その時々政府倉庫における過剰状況に左右された。たとえば一九四九年の配給品目は、ばれいしょ、かんしょ、蜂蜜、かん詰めまたは乾燥果実、柑橘類ジュース、新鮮野菜、乾燥卵であ

第3表 国外、国内に対する食料援助

(単位: 百万ドル)

	対 外 食 料 内 食 料	食 料 配 給 計 画	学 校 給 食 計 画	特 別 牛 乳 計 画	食 料 ス タ ンプ 計 画
1948~1952年度平均	1,331	121	17.8	103.6	-
1953~1957	1,028	299	82.8	174.9	41.1
1958~1962	1,358	467	149.7	222.2	78.7
1963~1967	1,441	709	198.4	332.2	96.9
1968~1972	1,124	1,913	278.5	717.0	97.3
1973~1976	1,082	5,544	160.2	1,642.8	101.9
					3,638.8

注 1. 対外食料援助は PL. 480, AID その他それに先立つ類似の計画の計でその輸出金額。

2. 国内食料援助は食料配給計画、学校給食計画、特別牛乳計画、食料スタンプ計画の合計。特別牛乳計画の1953~1957年度は1955~1957年度の3カ年平均、食料スタンプ計画の1958~1962年度は1961~1962年の2カ年平均である。

3. 食料配給計画は贈与した食料の金額(ただし学校給食用は含まない)。学校給食計画は連邦政府よりの現物・現金の贈与で、1968~1972年度には朝食計画、設備援助、非学校給食をも含む。特別牛乳計画は連邦政府よりの現金援助額、食料スタンプ計画はボーナス・スタンプの金額である。

4. Cochrane & Ryan, *op. cit.*, pp. 280, 282, 290, 292 および 1973~1976年度は USDA, *Agricultural Statistics*, 1977, pp. 566, 573.

り、一九六〇年はラード、小麦粉、とうもろこし粉、脱脂粉乳、米であつた。⁽³⁾ 品目は月によっても変わった。一九五八年春のカリフォルニアでは、配給品目はチーズ、脱脂粉乳、米、小麦粉、とうもろこし粉であつたが、一年前には牛肉、七面鳥、卵が入っていた。品目がへつたために利用者は前年に比し大幅にへつた。⁽⁶⁾

第二の問題は多くの州で受給資格として、社会保障法と同じ一定の定住期間(一〜五年)を採用していることであつた。このため多くの貧窮者、ことに移動労働者が脱落した。⁽⁷⁾

第三に配給のやり方が問題であつた。配給は連邦政府(農務省)が、必要な加工、包装を行い、各州のきめられた倉庫まで運ぶが、その先は各州当局がカウンティか都市の倉庫まで運び、地方行政当局がそれをさらに分配するか、受給者に取りにこさせる。小売店に委託して分配しているのは、二、三の大都市であり大部分は受給者が配給を取りに行くのである。⁽⁸⁾ 受給者は

遠くの配給所まで、バス、市電、徒歩で行き、大きな荷物をかかえて、しばしば大都市を横断して帰らねばならなかった。彼等はまた配給所で長い間並ばねばならなかった。デトロイトのように小売店に委託している市でさえ、並ばされることはされなかった。⁽⁹⁾

第四にこの計画は州にとって結構、経費と手間がかかるものであった。農務省が州の倉庫へ送ってくるのは、一車両単位であったが、それを貯蔵し、再冷凍し、再包装して受給者に渡すのは地方行政当局の仕事であった。⁽¹⁰⁾

このように食料配給計画は、その品目が生産事情に左右される不安定なものである限り、その供給する栄養は片寄らざるをえないという点で、全く栄養計画とは無縁であり、受給者に全く無神経な分配方式を強いるものであった。だからセントルイスでは公共扶助受給者の七七％は、食料配給を受けていなかった。これは「奇怪なベテン」であり、「わずかな品目の過剰食料を州や市の上に投げ落とす組織的なシステム」だと批判されていた。⁽¹¹⁾

注(一) 拙稿、前出、五五頁。

(2) Cochrane & Ryan, *op. cit.*, pp. 383-384.

(3) *ibid.*, pp. 281-283.

(4) U. S. Congress, H. R., *Food Stamp Program*, Hearings, before Subcommittee on Consumers Study of the Committee on Agriculture, 85th Congress, 2nd Session, April 16, 17, and May 14, 1958, p. 192.

(5) Cochrane & Ryan, *op. cit.*, p. 283.

(6) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1958, p. 99.

(7) *ibid.*, p. 95.

(8) Cochrane & Ryan, *op. cit.*, p. 281.

(9) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1958, pp. 40, 57.

(10) *ibid.*, p. 65.

(二) *ibid.*, pp. 46, 49.

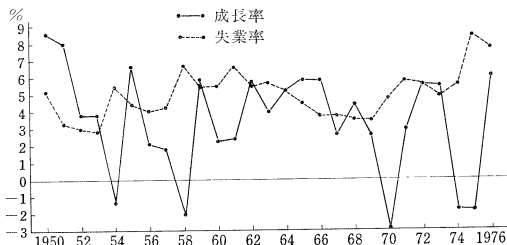
3 食料スタンプの再登場

戦後アメリカは経済的繁栄のなかにあった。一九三〇年代の大恐慌の記憶は、消えてはいなかったが、人類史上最高の「豊かな社会」はそれを過去の悪夢と化し去ったかにみえた。三〇年代に関心を惹いた貧困による栄養問題は、過剰栄養の問題へと変わってしまったようにみえた。農務省がもっていた栄養関係の部局は縮小廃止され、栄養計画は学童に対するものを除いては、戦後むしろ後退したのであった。⁽¹⁾しかし食料スタンプは政治の舞台で忘れられたものではなかった。また食料配給計画に従事する人々は、前述したようなその欠陥によって、かつての食料スタンプ制度をより良い計画として思い出していた。議会には食料スタンプの復活を目指す議員立法が何回となく提出されていた。これらのなかで一貫した食料スタンプ計画の推進者であり、六〇年代の下院を舞台とするスタンプ計画をめぐる政治ドラマの主役を演じたのは、レオノア・サリヴァン(Leonor Sullivan)下院議員であった。ミズリー州セントルイス選出の民主党議員であった彼女は、しばしば「食料スタンプの母」と呼ばれた。

サリヴァン議員は第八三、八四議会の四年間(一九五三～五六年)に、スタンプ法案を下院に提出し、その実現に努力したが、いずれも公聴会が開かれただけにとどまった。この時の主要な論点は、配給計画に代わるスタンプ計画の必要の有無であった。農務省の担当者もまたその不要を主張した。一九五八年の第八五議会は、スタンプ計画の一つの山であった。この議会に実に二〇に達する議員案が提出されたのである。⁽²⁾

一九五八年はアメリカ資本主義が、戦後初めて本格的な景気後退を経験した年であった。実質成長率はマイナス

第1図 実質経済成長率と失業率



注. *Economic Report of the President*, 1977, pp. 189, 221 より作成。

二%を記録し、失業率は六・八%（前年四・三%）に上った（第一図）。この不況と一月に予定されている中間選挙が、都市部を選挙区とする議員達に、食料援助への熱意をかき立てたのであった。食料スタンプ計画が都市議員にとって、農村議員における農業計画と同じ意味を持つことは、すでにこの時期に明確になった。

一方、過剰農産物はいまやその在庫量の頂点に近づいていた（後掲第六表）。サリヴァン議員は一九五八年四月一六日の下院農業委員会に提出したステートメントにおいていった。農業保護の必要は理解しているが「しかし、かかる豊富のなかの飢餓という、政府倉庫が価格支持計画と他の過剰除去計画の下で入手されたわが農業の累積しつつある過剰によって、爆発点にまでふくれ上っているという、このまぎれない矛盾の解決策があるべきである……。大量の失業炭坑夫をもつ数州、とくにペンシルヴァニアとウエストヴァージニアは、炭坑地帯での無料配給のために、過剰食料のあるものを要求しはじめている」。現在ある食料配給計画は、費用はかかるが全く不十分なものでしかない。⁽³⁾

マクガバン下院議員 (G. McGovern, ノース・ダコタ選出、民主党) も六〇年代のもっともリベラルな立場からの食料計画の推進者であった。彼は公聴会でのステートメントにおいていった。「過剰農産物を国の責任とみなす人々がいる。しかしより大きな意味で、アメリカの農民は国に、水爆や大陸間ミサイル以上に価値のある資産を与えたのだ」。即ちほんの少数の国の人民しか享受しえない量と質の食料、そしてより以上の必要に応えうる生産能力。しかも兵器競争は終わるかもしれないが、食料の必要はますます大きくなる。緊急時用の備蓄が必要であると共に、「飢餓の影の下に生きている人々に、我々の豊富の果実を、もっと十分に分かちうるような施策を直ちに⁽⁴⁾とるべきであろう」。

これらのリベラル派の考え方に対し、保守派は大体、それが過剰農産物処理計画からはずれることを恐れていた。だから論議されている食料スタンプ計画をH E Wの所管とすることに反対し、それを農務省の下に置くことによって、農業計画への都市有権者の同情をえ、ひいては巨額な農業計画予算への都市議員の反対を和らげることを期待していた。⁽⁵⁾このような食料スタンプの初期計画にあらわれた、様々な態度、考え方は、これ以後一貫して続く型であった。ところで一九五八年のスタンプ計画案へのものとも強力な反対はアイゼンハワー政権の行政府にあった。ペンソン農務長官 (E. T. Benson) の次官であったパールバーグ (Don Parberg) は、五月一日の公聴会において農務省の立場を表明した。彼はまず提出された案を三つの型に分類して批判した。

一つはスタンプを過剰農産物の配給に用いる案である。農務省がスタンプを発行して、それを州や地方福祉局を通じて分配し、そのスタンプで受給者は小売店や特別なセンターで、余剰食料を購入するのである。この案と現行配給計画との差は、配給コストをすべて連邦政府に移すことにある。この案によって過剰農産物の配給が増加する

ことはないし、有資格者が変わることもない。農務省はこの計画に反対であつた。それは農務省が全責任を持つことよりは現行方式の方がよいからである。州がその全般的責任をとることによって、州の基本的な社会福祉政策の一環としてそれを運営出来るし、分配費用も安くつき、運営も弾力的になる。

第二のグループは食料割当案である。これは内容において戦前のスタンプ制度とほぼ同じであり、低所得層に通常の食料費によって、同額のクーポンの他に余剰食料にのみ有効な余分のクーポンを与えようというものであつた。しかしこれはかつての経験からその有効性には疑問がある。かつての食料スタンプ計画は、もっぱら所得弾力性の高い食品の消費の増加について有効であつた。

第三は過剰食料証明書案である。過半の提出案はこれに分類されるが、これはHEWが行うことになっている計画であつた。この受給者は月々の割当額の証明書を受けるが、これによって指定された品目の購入を、小売店で市場価格で行うことが出来る。品目の指定は農務長官が、市価がバリエイ価格を下回つた品目について行う。この案では受給者の通常の食料支出を確保しようという仕組みがないから、これでは食料支出はふえないで、ふえた購買力が食料以外の品目に回る公算が大きい。

パールバーグ次官は結論として、食料スタンプ計画は、農業の立場からは正当化しえないといった。その理由は、(一) 栄養改善の必要は所得の上下層にあるが、低所得の問題は食料だけの問題ではない。低所得層の食生活だけを高めようという計画は、複雑な管理を必要とするが、効果的な消費拡大にはならない。(二) 政府の経費が増大する。最小範囲の見積りでも、行政経費を除いて六億ドルを要する。しかもこれで食料消費は一%しかふえない。だからスタンプ計画は農産物過剰を緩和するとは思えない。(三) 当面する過剰品目たるともろこし、綿花、小麦につい

て直接の効果がない。ただ大きな規模となるなら畜産の拡大をもたらさし、酪農製品と飼料穀物の価格支持費用をへらすだろう。四 これは非価格支持品目への援助にはならないし、一時的地方的な過剰の場合にも役立たない、等々。次官は結局、現行の配給計画をきわめて弾力的であるとして支持した。⁽⁶⁾

この農務省の態度はベンソン長官の態度であった。ベンソン共和党農政は農業計画についても自由主義的方向を追求したが、民主党が強い議会の抵抗によって十分には果たせなかった。ベンソン長官は食料計画にも好意的ではなかった。食料計画に利用出来る第三二条資金のかなりの部分を、彼は利用しないで国庫に収めていた。⁽⁷⁾

一九五八年の食料スタンプに関する議会活動は、またしても何も実を結ばなかった。しかし一九五九年、サリヴァン議員はついにその提案を立法化することに成功した。それはPL四八〇の修正案という形で、食料スタンプ計画を盛り込んだものであり、一九五七年にも一度試みた戦術であった。しかしこのスタンプ案は二年間（一九六〇・二〜一九六二・一）の随意の法律であって、実行するかどうかは農務長官にまかされていた。だが長官はその気になれば、年間二億五千万ドル相当の過剰食料を国内の必要な人々に食料スタンプ方式で配給出来た。財源は第三二条資金であった。しかしベンソン長官はついにこの権限を全く発動しなかった。⁽⁸⁾

注(一) 文化人類学者 Margaret Mead の著「U. S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part*

I-Problems and Prospect, Hearings before Select Committee on Nutrition and Human Needs, 90th Congress, 2nd Session, Dec. 19, 1968, p. 155.

(二) U. S. Congress, H. R., *Food Stamp Program*, Hearings before the Subcommittee on Consumers Study of the Committee on Agriculture, 85th Congress, 2nd session, April 16, 17, and May 14, 1958, pp. 1, 38, 39.

(三) *ibid.*, p. 40.

(四) *ibid.*, p. 118.

(5) J. C. Watis (Kentucky) の *メソッド* について in *ibid.*, pp. 146-147.

(6) *ibid.*, pp. 172-176.

(7) *ibid.*, p. 43.

(8) USDA, FNS, *Chronological Legislative History of Food Stamp Program*, 1977, p. 1; "Surplus Food Donation Programs: 1932-1964", *Congressional Digest*, Vol. 45, June-July 1964, p. 192.

三 食料スタンプ計画の形成

1 「豊かな社会」における貧困

第二次大戦によってアメリカ資本主義は、目覚ましい発展をとげた。一九三九年から一九四四年の五年間で、国民総生産は実質八六%増加し、膨大な戦費をまかなってなお国民消費は実質一九%の増加を示したのである。⁽¹⁾ しかもこの巨大な生産力は、戦後予想された恐慌を経ることなしに、五〇年代を通じて発展を続けていた。アメリカの戦後の成長率は、第一次大戦後の二〇年代の「永遠の繁栄」とうたわれた時期のそれに殆ど匹敵していた。⁽²⁾ 資本主義は確かに変わったようにみえた。

戦後アメリカの繁栄は人類史上において、もっとも豊かな社会を生み出した。ガルブレイスの『豊かな社会』⁽³⁾ はこういった情勢を背景として一九五八年に刊行されたが、このなかでガルブレイスは次のように指摘した。一九世紀型の、すべての労働者の運命であった古典的貧困は、生産の発展の結果として解消された。しかしなお現在も多数の人々の問題ではなくなったにせよ、少数者の特殊な問題としての貧困は存在する。その一つは個人的な欠陥による貧困であり、もう一つは島状の貧困、つまりまとまった地域の、社会的な理由による貧困である。この島状の

第4表 五分位階層別所得分配の変化

	1935~36	1944	1958	1世帯当たり 平均所得 (1958) ドル
最低所得層	4.1 %	4.9 %	4.7 %	1,460
第2位 %	9.2	10.9	11.1	3,480
第3位 %	14.1	16.2	16.3	5,110
第4位 %	20.9	22.2	22.4	7,020
最高 %	51.7	45.8	45.5	14,250

注. 税込み所得である. M. Harrington, *op. cit.*, p. 183. 邦訳, 281頁.

は第二、第三位層を中心として最高所得層以外⁽³⁾の八〇%の全体に配分された。しかし一九四四年から一九五八年の戦後の一四年間で、その所得分配は殆ど変化しなかった。むしろ最低所得層は若干下がった位であった。つまり戦後アメリカ経済の繁栄によって、低所得層の相対的地位は変わらなかったし、豊かな社会は何等所得分配を変えるものではなかったのである。

ハリントンはこのような貧困層を、中産階級が過半を占めるようになった豊かなアメリカのなかの「もう一つのアメリカ」(the other America)として捉えた⁽⁶⁾。それはアメリカの表通りである中産階級の社会からは見えない、

貧困こそが特殊現代的な貧困であり、都市と田舎における貧民窟である。貧困世帯は一九五九年で全世帯の二四%であった。

他の論者によっても、貧困世帯は二〇~二五%、四千万~五千万人であった⁽⁴⁾。一九五七~一九六一年の所得分布の統計によれば、年収一千~二千ドルに一つの低い山があり、年収五千~六千ドルに高い山が出来る。この二つの山を中心として年収三千ドル以下の二五% (家族単位。世帯単位だと二九%)、年収の四千~一万ドルの五〇% (同。世帯単位だと四九%) の二つの大きなグループが出来る。前者の三千ドル未満の二五%が低所得層⁽⁵⁾ 貧困世帯であり、後者の四千~一万ドル層が高所得層⁽³⁾ 中産階級ということが出来る。

第四表は五分位所得階層別の全所得の分配状況を示している。まず三〇年代から一九四四年にかけて最高所得層二〇%の分配比率は大きく下がり、その分

福祉国家の恩恵からも差別された人々の社会である。ここに一度入り込んだら抜け出せないで、貧困を再生産し、その悪循環のなかに貧困文化ともいふべき独自の生活様式を作っている。この社会的隔離が進むにつれて、彼等はますます中産階級の人々からは見えなくなり、忘れられてゆく。

しかし彼等は特殊な人間なのではなくて、中産階級に高い生活水準をもたらした、生産力の発展の犠牲者である。彼等にとってその成果はマイナスしか生じなかった。つまり、生産性の向上は失業やより悪い仕事を意味し、農業の生産力の発展は飢えをもたらした。具体的にいえば彼等は農業の機械化による生産力の発展のなかで、とり残されたアパラチア山地の貧農、南部の刈り分け小作農や農業労働者、オートメーション化によって職を失った労働者、燃料革命によって廃坑となったウエストヴァージニアの元炭坑夫であった。

そこにはさらに人種的社会的特徴が存在した。一九六二年の調査によって貧困世帯（ここでは総現金所得が三千ドル以下と定義）を全世帯と比較してみると次のようであった。⁽⁷⁾世帯主の年齢：二五～五四歳四二%（全世帯は六五%、以下同じ）、六五歳以上三四%（一四%）。世帯主の教育年限：八年以下六一%（三五%）、一一年以上二二%（四六%）。世帯主の種類：女世帯二五%（一〇%）、非白人世帯二二%（一〇%）。世帯主の就業状況：労働力の対象外四四%（一八%）、雇用者四九%（七八%）、失業者六%（四%）。家族内の就業者：なし三〇%（八%）、二人以上二三%（四七%）。居住地方：北東部一七%（二五%）、北中部二五%（二九%）、南部四七%（三〇%）、西部一一%（一六%）。居住地区：農村・農家一六%（七%）、農村・非農家三〇%（二二%）、都市部五四%（七一%）。

このように摘記した統計は、貧困層の特徴を次のように示している。働き盛りの世帯が少なく老人世帯が多い。

教育水準は低い。女世帯が比較的多い。世帯主に労働能力のないものが半分近い。非白人世帯の比率が相対的に高い。働きのいない世帯が比較的多い。南部に半分近くが住んでいる。やはり半分近くが農村に住居を持っている等々。

アメリカの底辺として、通常指摘されるのは、大都市のゲットーに住む黒人、プエルトリコ人、南部の黒人シェア・クロップパー、季節農業労働者としてのメキシコ人、インディアン等の少数民族である。たしかにこれらはアメリカの社会問題の原罪的中核をなすものであった。しかしここでわかるように貧困世帯の七八％は白人世帯であった。そこから浮かび上がってくるイメージは、前述したような社会の生産力の発展からとり残され、はじき出された人々、無力な老人達、母子家庭、身体障害者等々の社会の弱者である。これらの人々に対する社会政策は、六〇～七〇年代を通じての大きな政治課題となつてゆく。

ともあれ二五％、四千万人というのは決して少ない数ではない。もち論、その数は景気変動によつて増減した。しかし一九五六年から一九六二年の六年間で、その比率はわずか三％減少しただけであつた。その強固さは、アメリカ資本主義の新しい段階の性格と対応するものと思われる。つまりその繁栄にもかかわらず、比較的に高い失業率が存続していることである。一九五三年から一九五四年にかけて、朝鮮戦争の終了に伴う不況がアメリカ経済をマイナス一・三％成長に陥れたが、この不況は主として軍需産業にとどまっていた。一九五四年半ばから上昇を始めた景気は、一九五七年夏まで続いたが、この好況は政府支出に依存するものでなく、民間支出の増加による戦後初めての平和時の自律的投資ブームであつた。

それだけに一九五七～一九五八年の不況は、本格的な過剰生産恐慌であり、失業率六・八％、失業者数四六〇万

人（いずれも一九五八年）に達し、戦後最高を記録した。しかし景気自体は一九五八年夏からV字型の回復をみせ、五八年僅かなマイナスに落ちた成長率も五九年には六・〇%と急上昇する。だが成長率は六〇年二・三%、六一年二・五%と停滞的となり、失業率も五九年五・五%、六〇年五・五%、六一年六・七%と以前にくらべて高めに推移するのである。過剰生産能力の存在はようやく明らかになった（成長率はいずれも実質、第一図参照）。

長期停滞の様相の下で、現代資本主義特有のインフレーションが進行した。これはようやく立ち直った西欧、日本の工業に、追いつけられつつあったアメリカ工業の国際競争力を弱めるものであった。アメリカの国際収支の赤字はようやく顕著になり、ドル危機の時代へと入ってゆく。一方、軍事・外交面でのアメリカの国際的位置も低下した。アメリカの世界体制はソ連とのミサイル・ギャップにおびやかされ、フルシチョフの平和攻勢の挑戦にさらされていた。一九六〇年代の入口に立って、アメリカが戦後最初の転回点にあることは、誰の目にも明らかであった。六〇年代アメリカの新しい方向の担い手は、一九六〇年大統領選挙において、ニクソンを僅差で破り八年間の共和党政権に終止符を打って民主党大統領となったケネディ（J. F. Kennedy）であった。

注(1) 都留重人「現代資本主義論争についての補論」（都留重人編『現代資本主義の再検討』、二四六～二四七頁。

(2) 右同、二五二頁。

(3) J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Second Edition, Revised, 1969. 鈴木哲太郎訳『豊かな社会』（第二版）一九七〇年、二八八～二九二頁。

(4) M. Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, 1962, p. 182. 内田満・青山保訳『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』、二八〇頁。

(5) 中鉢正美「アメリカの貧困問題」『季刊社会保障研究』第一巻第一号、二五～二六頁。

(6) M. Harrington, *op. cit.*, Chap. I. 邦訳、前出、一、「見えなう国」。

(7) *Economic Report of the President, 1964, pp. 60-61.*

(8) *ibid.*, p. 60.

(9) 大内兵衛・向坂逸郎監修『大系国家独占資本主義③——米欧の国家独占資本主義——』第一章第二節。

2 ケネディと食料計画

一九五〇年代終わり頃、このアメリカの貧困の問題は次第に識者の注目を集め始めていた。ことに不況と失業の増加のなかで、国内食料援助計画が大きな問題となったことは、前章で明らかにした通りである。一九六〇年の大統領選挙戦において、ケネディはウエストヴァージニア州の予備選挙の際にみた、その貧困の実態に感銘をうけて、国内における飢餓の問題を一つの争点にとり上げた。⁽¹⁾

このためもあってケネディの大統領就任第一日目の行政命令第一号は、食料配給計画の拡大と改善であった。⁽²⁾ さらにケネディは第二の行政命令によって「平和のための食料計画」の指揮官としてマクガバン（前出）を任命し、その計画を大統領行政事務局の所管とした。この「平和のための食料計画」は、従来のPL四八〇による海外食料援助であったが、その過剰処分的色彩を変えて、アメリカの農産物を海外への食料援助、開発援助として利用しようとしたものであった。⁽³⁾

ケネディの食料計画の第三弾は、食料スタンプのパイロット計画であった。一九六一年二月二日に議会に送った最初の経済メッセージ「経済回復と成長のための計画」のなかで、ケネディは農務省が彼の行政命令によって、特定の不況地域においてパイロット的な食料スタンプ計画を実行するということを報告した。そして「このパイロット計画が、いま必要としている人々に追加的な栄養を供給する一方、現在の過剰食料配給方式の実質的改善の道を

歩むことを希望する」と述べた。⁽⁴⁾

ケネディはこのように食料計画に積極的な姿勢を示した。ケネディはそもそも農業問題とは無縁な都市型の政治家であった。しかし選挙戦のなかで、彼は食料問題についてマクガバンのような、リベラルな考え方をとるようになっていった。即ちアメリカ農業の生産力、その余剰食料を、アメリカの持てる力と考え、友情と善意を期待している全世界の人々への援助の手段と考えるようになった。選挙前の一〇月、ケネディは早くも余剰農産物の海外での利用の新しい方法を研究する特別研究班を任命していた。PL四八〇の「平和のための食料計画」へのイメージチェンジは、この研究の成果であった。⁽⁵⁾

ケネディの選挙戦のスローガンは、ニューフロンティアであった。これはようやく顕著になってきた前述したようなアメリカの位置の低下を、全面的に挽回する積極政策を意味したが、これは経済政策としてはニューエコノミックスによる積極赤字財政への転換を意味していた。財政支出の増加は軍事費、社会保障費、教育費であった。⁽⁶⁾国内食料援助はこの社会保障の一環であった。

一九六一年のパイロット計画は、一九五九年にPL四八〇修正法として成立したスタンプ計画、ついに発動されなかったその続きのようにみえるが、実際はパイロット計画は例の第三二条資金にもとづくものであった。だから一九五九年法が一九六一年末で失効することにとらわれずに、好むところで施行することが出来た。⁽⁷⁾

一九六一年三月七日、パイロット計画地区に経済的に沈滞している八つの地域が選ばれた。そして五月二十九日にウエストヴァージニア州の一カウンティにおいて、食料スタンプ計画は開始された。⁽⁸⁾その内容はのちに説明する、一九六四年食料スタンプ法と大差ないので、ここでは省略する。戦後の食料スタンプ計画は、その第一歩を踏み出

したのである。

スタンプ計画に期待されたことは、前述したような食料配給計画の欠陥の是正であった。品目の片寄りからくる栄養問題、屈辱的で骨の折れる受給方式、地方自治体のコスト等についてはすでにふれたが、これらの欠陥を生み出す根源は、その第一の目的が過剰農産物の処理であり、その目的に総てが従属しているところにあった。過剰処理である限り、国内援助よりも海外援助がずっと有効であった。

国内食料援助Ⅱ配給計画はたしかに低所得層を助けるが、食料消費を増大させるとは限らなかった。食料の配給によって浮いた金は、食料の追加よりも、他の品目に回る公算が大きい。⁽⁹⁾その点、対外援助はその量も大きく、しかも輸出を損なわない限り（事実、P L 四八〇は受入国がアメリカ農産物の商業輸入をへらさないという条件がついていた）、⁽¹⁰⁾その援助分はアメリカ農業にとっては新しい附加需要を意味していた。だから農務省も農業勢力も、国内よりも対外援助に強い関心をもっていた。⁽¹¹⁾食料配給計画での配給品目は、P L 四八〇での外国への積み出しのため削減されることがあった。⁽¹²⁾前掲第三表でみるように、対外食料援助額は六〇年代の末まで、国内食料援助の総額をはるかに上回っていた。ことに五〇年代では一九四八―一九五二年が前者は後者の一一倍、一九五三―五七年が同じく約三倍であった。

配給計画の運営をまかされた地方自治体は、それを恣意的に運営する場合もあった。大部分の農業州は農閑期にだけ食料配給を行っていた。これは農業労働者を農作業の必要ある間、低賃金で働くことを余儀なくさせ、仕事のない冬期はそれを連邦政府の余剰食料で生かしておくことを意味していた。⁽¹³⁾ともあれこの計画は、一九六三年末には二州を除く全土で施行されており、五六〇万の家族人員が受給していた。⁽¹⁴⁾

配給計画は拡大するにつれて、新しい問題に直面していた。それは配給システムの問題であつた。これが通常の商業ルートと全く別個の食料配給組織である限り、通常の商業組織と競合するし、行政当局にとってみれば、新しい分配組織を並行して作るという面倒があつた。とくに低所得層の多い地区の食料小売商は、食料配給計画によって打撃を受けた。⁽¹⁵⁾ だから小売商業の側から、正常な商業ルートを利用するスタンプ方式が要望されていた。

一九六一年に発足したパイロット計画は、六四年一月には二二州の四〇カウンティ、三大都市で実行されており、三八万人が受給していた。受給者数の水準は就業機会の変化と相關していた。⁽¹⁶⁾ 受給者の食料消費は増加したが、増加分の八〇%以上が肉、果実、野菜へ向かつた。食料配給計画の場合と比較して、適切な栄養をとりうる家族数は倍になつた。政府の価格支持計画下にある食料への需要も、畜産物消費が増加したために、配給計画の場合より拡大した。小売商の売り上げは、パイロット計画地区で平均八%増大した。不正受給は僅かであり、規則を犯した小売商は〇・五%にすぎなかつた。⁽¹⁷⁾

これらの評価はいわばスタンプ計画の、配給計画に比してのよい点のみをあげているくらいはあり、スタンプ計画それ自身もつ欠陥もいずれ問題化してくることになる。しかしケネディ大統領は、六三年の農業メッセージにおいて、パイロット計画を拡大し、永久化する立法を議会に求めた。この年一月のケネディ大統領の暗殺によつて、この恒久的食料スタンプ法という課題は、後継者ジョンソン大統領へと引きつがれることになる。そしてジョンソンは、一九六四年一月三十一日の農業メッセージと、三月一六日の貧困問題メッセージのなかで、故ケネディの要求を再度議会へ提案した。⁽¹⁸⁾

注(一) ケネディは一七〇〇万のアメリカ人が空腹をかかえてベッドに入る、としてニクソンに挑戦したが、その数字の根拠を

ニッソんに求められてかえって守勢に立たされ、必ずしも成功しなかった(N. Kotz, *Let Them Eat Promises: The Politics of Hunger in America*, 1969. 陣井三郎訳『幻想のアメリカ』一九七一年「三」頁。* D. F. Hadwiger, *Federal Wheat Commodity Programs*, 1970. p. 363)。

- (2) 当時の配給品目は「小麦粉」とうめんじ粉、米、ドライミルキ、ラードの五品目であったが、これに直ぐにバター、ビーナツシバター、かん詰肉、乾燥豆、乾燥卵が追加され一〇品目に倍増した。一九六四年当時、それら五品目に拡大されて了った(トリーマン農務長官の証言より)。(U. S. Congress, Senate, *Food Stamp Act of 1964*, Hearings before the Committee on Agriculture and Forestry, 86th Congress, 2nd Session, June 18 and 19, 1964, pp. 9-10.
- (3) A. M. Shlesinger, Jr., *A Thousand Days*, 1965. 中星健一訳『千日』(一九七一年)「一」二二～一二三頁。
- (4) "Permanent Food Stamp Program Set Up", *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. XX, 1964, p. 111. (以下 C. Q. *Almanac* と略す。)
- (5) A. M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, 邦訳「一八二頁」。
- (6) 大内兵衛・向坂逸郎「前出」第一章第三節。
- (7) "Permanent Food Stamp Program Set Up", *op. cit.*, p. 111.
- (8) "Operation of the Pilot Food Stamp Plan", *Congressional Digest*, Vol. 45, June-July 1964, p. 168.
- (9) U. S. Congress, Senate, *op. cit.*, 1964, p. 10.
- (10) W. W. Cochrane, *The World Food Problem—A Guardedly Optimistic View*, 1969. p. 124.
- (11) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳「六四頁」。一九五九年、共和党のターナー上院議員はケンタッキー州の選挙民を助けようとして、大量の食用油が州内政府倉庫にあるのを知って、ペンソーン農務長官に「それを州内の飢えた貧民に配給できないか」とたずねた。それに対しペンソーンは食用油は輸出向けであるとして政府の政策を次のように説明した。第一の重点は輸出レベルをかせぐこと。第二の重点が、DL四八〇による売却である……。
- (12) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1958, p. 96.
- (13) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳「三三」「六四」「六五頁」。
- (14) "Scope of Present Food Donation Program", *Congressional Digest (op. cit.)*, p. 167.

- (15) U.S. Congress, Senate, *op. cit.*, 1964, p. 10; *Congressional Digest*, (*op. cit.*), p. 186.
- (16) "Operation of the Pilot Food Stamp Plan", *op. cit.*, p. 168.
- (17) *ibid.*, p. 172.
- (18) "Permanent Food Stamp Program Set Up", *op. cit.*, p. 111.

3 食料スタンプ法の成立

ジョンソンはケネディの路線を引き継いだが、一九六四年の再選をひかえて、とくに社会政策を大きな目標にすえた。彼の掲げたスローガンは「偉大なる社会」であり、豊かな社会における人種問題と貧困問題の解決を目指すものであった。ジョンソンは六四年の年頭教書において「貧困に対する戦い」(War on Poverty)を宣言し、そのための法案を議会に提出した。かくて六四年前半の議会は、画期的な内容をもつ公民権法改正案と、反貧困諸法案を中心として展開した。反貧困法案は経済機会法(Economic Opportunity Act)を中心に、老人医療法案、アラチア地方救済計画、そして食料スタンプ法案であつた。⁽¹⁾

ジョンソンの反貧困対策の一環として位置づけられた食料スタンプ法は、第八八議会にはサリヴァンによって提案され、政府はそれをバックアップする形になった。六三年に議会に導入されたこの法案は、結局修正を経たのち、六四年八月一日に上下両院を通過し、八月三十一日大統領の署名をもって発効した。⁽²⁾

成立した法案は、基本的には前に説明した現行法と同じ骨格のものであったが、次の点において異なっていた。⁽³⁾まず食料配給計画も存続したし、スタンプ計画とどちらを選ぶかは地方自治体の自由であった。しかし農務長官が特にきめた災害の場合を除いて、その併用は禁止された。受給資格は公共扶助受給の有無とは関係ないが、公共扶

助受給者は自動的に有資格となる。一般の受給資格（所得制限）は、地方自治体によって設定されねばならない。この基準は農務長官の認可を必要とする。この資格証明の経費は、公共扶助受給者以外については（つまり新たにスタンプのためにやる場合）、その半分を農務省が支払うことが認められる。ことに重要なポイントは購入価格であり、それはその家族が普通に費やす食料支出であった。この金額で安く栄養的に適切な食事がとれる筈の額のクーポンが支給される。この購入価格、ボーナスクーポンの考え方は、三〇年代のスタンプの場合と同様であった。なお輸入食料とはつきりしているものは、クーポンでは購入出来なかった（この制限はその後廃止された）。

このように一九六四年法は、現在よりずっときびしく、受給者の利益もクーポンの額も低いものであった。そして随所に過剰処理的色彩を残していた。しかしこの計画はもはや第三二条資金によるものではなく、政府の社会福祉予算によるものであった。もっともその所管は依然として農務省ではあったが、食料スタンプは社会政策としての性格を強めたのである。

スタンプ法は恒久立法であったが、その支出限度額は一九六五年度七千五百万ドル、六六年度一億ドル、六七年度二億ドルの三カ年が認められただけであった。だから資金限度をこえて、地方自治体はスタンプを発行しなくてはよかった。このことでこの計画は大きく制約されたものになった。⁽⁴⁾また社会福祉計画がすでに運営されているところでは、スタンプ計画の運営の追加費用は少なかったが、そうでない地区では、ことに人口の少ない農業地区では、スタンプ計画運営の費用を負担出来ないで、事実上スタンプ計画の実施は困難であった。⁽⁵⁾

法案の議会通過は難航した。法案を支持するジョンソン政権、北部民主党とそれを基盤とする民主党指導部は、とくに下院において共和党の大多数と南部民主党の多数との連合勢力の強い抵抗に遭遇した。反対派の意見は下院

農業委員会の少数意見報告 (minority report) に集約されていた。三五人の委員中一三人の少数意見は、全国的スタンプ計画が不要であると次のように主張した。⁽⁶⁾ この計画は費用がかかり非効率であり、地方自治体の権利を侵害し、その自治的責任を奪うものである。また政府の過剰農産物買い入れで支えられている過剰農産物問題を、一層悪化させるものであり、農務長官に新たに強大な権限を与え、農務省の役人をふやす。しかもこの計画は必要人々には不利で、農業への利益も少ないものである。

議会における反対と共に、保守的な圧力団体がまた公聴会で反対した。ファーム・ジャーナル (American Farm Bureau Federation) は現在の食料配給計画はよいが、食料スタンプ計画のいかなる拡大にも反対であった。パイロット・スタンプ計画は食料消費を増加させずに、連邦政府の支出を増しただけであった。学校給食や特別牛乳計画は良いが、それには国内産食料のみが用いられねばならない。アメリカ商業会議所もまた反対であった。この計画は高い経費を要するが、費用に見合うだけの栄養増大の効果はなく、また社会福祉計画にとって不可欠なものではない。そもそもこの法案は農業立法ではなく福祉立法であり、農業委員会で審議すべきものではない。東部酪農協同組合協会も二つの理由で、いかなる食料スタンプ計画にも反対であった。つまりこれが過剰処理に役立たないこと、必要な人々の食料状態を改善しないこと、である。⁽⁷⁾

一方、法案賛成の団体も多かった。各種市民団体、全国小作人基金 (National Sharecroppers' Fund)、ファーマーズ・ユニオン、ナショナル・グレンヂ、AFL・CIO 等である、AFL・CIO は一九六三年の大会で、全国的な食料スタンプ計画の拡大を農務長官に要求していたが、この法案に対しては購入価格の引下げ、所得制限の引上げ、資金の倍増などを要求した。ファーマーズ・ユニオン (National Farmers Union) は長年スタンプ計画

を支持してきた。この計画は農民大衆の所得を改善するものであると考えられた。そしてまた社会福祉計画としても評価を与えた。つまり最近の技術革新が経済の繁栄と共に失業を生み出しているが、かかる失業者を含めて市民の貧困の大部分は、本人の責任ではなく政府の責任である。しかし、このスタンプ計画は資金が不十分で、その資格基準も統一される必要がある、というのである。

もう一つの農民団体であるナショナル・グレンジ(National Grange)も賛成であったが、ユニオンほどの積極性はなかったが、グレンジは全国大会で再三にわたって(一九五一、五二、五六年)、食料スタンプを提案してきていた。もち論、もつとも強い支持は貧困地帯からきた。しかし炭坑夫委員会、完全雇用のためのアパラチア委員会は、この計画では受給資格として提供された雇用を受けねばならないが、その提供される仕事の賃金がきわめて低く、所得は政府のきめた貧困基準線を下回ることになり、結局、スタンプを受給することで貧困状態への固定を強いられ、貧困の悪循環がもたらされるとして、スタンプが賃金の補助であるべきことを求めた⁽⁸⁾。

このスタンプをめぐる対立は、食料計画と社会福祉計画への態度の基本的な差に由来するものであった。それはリベラルと保守として大きく分類されるアメリカの対立する社会思潮、政治的立場——これは政治の全分野にわたってあらわれるが——の差の表現であった。保守派、とくにそのなかの農業関係者にとって、食料計画は過剰生産物処理計画でなくてはならず、せいぜい低所得層の栄養改善計画でなくてはならなかった。彼等はリベラル派が主張するように、食料計画を社会福祉計画にすることに強く反対した。社会福祉政策そのものへの反対もさることながら、食料計画が社会福祉計画化することによって、将来ますます増大するであろう財政負担を恐れていた。共和党の大多数はこれを農民が負担させられる福祉計画であると考え、スタンプがそれを要求する人々全部に拡大され

たら、二千万人、数十億ドルになるといった。それより現行の食料配給計画の方がずっとよい。⁽⁹⁾ 財政負担増大の危険は、たしかに七〇年代に現実のものとなる。

サリヴァン議員の提出した法案は、一九六四年二月四日の下院農業委員会で否決された。反対は一九名で共和党の一四名、南部民主党の五名であった。そこでサリヴァン議員は第二案を再び三月三日に委員会に提出した。この第二案は三月五日、委員会を一八対一六で通り、九日下院本会議で報告された。この短期間での逆転の理由は、法案推進派の北部民主党の政治的マヌーヴァーによるものであった。まず第一案否決後直ちに、下院議事運営委員会(House Rules Committee)を牛耳る北部民主党は、委員会にかかっているタバコ・リサーチ法案を、食料スタンプ法を通すまではストップすることを反対派に通告した。タバコ・リサーチ法は、スタンプに反対している南部民主党議員にとって重要であった。とくにタバコ小委員会の委員長アビット(W. M. Abitt)ヴァージニア州選出)と農業委員会委員長クーリー(H. D. Cooley ノースカロライナ州選出)は、それに強い利害をもっていた。この圧力によって数人の南部民主党委員がその態度を変更したのである。⁽¹⁰⁾

四月八日下院本会議は二二九対一八九で同法を可決し上院へ送った。表決の内訳は賛成が民主党二二六、共和党一三。反対は民主党二六、共和党一六三であり、反対した民主党議員のうち北部出身は二名で他の二四名は南部であった。賛成した共和黨議員一三名は殆どがスタンプ計画によって利益を受ける地域の出身であった。⁽¹¹⁾

本会議における法案の成立にも、また政治的マヌーヴァーが必要であった。それは折から提出されている綿花・小麦法案と、スタンプ法案とをからませることであった。綿花・小麦法案は行政当局にバックされた一九六四、六五年の農産物計画であった。これは綿花については原綿の価格支持によって、国際市場より割り高な原料を買わさ

れている綿工業への、補助金の支給であり、小麦については作付面積削減と所得補償、価格支持を組み合わせたものであった。全く内容的にも地域的利益においても異質なこれらは、そもそも別個のものとして提出されたが、上院で合体されたものであり、これ自体、南部と中西部民主党との連合を意味していた。⁽¹²⁾

上院から下院へ送られてきた綿花・小麦法案をスタンプ法案と同時に採決することで、両者への支持を共に拡大するという、いわゆる相互扶助方式 (logrolling arrangement) が、民主党指導部とホワイトハウスの作戦であった。これによって南部民主党は北部民主党の望む食料スタンプ法支持の代償として、綿花・小麦法案への北部民主党の支持をうるし、北部民主党にとってはこの逆となる。この南北民主党連合を切り崩すべく、共和党は遅延作戦などの戦術を駆使したが、四月八日まず綿花・小麦法案が下院を通過し、つづいて食料スタンプ法案がまた下院を通過したのであった。

このような食料スタンプ法案と農業関係法案との取引は、これ以後のスタンプ計画の発展過程に一貫してつきまとった。六四年の場合、この取引では北部都市派の立場がなお南部農業派に対して弱かったようにみえる。綿花・小麦法案はすでに上院を通り、下院通過と共に大統領に送られたが、食料スタンプ法はなお上院の審議を待たねばならなかったからである。しかし上院は下院と違って殆ど反対なしに、若干の修正をほどこして下院に送り返してきた。下院はこの修正に同意した。

食料スタンプ法案を始め、反貧困法案は六四年の議会で成立した。これはケネディと違って、ジョンソンの練達な議会操縦術によるところが大きいといわれる。しかしケネディのこしたもう一つの遺産・ベトナム戦争は、ジョンソンの「偉大なる社会」を破綻へと追い込んでゆく。一九六四年八月、トンキン湾事件とそれを契機とした

「トンキン湾決議」は、ベトナム戦争の様相を一変させ、以後八年間にわたって、アメリカはベトナムの泥沼へと引き込まれる。ベトナム戦争はアメリカ国内の政治、経済、社会の全面に、大きな影となつてのしかかるのである。

注(1) 小谷義次『アメリカ資本主義と貧困化理論』九～一〇頁。

- (2) "Permanent Food Stamp Program Set Up", *op. cit.*, p. 110.
- (3) *ibid.*, pp. 110-111.
- (4) *ibid.*, p. 110.
- (5) U. S. Congress, Senate, *op. cit.*, 1964, pp. 49-50.
- (6) *Congressional Digest*, (*op. cit.*), p. 173.
- (7) U. S. Congress, Senate, *op. cit.*, 1964, pp. 53-58.
- (8) *ibid.*, pp. 60-83.
- (9) "Food Stamp Program", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XII, No. 14, Weekending Apr. 10, 1964, p. 680.
- (10) "Permanent Food Stamp Program Set Up", *op. cit.*, pp. 112-113.
- (11) "Food Stamp Program", *op. cit.*, p. 680.
- (12) この法案の成立はジョーンズの勝利といわれる。この勝利の理由は、綿花と小麦の連合、食料スタンプとの結合、農業グループと綿工業との同盟、ジョーンズと民主党指導部による議員への圧力であった。とくにジョーンズは動揺している民主党政員6二五～三〇人に圧力を集中した("Combined Cotton and Wheat Programs", *C. Q. Almanac*, Vol. XX, 1964, pp. 98, 108.)。

四 「飢餓への戦い」と食料計画

1 飢餓の政治化

ケネディ↓ジョンソンと引きつがれた積極財政政策と、ベトナムの軍事スペンディングは、アメリカ経済の拡大

に成功したかにみえた。一九六一年四月からアメリカ経済は長期の繁栄に進んでいった。しかしこの繁栄、高い成長率は、当初は必ずしも失業率の低下をもたらさなかった。一九六三―六五年の急増した設備投資は、設備の更新には不徹底であり、旧式設備を温存し工業生産力の発展は、EC、日本に比して立ちおくれていた。しかしベトナム戦争の激化と共に、さすがに労働力市場も窮迫し失業率も低下してきた。賃金上昇は生産性の上昇を上回り、財政の赤字とあいまって、インフレを促進した。海外軍事支出、増大する資本輸出、多国籍企業の発展、貿易黒字幅の減少は、国際収支の赤字を拡大し、ドル危機は一層深まってゆく⁽¹⁾（第一図参照）。

ともあれ一九六一年から八年間続いた好況と、低下する失業率という恵まれた状況の中でも、ジョンソンの対貧困戦争は政治的社会的に成功を収めることは出来なかった。むしろ問題は政治的に一層深刻化してきた。一九六七―六九年にかけて、アメリカにおける貧困の問題は、直接に食料問題として、つまり飢餓の問題として大きな政治問題となってくるのである。

問題の発端はロバート・ケネディ(R. Kennedy)、ジョセフ・クラーク(J. Clark)の両上院議員の、一九六七年四月のミシシッピ州デルタ地帯の小さな町への訪問であった。両上院議員はともに北部(ニューヨークとペンシルヴァニア)出身の民主党リベラル派として知られ、上院の「雇用、労働力、および貧困に関する小委員会」(Subcommittee on Employment, Manpower and Poverty 以後貧困小委員会と略す)に属していた。彼等は小委員会の公聴会をこのミシシッピ州で開くためにやってきたが、当地の若い黒人女性弁護士・公民権運動家のメアリーアン・ライト女史(Marion Wright)の強い要請によって、その町の黒人貧民の掘建て小屋を訪問したのである。

そこで彼等が見たものは、低開墾国でみられるような栄養失調で腹のふくれた赤ん坊であり、「南部黒人地帯で一九三〇年代大恐慌いらい最悪の貧困のなかに深く根をはった、むきだしの飢餓であった。二人の上院議員と随員たちは、泥ぶかい忘れられたような道を自動車でたどりながら、一軒一軒と掘建て小屋を訪れた。かれらは、自身自身の目で飢えて病む子供たちをみ、自分たち自身の耳で貧民がその生存競争のさ⁽²⁾まを語るのを聞いた。」

一九五〇年代の綿花栽培の機械化、除草剤の使用は、長年にわたって黒人貧民の生活を支えてきた農業労働を奪い去った。また農業計画における生産調整は、大農場主には面積削減による巨額の補助金をもたらし、一方、農業労働者には失業をもたらした。さらに食料配給計画から食料スタンプ計画への転換によって、貧しい黒人達は無料の余剰食料をも失った。食料スタンプさえ買えない貧民にとって、スタンプは高嶺の花であった。サンフラワ―・カウンティでは食料配給計画の受給者は一万八五四〇人いたが、食料スタンプ計画に代わると七八五六人の受給者に減ってしまった。

飢餓の発見に衝撃を受けた二人は、公聴会をおえてワシントンに帰ると、フリーマン農務長官を訪ねて、ミシシッピ州の飢えた人々に対する緊急援助を要請した。共感したフリーマン長官は、すぐに二人の補佐官をミシシッピに調査に出発させた。飢餓の発見はすでに全国的に報道されていた。それはもっぱらロバート・ケネディの政治的ニュースヴァリユーのお陰であった。それまで飢餓の存在、それと食料計画との矛盾は、社会活動家や貧民自身、若干の政治家によって訴えられていたにもかかわらず、マスコミの反応を集めることが出来なかったのである⁽³⁾。以後飢餓問題は次のような順序で政治の舞台で展開していった⁽⁴⁾。四月下旬、農務省調査団の報告が出ると、上院貧困小委員会の九人のメンバーは大統領に手紙をかいて、きびしい栄養不良と飢餓、所得の欠如という発見を報告

し、大統領が緊急事態を宣言し、無料の食料スタンプを配給することをすすめた。これに対する政府の反応は経済機会局（OEO）によるスタンプ購入費用を助けるための、限定された緊急家族融資計画の発表であった。これは全くおどろきのものにすぎなかった。さらに貧困小委員会法律顧問は農務長官に対し、法律的メモランダムを送った。それは現金所得のない人々に無料スタンプを発行出来るように、ある状態の下で農務長官が緊急事態を宣言し、無料の政府所有食料をスタンプ実施地区で配給することが出来るように、食料スタンプ法を改正することを内容としていた。

このような政府行動をうながす圧力が、ケネディ、クラークを中心とする貧困小委員会のリベラル派からかけられる一方、六月半ばにフィールド財団の後援によって、医師団がミシシッピーデルタを調査した報告（*Children in Mississippi*）が公表され、飢餓の存在を一層明らかにした。さらに貧困小委員会は七月、これら医師団とミシシッピーの医師、政府当局者を呼んで、飢餓公聴会を開いた。この頃一九六五年に結成され、反貧困対策立法を支援していた「反貧困市民十字軍（Citizens Crusade Against Poverty）」は、他の団体と共に「アメリカにおける飢餓と栄養不良を調査する市民委員会」を組織し、飢餓問題へと乗り出した。

六月ミシシッピー選出の民主党のステニス（J. Stennis）上院議員は、重大な飢餓と栄養不良をこうむっている人々に一〇〇万ドルの緊急食料、医療援助を与えようという法案を上院に提出した。上院は八月にこの法案の予算を第一年度二五〇〇万ドル、第二年度五〇〇〇万ドルに引上げ、全国栄養調査の権限を農務省に付与して、一〇日間で満場一致で可決した。しかし、この法案は下院農業委員会で、委員長ポージ（W.R. Poage）を始めとする南部保守派によって棚上げにされてしまった。

上院貧困小委員会は六八年に入って、二月中旬、東部ケンタッキーで農村の貧困と飢餓の問題についての公聴会と現地調査を行った。三月、連邦予算局は緊急食料・医療援助計画として一〇〇万ドルをつけた。ただしうち二五〇万ドルは、食料スタンプ計画の欠点を補うために農務省に移管された。そして四月、前述の市民調査委員会は、その報告書 (*Hunger U.S.A.*) を発表した。この報告は少なくとも一〇〇〇万のアメリカ人が飢餓と栄養不良にかかり、二五六のカウンティが即時緊急援助を必要とする、と指摘した。これらカウンティは、貧困者比率が全国平均二〇%の倍以上、一カ月から一年の乳児の死亡率が全国平均の倍以上、福祉計画または食料計画の受給水準が貧困人口の二五%以下、という条件を少なくとも三つは満たしたものであった。このようなカウンティは、南東部、南西部の農村的な地域であった。この報告はジャーナリズムや一般の注目を集めた。また学校給食委員会（五つの婦人団体が参加した）は、『彼等の日々のパン』 (*Their Daily Bread*) を発表して、学校給食が貧しい児童を助けていないと批判した。

飢餓問題の最大の山場は、この年の春に訪れた。その一つは五月に行われたCBS放送のドキュメンタリー番組、「飢餓のアメリカ」 (*Hunger in America*) であった。このテレビの伝えた生々しい飢餓の実態と食料計画の立ちおくれの告発は、全国ネットワークにのって全米に大きな衝撃を与えた。これはことにフリーマン農務長官や南部保守派にとってショックであった。激怒したフリーマンはCBS社長スタントン (E. Stanton) への手紙を公表した。そしてこの番組が客観的な報告を茶化すものであると非難し、これに反論するために同じ長さの放送時間を要求した。スタントンはこれに対し、フリーマンの主な不満は、農務省が余りに多く非難されて、余りに少なくしか信用されていないことであるが、アメリカの飢餓の問題は、その存続の責任の所在を問うといったことを超越して

いると答えた。そしてまた放送時間の要求に対しては、番組の再放送をもって答えた⁽⁵⁾。

山場のもう一つは、アバーナシー牧師 (Rev. R. D. Abernathy) に率いられた「貧者のキャンペーン」(Poor Peoples' Campaign) であつた⁽⁶⁾。これはそもそも六七年に、著名な公民権運動の黒人指導者キング牧師 (Rev. Dr. M. L. King) によって考え出された。しかし六八年四月四日、キング牧師が暗殺されたため、これはアバーナシーに引きつがれた。このキャンペーンは黒人、白人、アメリカインディアン、メキシコ系アメリカ人の貧しい人々が、政府と議会への要求をもって行う大行進であり、集団陳情であつた。キャンペーンの広範な目的は、大量の低所得者用住宅、家賃補助とモデル都市計画のための追加資金、一九六七年の社会保障法修正で課せられたきびしい資格基準の撤廃、無料食料スタンプ計画、学校給食計画の拡大、農業労働者が集団的に取引することの承認、飢餓地帯への特別緊急食料計画等であつた。さらにまた少なくとも六八年に百万人、つづく四年間になお百万人の雇用の創出を要求していた。

四月二九日にワシントンに到着した一〇〇人のリーダーのあとから、続々とつめかける貧民たちについては三二〇〇人に達し、公有地にキャンプをし、それを「復活都市」(Resurrection City) と称した。このキャンペーンは六月一日の「連帯の日」(Solidarity Day) の、五万をこえる市民の支援デモをクライマックスとして、二四日には「復活都市」は土地使用期限の切れたことを理由として、警官隊によって撤去され、四〇〇〇人の逮捕者を出して終わりをつけた。

このキャンペーンの圧力は、第一に農務省とフリーマン長官に向けられた。貧民は何よりも食料を欲していた。だからこのキャンペーンは「飢餓への戦い」の大きな山場であつた。しかしフリーマンは結局、食料スタンプ計画

の資金の増額要求を、二千万ドルから一億ドルに高めただけであつた。キャンペーンの指導者が、例の第三二条資金の二億ドルが利用出来る筈だと指摘したときも、それは農務長官が使える金ではないと拒否した。⁽⁷⁾ 議会で実を結んだものの一つは、上院における七月三〇日の「栄養と人間的必要に関する特別委員会」(Senate Select Committee on Nutrition and Human Needs)設置決議であつた。マクガヴァンを委員長とするこの委員会は、以後何回も存続を延長されて、食料問題に関する活動の中心となる。

このような過程をみる限り、フリーマン農務長官は議会の保守派と手を握つて、議会内外のリベラル派や貧民達の要求を拒否し続けたことになる。しかしフリーマン自身は、ミネソタ州知事を三期つとめた北部民主党のリベラル派とみられていた。しかも彼はケネディ政権以来、食料スタンプ計画の推進者であつた。だが農務長官である限りにおいて、彼は議会の農業関係委員会を握る南部のボス達と仲良くしなければならなかつた。彼等は農務省内に強大な力を振るひ、農業法案と農務省予算について生殺与奪の権限を握つていた。しかも「フリーマンの時代には、各議会農業委員会を支配する南部の同志達は、市民権革命に抵抗し、また反貧困計画の大部分の面に抵抗するため、中央部局の資金と権限を使ひたいと願つていた。国内食料援助計画でさえもが、過剰農産物の処分にのみ、従順で低賃金の労働力の維持にのみ、また農業法案について都市票と取引するためにのみ、用いられなければならなかつた」⁽⁸⁾。

フリーマンはしかし一九六八年には反飢餓キャンペーンに動かされて、食料計画の大幅な拡充案を何回かホワイトハウスに持ち込んでいた。それは結局ジョンソン大統領に拒否された。すでに三月三十一日、ベトナム戦争の終結の方向と大統領選不出馬を声明していた大統領は、ベトナム問題で頭が一ぱいであつた。戦費のための増税が当面

の課題であり、増税案の議会通過には南部民主党の協力が必要であった。また財政節約も約束しなければならなかった。第三二条資金の余剰を利用しないで国庫に返納するというのは、緊縮財政を誇示するものだったわけである。⁽⁹⁾一九六八年四月から六月にかけて、国内の食料問題が頂点へ達したとき、それを政治の表舞台に引き出した二人の指導者、キングとロバート・ケネディは相ついで凶弾に倒れた。しかし食料問題は六九年にニクソン政権の下に、なお国内の重要な政治課題として残されてゆく。奇妙なことに食料スタンプ計画が、もっとも発展拡大したのは、このニクソン共和党政権の下においてであった。

注(一) 大内・向坂、前出、第三節。

(二) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳、五頁。

(三) *ibid.*, 右同、三～一頁。

(四) 以下の記述は次の二つを参照。(一) U. S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part 2-USD, HEW, and OEO Officials*, Hearings before the Select Committee on Nutrition and Human Needs, 90th Congress 2nd Session and 91st Congress 1st Session, January 8, 9 and 10, 1969, pp. 219-223. (二) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳、八〇～一五五頁。

(五) D. F. Hadwiger, "The Freeman Administration and the Poor", *Agricultural History*, Vol. XLV, No. 1, Jan. 1971, p. 28.

(六) 以下の記述は以下の二つを参照。(一) "Poor Peoples' Campaign is Massive Lobby Effort", C. Q. *Almanac*, Vol. XXIV, 1968, pp. 773-778. (二) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳、一七～一八頁。

(七) D. F. Hadwiger, *op. cit.* (The Freeman Administration and the Poor), p. 29.

(八) *ibid.*, p. 22.

(九) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳、一九三～二二三頁。

第5表 食料スタンプ計画への参加

(単位:千人)

会計 年度	ピークの月の参加人員			月平均 受給者	参 加 地区数
	計	公共扶助 受 給 者	公共扶助 非受給者		
1961	50	-	-	-	6
1962	151	-	-	143	8
1963	359	-	-	226	42
1964	399	-	137	367	43
1965	633	-	227	424	110
1966	1,218	-	444	864	324
1967	1,832	-	714	1,447	838
1968	2,489	1,452	1,037	2,211	1,027
1969	3,222	1,985	1,237	2,878	1,489
1970	6,457	3,702	2,755	4,340	1,747
1971	10,631	6,237	4,394	9,368	2,026
1972	11,702	7,255	4,447	11,103	2,126
1973	12,647	7,640	5,007	12,190	2,227
1974	13,636	7,423	6,213	12,896	2,818
1975	19,338	8,610	10,728	17,063	3,035
1976	19,204	8,773	10,431	18,557	3,035
1977	18,410	8,270	10,140	17,085	3,035

注. 参加地区はカウンティと都市の計.

出所: USDA, FNS.

2 食料計画への批判

一九六七～六九年にかけて食料問題が政治問題化したとき、政府の食料計画への批判も盛行した。食料配給計画の問題点については既にふれたし、この時期の批判もそれと異なるところがないから、ここでは繰り返さない。他の食料計画への批判は当然、その促進派と消極派の両方から行われた。飢餓の政治問題化に伴って、この時期の批判は前者からのものが目立っていた（その一部はすでに前節で紹介した）。

問題点の第一は計画への参加が少ないことであつた。参加には地区、学校等がまず計画を受け入れることと、さらに施行しているところでの受給者の参加率の二つの問題があつた。学校給食の場合、『彼等の日々のパン』（前出）は、五〇〇〇万の公立小中学校児童のうち一八〇〇万人が給食を受けているだけであり、無料または減額の給食を受けている貧困家庭の児童は、対象数が六〇〇万はあると思われるのに、二〇〇万以下にすぎないとし、この理由はスラム地区に多い古い学校では給食設備がなく、それを施設する力もないこと（この点について

は一九六六年の児童栄養法が設備資金の補助を規定した、政府の助成が三分の一しかなく、三分の二は児童の負担であることとした。

食料スタンプ計画の場合も、参加地区はまだ制限されていた。第五表でみるように、一九六八年当時の参加地区は、一〇二七であり、全体の約三分の一であった。もっとも食料配給計画の実施地区を加えると合計で二四〇〇であった。⁽¹⁾しかしまた『飢餓のアメリカ』(前出)は、最も貧しいカウンティの三〇〇以上が、どちらの食料計画をも持たないことを指摘した。⁽²⁾未参加の理由は計画実施のための行政管理費の負担という問題もあったが、スタンプ計画に關していうならば、主として中央政府の資金規模の限界であった。前述したようなスタンプ法の下では、申請地区がすべて受け入れられるわけではなかった。六八年六月にすでに承認されていて、実施を待っている地区が二三九あり、このうち一六六は直ちに実施したがっていたが、農務省は資金不足のために延期することを頼んでいた。また一四五地区が公式に六九年度の実施を要求していた。⁽³⁾

実施地区のなかでも参加者の数は限られていた。第五表にみるように年々増加する受給者は、参加地区の増加ばかりではなくて、既参加地区の受給者数の増加も含まれている。受給者が制限されるのは、多くの理由があった。前節でもふれたように、食料配給計画から食料スタンプ計画に代わることで、受給者は大体において減少した。前者への参加は有資格者の二二%であったが、後者ではこの比率は一六%であった。⁽⁴⁾不参加理由の第一は購入価格であった。しかもその購入は毎月現金の一時払いで行われなければならなかった。またスタンプの購入は継続して行われないと失格した。

購入価格は一九六七年に引き下げられ、最低所得層は月一人当たり五〇セント、四人家族で二ドルであり、それ

によって五〇ドル前後のクーポンを購入出来たし、より所得水準が高くて購入価格が高くなっても、明らかに利益になるにもかかわらず、この僅かな一時金を支出出来ない世帯が多かった。貧困世帯の家計では食費は、家賃、光熱費、衣料よりも弾力的であり、これらの費目がまず最優先された。たまたま必要経費に所得がとられて、スタンプの購入がストップすると、資格が失われてしまい、結局、購入価格以上の食費を使っているにもかかわらず、受給者から脱落してしまうことになった。⁽⁶⁾

不参加の理由には、スタンプ購入場所まで行く費用がかかる、という問題もあった。またスタンプの利用を恥辱とする感情もあった。⁽⁷⁾資格審査に時間がかかることも問題であった。だから配給計画からの切り替えは、こうした人々にしばしば困難を生み出した。こういった人々にとっては、スタンプ計画よりも配給計画の方がよかったのである。

スタンプ計画の第二の問題点は、地域的な不公平であった。この受給資格は各州にまかされており、農務省の承認を受けることになっていたが、資格は州によってかなり違っていた。公共扶助受給者は自動的に有資格となったが、公共扶助基準自体が州によって異なった。公共扶助を受けていないものは、とくに州によって資格の差が大きかった。たとえば四人家族の場合の所得制限(月額)は、最高はニューヨーク州、アラスカ州の三二五ドル、最低はヴァージニア州の一五〇ドル、サウスカロライナ州の一六〇ドルであった。大体において南部で低く、北部で高かった。資産制限等の資格についての差はもっと大きかった。⁽⁸⁾

もう一つの重要な批判は、スタンプ計画の本質にかかわる問題であった。つまり食料計画は社会福祉計画であるから、農務省の所管から厚生教育社会福祉省(HEW)に移管せよというものであった。この意見はリベラル派か

らは、前から出されていたものであった。これは保守的傾向の強い農務省、議会農業委員会の手から、リベラルな傾向の強いH E Wと関係議会委員会へ、食料計画を移すことを意味していた。こういう利害を別としても、食料計画が食料配給計画から食料スタンプ計画へと変わるにつれて、その内容からして農務省の過剰農産物処理計画でなくなったことは明らかであり、常識的にみてH E Wがふさわしいことはいうまでもなかった。⁽⁹⁾

こういった促進派＝リベラル派の批判とは逆に、スタンプ計画への反対派からの批判、あるいは反論も強かった。ことに一九六八年に飢餓が政治問題化し、マスコミを通じての食料計画への批判が頂点に達し、「貧者のキャンペーン」のデモンストレーションが、クライマックスを迎えようとしていた六月中旬、下院農業委員会の公聴会において、保守派の農業議員達の怒りは爆発した。彼等は圧力をかけられたことにいらだっていた。

ことに飢餓地域と指定された南部の多くの地域を選挙区とする議員達は、飢餓の存在を認めることを拒否し、それを小さく印象づけることに努めてきた。下院農業委員会は六月一六日に『飢餓研究』(“Hunger Study”)を発表して、『飢餓のアメリカ』に反論した。即ち、アメリカには実際の飢餓はほんの少ししかないが、栄養不良は広範にある。しかしこれは大抵は、バランスのとれた食事についての無知に由来するものである。少数の飢餓の例は、知能のおくれた両親が、子供の面倒をみれなかったことによる。そして委員長ボージ(前出、テキサス州選出、民主党)は『飢餓のアメリカ』が全く不正確で人を誤らせるものであり、関係機関が援助を与えないために、飢餓が存在しているという何の証拠もないと結論した。⁽¹⁰⁾

六月一日の委員会公聴会において、テキサス州選出民主党のフィッシャー下院議員(O. C. Fisher)は、そのステートメントのなかで貧困キャンペーンへの懸念を表明した。それは保守派の社会福祉についての考え方と立場

を端的に示していた。即ち食料スタンプを含む社会福祉計画は、働く能力のあるものを扶養することではない。そうすることはなまけ者を奨励し、社会のガンをはびこらせる。最近の議会は福祉計画に寛大であり、その予算は増加しているが、それと共に恩知らずの徴候がふえ、要求は加速度化している。多くの人々は社会福祉を生活の手段として扱い、それを権利とみなすようになってきた。それは「貧困崇拜」を普及させる哲学である。食料スタンプは比較的よくいっているが、働く能力のあるものが受給するようなら、その資格基準をもっときびしくする必要がある。⁽¹¹⁾

同じテキサス民主党のボージ委員長は、フィッシャーに賛成してつけ足した。「私は三二年前議會を目標していた頃を思い出す。その時代は少々きびしく、不況の中にあった。そして私は一つのスローガンを持っていた。即ち『助けを要するものには助けを、働きたいものには仕事を、働きたくない奴らには地獄を』。私はいまもおそれが良いと思っている」。⁽¹²⁾ 保守派の委員はまた、スタンプ計画が本来過剰農産物の配給だったのが、スタンプによって過剰でないものまで買われていることに不満であった。⁽¹³⁾

この公聴会は食料スタンプ法修正案についての公聴会であり、委員会には九つの修正案がかかっていた。その本命は例によって一三〇名の共同提案者をもつサリヴァンの案であった。彼女は農業委員会に対するきわめて挑戦的なステートメントをもって公聴会に臨んだ。「私が『あなた方』という時、もちろん、私は長年の間、この委員会のメンバーの半分以上に支配的であった態度にかかわらしめているのである。食料スタンプ計画はこの委員会で扱われた立法に起源をもっているが、あなた方はいつもそれをままた子か悪者のように扱ってきた。私は今日ここにいるのは、弁護のためではなく、きわめて簡単に次のことをいいたためである。私と共に下院の非常に多くのメンバー

は、この計画を少々ではなくて、大幅に拡張することが認められねばならぬと信じている、ということである……。もし我々がもう一度戦わねばならないなら、戦おうではないか。しかしいまは問題がどうなっているのかをはっきりさせよう。もしあなた方が、その住居の如何を問わず、必要なすべてのアメリカ人に対し、適切な食事を保証するため、この方式を我々に利用させないなら、その時は都市部出身の我々の多くは、一九六四年にやらねばならなかったような「取引」を再度やるまで、農業法案への投票を引き上げることになる」。

しかしサリヴァンは必ずしも食料スタンプについて、社会福祉派ではなかった。彼女はこの計画をあくまで栄養計画と考えていた。低所得層により多くの食事を与えることで、農民を助けるもので、全計画は過剰処理の上に基礎づけられており福祉計画ではない。何故ならスタンプは金を払って購入するものだからである。そして福祉計画とならないためには、無料スタンプの発行にも、HEWへの移管にも、彼女は反対であった。

この点で食料スタンプ計画の推進者の立場は、農業議員たちの立場に一見類似していた。食料スタンプ計画は農業計画Ⅱ食料需要拡大策、栄養計画、社会福祉計画の三つの側面を持っている。栄養計画であることについては、殆どの立場が一致していたが、それを農業計画の附属物とみるか、社会福祉計画の一環とみるかの立場は大きく違っていた。保守派とリベラル派の対立は、この立場の対立であった。農業委員会の保守派は、かつて過剰農産物処理としての食料配給計画を支持し、食料スタンプ計画を嫌った。しかしスタンプ計画が定着し、配給計画に代置してくると、スタンプ計画を過剰農産物処理的範囲に押しとどめようとした。それも難しくなると、計画の社会福祉計画化に強く反対することになる。その一つの焦点が農務省、農業委員会の所管にそれをとどめることであった。

注(一) U.S. Congress, H. R., *Amend the Food Stamp Act of 1964*, Hearings before the Committee on Agriculture,

- 90th Congress, 2nd Session, June 11, 12 and 13, 1968, p. 62.
- (2) "Congress, Administration Focus Attention on Hunger", *C. Q. Almanac*, Vol. XXIV, 1968, p. 697.
- (3) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, hearings, 1968, pp. 54, 62.
- (4) *ibid.*, p. 64.
- (5) H. G. Love, "The Reasons Participants Drop Out of the Food Stamp Program; A Case Study and Its Implications", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 52, No. 3, August 1970, p. 388.
- (6) *ibid.*, pp. 391-393.
- (7) B. W. Heineman (Chairman, Presidents' Commission on Income Maintenance Programs) の 演 説, U. S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part 6-Food Assistance Reform*, Hearings before the Select Committee on Nutrition and Human Needs, 90th and 91st Congress, March 27, 28 and April 14, 1969, p. 2150.
- (8) 食 料 保 障 法 案 有 限 公 司 の 補 助 金 給 付 手 引 書, 補 助 金 受 取 手 引 書, U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, Hearings, 1968, p. 23.
- (9) 補 助 金 受 取 手 引 書 (特 設 規 則) U. S. Congress, Senate, *op. cit.*, hearings, 1968, p. 156. 補 助 金 受 取 手 引 書 (特 設 規 則) U. S. Congress, Senate, *op. cit.*, hearings, 1969, p. 2087.
- (10) "Action Continues on Hunger Problem", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXVI, No. 24, June 21, 1968, p. 1521.
- (11) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, Hearings, 1968, p. 3.
- (12) *ibid.*, p. 6.
- (13) *ibid.*, p. 11.
- (14) *ibid.*, p. 13.
- (15) *ibid.*, pp. 27-32.

3 内外食料計画の拡大

六〇年代の民主党政権の下で、ケネディによって提唱された積極的な食料計画の考え方は、ジョンソン政権の下で六〇年中頃にはっきりした姿をとり始めてきた。海外食料援助計画の大きな転換がそれであった。一九六六年二月、ジョンソン大統領は「自由のための食料に関するメッセージ」を議会に送った。このなかでジョンソンは、世界の飢餓への戦いにおいて、アメリカは先頭に立つべきことを強調し、次の六項目を提案した。一、食料援助の拡大、ただし自助努力を必要とする。二、資本、技術援助の拡大。三、食料援助における「余剰概念」の除去。四、農産物輸出市場の継続的拡大。五、青少年のための栄養の重視。六、必要食料の適正備蓄の確保。これにもとづいて「自由のための食料法」(Food for Freedom Act)と農産物適正在庫維持法が議会に上程⁽¹⁾された。

これにもとづいて成立したP.L.四八〇の修正法「平和のための食料法」(Food for Peace Act)は、「自由のための食料法」より後退していたが、その考えに沿うものであった。つまり、過剰農産物処理という目的は表面からは消え、アメリカ農産物輸出市場拡大と、開発途上国の食料問題と経済発展への援助が主眼となった。この援助供与は受入国の自助努力を前提とするものであった。また援助食料への支払いは、七一年までの暫定措置ののち、ドルの延べ払いへと統一されていた。この対外食料援助の新しい展開は、前述した農業生産力の積極的活用であったが、それは南北問題の展開への対応であると共に、ドル危機の深化に伴うドル防衛の狙いをも含んだものであった。⁽²⁾

アメリカ農産物の輸出は六〇年代急速にのびた。それは先進国の経済成長に伴う飼料穀物、大豆需要によるものであったが、そのおかげで五〇年代はおおむね赤字であった貿易の収支は、六〇年の一〇億ドルの黒字から、六〇年代中頃の二〇億ドル台の黒字へと転換した。一方、工業製品の貿易収支は、六〇年代に黒字幅が減少し、六八年

には若干の赤字となるのである。このようにアメリカの貿易のなかで農産物は、電子機器、航空機と並んで輸出戦略のエースへのし上がる⁽³⁾。このような輸出産業としての農業の発展のためには、その国内価格政策も大きく変わらなければならなかった。六〇年代の農業計画は、国際価格水準に見合った支持価格（ローン・レート）の設定と、直接払いと生産調整との結合であった。一九六二年農業法に始まり、六五年農業法を経て、七〇年農業法で一つの完成をみるこの農業計画は、一口でいえば、市場によって導かれる農業政策（market oriented agricultural policy）であった⁽⁴⁾。

このような対外食料政策の変化を支える要因は、世界食料需給情勢の変貌であった。第六表にみるように、アメリカの農産物在庫は綿花を除いては、一九六〇～六二年に頂点に達し、以後減少に転じ六六年には五二年以来の低水準に落ち込んでしまう。ことに政府所有在庫でみると、小麦、とうもろこし、ミルクは、戦後最低といってもよい水準になった。過剰農産物はもはや食料については存在しなかった。この原因は一九六五年からの世界の食料危機であった。同年大規模な凶作がソ連、中国、インドという世界の大人口国を襲った。ソ連、中国はカナダ小麦を大量に買い付け、食料危機に陥ったインドは大量の食料援助をアメリカに求めてきた。それに加えてオーストラリア、アルゼンチンの小麦輸出国の作柄も不作であった。生産調整によってすでに減少しつつあったアメリカの食料在庫は、世界の食料危機のなかに一層流れ出して行った。インド食料危機への救援法案は、一九六七年、議会を通じた（Emergency Food Aid to India⁽⁵⁾）。

「飢餓への戦い」はこのように、まずジョンソンによって世界の舞台において、六六年に始められたのであり、国内でのそれはおくれて登場したものであった。だから国内の飢餓が政治問題化したとき、インド等の外国の飢餓

第6表 アメリカの農産物在庫量の推移

作物 年度	小 麦 (百万ブッシェル)		とうもろこし (百万ブッシェル)		ミ ル ク (10億ポンド)		綿 花 (千ペイル)	
	合 計	うち政 府所有	合 計	うち政 府所有	合 計	うち政 府所有	合 計	うち政 府所有
1948	307.3	227.2	813	68	3.6	0	5,241	0
1949	424.7	327.7	844	335	5.4	2.4	6,781	3,137
1950	399.9	196.4	740	403	4.7	1.6	2,196	76
1951	256.0	143.3	487	291	3.7	0.1	2,741	2
1952	605.5	470.0	769	236	5.1	0.2	5,511	236
1953	933.5	774.6	920	353	10.8	7.5	9,570	129
1954	1,036.2	975.9	1,035	681	13.7	10.5	11,028	1,661
1955	1,033.5	950.7	1,165	818	9.1	5.5	14,399	5,952
1956	908.8	823.9	1,419	932	5.6	2.0	11,269	4,829
1957	881.4	834.9	1,469	1,101	6.5	2.8	8,615	937
1958	1,295.1	1,146.6	1,524	1,153	4.8	1.0	8,733	984
1959	1,313.4	1,195.4	1,787	1,286	4.1	0.4	7,404	4,967
1960	1,411.3	1,242.5	2,016	1,327	5.4	1.2	7,090	1,678
1961	1,322.0	1,096.6	1,653	888	9.9	4.9	7,741	1,449
1962	1,195.2	1,082.5	1,365	810	12.1	7.8	11,016	3,750
1963	901.4	828.9	1,537	828	9.7	5.6	12,125	4,303
1964	817.3	646.0	1,147	540	5.3	1.0	14,033	6,557
1965	535.2	340.0	840	148	4.4	0.5	16,574	9,715
1966	425.0	124.0	823	139	4.8	0	12,280	6,677
1967	539.4	102.0	1,162	182	8.3	4.0	6,258	552
1968	818.6	162.7	1,118	295	6.7	2.7	6,366	24
1969	884.7	301.2	1,007	197	5.2	1.4	5,653	1,890
1970	730.2	369.9	667	97	5.8	2.1	4,189	262
1971	865.3	366.5	1,126	156	5.1	1.5	3,238	1
1972	438.4	209.2	709	4	5.5	2.0	3,999	0
1973	247.4	18.9	483	1	4.1	0.8	3,700	0

注 1. 各作物年度末の持越量である。

2. ミルク、綿花の欄の0とはそれぞれ5万ポンド、500ペイル以下を意味する。

3. 出所は Cochrane & Ryan, *op. cit.*, pp. 179, 207, 225, 237.

への膨大な援助が行われているのに、何故国内でそれに比すればささやかな援助が出来ないのか、という声が上がったのである。しかしそれは前にもふれたように、過剰農産物処理としての、あるいは食料計画自体の持つ性格だったのである。

しかし国内食料援助計画も、対外食料援助計画の変化に対応する変化を示していた。フリーマン農務長官は、六〇年代の国内食料計画を次のように特徴づけた。「家族食料援助計画の概念は、少数の過剰食料品目の配給から、食料スタンプの使用によって食料購買力を増加させることへと変わった。また家族の食料供給を補給することから、より適切に近い食事を供給することになった。これらの食料援助行政は、州や地方行政機関への消極的な申し出——もし食料を配給する気があるのなら、御利用になれます——から、積極的な奨励へと、そしてもし家族が食料を利用するのに必要とあらば連邦当局が介入する、という約束へと変わった」。学童給食も昼食だけから朝食計画、学校以外での給食へと拡大され、また貧しい学校、児童により行きとどくようになった。「これらのより広い、より積極的な概念——そしてより積極的な連邦政府の指示、指導、財政援助——は、実質的にしかつ重要な進歩をもたらした」。しかしアメリカから飢餓をなくすためにはなお多くのことがなされねばならない⁽⁶⁾。

一九六七年から六九年にかけて、飢餓が政治問題化したとき、要求された緊急援助に政府は殆ど答えなかったが、その間、食料スタンプを中心とした食料計画は一定の発展をみせたのであった。児童給食計画については、第一表に示したように、またフリーマン長官の言にもあったように学校朝食、夏季給食、託児所給食がいずれも一九六六と六八年に実施され、妊産婦乳幼児計画は六六年、老人給食計画は六五年に始められている。また前述したように、学校給食への援助も大幅に増額された（前掲第三表参照）。

第7表 食料スタンプ計画の発展（1960年代後半）

（単位：千ドル）

法的根拠	財政年度	支出限度額	各年議会承認額
1964年法	1965	75,000	60,000
	1966	100,000	100,000
	1967	200,000	140,000
1967年修正	1968	200,000	185,000
	1969	225,000	225,000
1968年修正	1969	(315,000)	370,000
	1970	(340,000)	610,000
	(1971)	(170,000)	600,000

注 1. 1965年度の議会承認額は2,500万ドルのスタンプ計画予算とパイロット計画分3,500万ドルの予算の合計である。

2. 1971年度の支出限度額は70年7月より12月まで、承認額は70年7月より71年1月までの分である。なお、1968年修正の支出限度額（カッコつき）はいずれも当初のもので、後に議会の承認額と見合って修正されている。

3. 出所は USDA, FNS., *Chronological Legislative History of Food Stamp Program*, 1977, pp. 10-15.

に切り下げたにとどまった。また貧困者を計画の普及員として雇用することをきめた。⁽⁸⁾この六七年度修正案の予算は第七表の通りである。支出限度額自体は余りふえていないが、議会承認額（予算）は大幅に増加している。六七年には議会承認額は支出限度を大幅に下回っていたのである。

一九六七年修正案の議会通過は、例によって共和党と南部民主党の反対に会って難航した。法案は両院協議会で三カ月間、デッドロックにのり上げた後、サリヴァン議員の投票交換工作——南部が求めているビーナッツ作付面積法案との——が成功して、ようやく妥協に達したのである。一九六八年の修正は、前述した「貧者のキャンペーン

食料スタンプ計画は一九六七年度までの支出が認められていただけであつたから、その延長のために議会の承認が必要であつた。六七年にジョンソン大統領は、この法案を永久にのばし、支出限度をはずす（open-ended）ことを求めた。⁽⁷⁾しかし六七年度の改正案はこれを二カ年延長し（六八、六九年）、支出限度を若干増額し、最貧困層の購入価格を月一人当たり二ドルから五〇セントに引下げ、家族規模にかかわらず購入価格は月三ドルを最大とし、また新参加者へ初めの購入価格を半分

ン」の圧力の下に行われた。九月下旬兩院を通過したこの修正案は、法案の支出承認をさらに七〇年度と七一年一二月末まで延長し、六九年度の支出限度を大幅に増額した（第七表参照）。

六八年、ジョンソンはまず六九年度の二千万ドルの増額を求めたが、上院はこれを簡単に受け入れた。下院の場合、サリヴァンは一三〇人の共同提案として、六九年から七二年度までの支出限度をはずした修正案を提出した。⁽⁹⁾前節で引用したサリヴァン、フリーマン、フィッシャー、ボージの言明は、これら修正案をめぐる農業委員会の公聴会におけるものであった。フリーマン長官はサリヴァン案の支持を農業委員会に求めた。つまり二千万ドル増額という政府の要求を変更したのである。⁽¹⁰⁾しかし農業委員会はこのサリヴァン案を拒否し、二千万ドル増額した二億四千五百万ドル案を可決した。同時に委員会はスト中の労働者と大学生（スト以前、あるいは入学以前に有資格の場合を除いて）のスタンプ利用を禁止する修正を盛り込んだ。この修正は保守派のスタンプ批判の重要なポイントをなしていた。

しかし下院リベラル派は、これを本会議において逆転させた。サリヴァンは彼女の提出案の骨子を盛り込んだ修正を本会議において成立させたのである。これは食料スタンプをめぐる農業委員会との長い戦いにおける、下院リベラル派の大きな勝利であった。支出限度を設けないことは、年々の予算を歳出委員会にのみまかせることであり、農業委員会はそれへの権限を失うことであった。スト中の労働者、大学生の使用禁止条項は、サリヴァン修正案では除かれていたが、本会議は再度それを復活させた。

兩院協議会は上院案と下院案の差のように調整して九月末兩院を通過させた。期限は一九七〇年末まで（上院案六九年度まで、下院案七二年度まで）、支出限度額は第七表の通りで下院案（支出限度なし）は受け入れられ

第8表 食料スタンプ計画の経費

(単位:千ドル)

会計 年度	連 邦 政 府 経 費					ス タ ンプ 発 行 額		
	ボーナス 食料スタ ンプ(1)	州管理 費補助 (2)	その他 事業費 (3)	政 府 管理費 (4)	合 計 (5)	総 計 (6)	購 入 額 (7)	ボーナス の 比 率 (%)(8)
1961	380	15	215	248	858	824	444	46
1962	13,153	47	163	756	14,119	35,203	22,050	37
1963	18,639	266	364	1,147	20,416	49,876	31,237	37
1964	28,643	324	347	1,164	30,478	73,487	44,844	39
1965	32,494	590	650	1,401	35,135	85,472	52,978	38
1966	64,781	1,559	1,325	2,775	70,440	174,238	109,457	37
1967	105,455	3,020	1,871	5,152	115,498	296,140	190,685	36
1968	172,985	4,342	1,512	8,293	187,132	451,695	278,710	38
1969	228,587	6,585	4,819	10,321	250,312	603,072	374,485	38
1970	550,806	9,316	4,443	13,404	577,969	1,090,442	539,636	51
1971	1,522,904	19,780	15,850	17,550	1,576,084	2,711,456	1,188,552	56
1972	1,794,875	26,727	21,818	20,861	1,864,281	3,258,656	1,463,781	55
1973	2,102,133	25,128	27,463	23,368	2,178,092	3,856,500	1,754,367	55
1974	2,724,840	47,287	43,391	27,519	2,843,037	4,720,943	1,996,103	58
1975	4,383,226	164,227	61,615	36,312	4,645,380	7,266,991	2,883,765	60
1976	5,306,337	258,187	71,609	43,407	5,679,540	8,698,713	3,392,376	61
1977	5,037,500	286,653	58,621	45,575	5,428,369	8,343,020	3,305,500	60

注: (1)+(2)+(3)+(4)=(5), (1)+(7)=(6), (8)=(1)/(6).

出所は USDA, FNS, 資料.

なかった。スト中の労働者、大学生の使用禁止条項は削除（なお七一年度の期限は、七〇年一〇月に七一年一月まで延長）された。⁽¹¹⁾

一九六八年改正法の成立に際して、例によって人質にとられたのは一九六五年食料農業法の一年間延長案であった。サリヴァンの圧力によって、下院議事運営委員会はこの農業法案を本会議に送るという動議を否決し、その引き延ばしを⁽¹²⁾はかった。この脅迫によって、農業法と食料スタンプ法は「強制結婚」(shotgun wedding)させられた。両法案の両院協議会は同一メンバーが選ばれ、両法案の延長期限も同一とされ、ほぼ同時に両院を通過したのである。⁽¹³⁾

一九六七、六八年の改正によって、食

料スタンプ計画は大幅に拡大された。第八表にみるように、ボーナス・スタンプの額は六五年の三二〇〇万ドルが、六七年一億五百万ドル、六八年一億七三〇〇万ドル、六九年二億二九〇〇万ドル、七〇年五億五一〇〇万ドルと急増している。州管理費補助もまた六六年から七〇年にかけて六倍になっている。ことに七〇年からボーナス・スタンプの比率が、それまでの三八%から五一%へはね上がっていることが注目される。

注(一) 鶴見宗之介「転換をめざすアメリカ食糧農業政策とその現段階」(『長期金融』四の一、一九六七年九月)、五一頁。

(二) 拙稿、前出『日本農業年報』第二四集、六〇〜六一頁。

(三) 右同、七〇頁。

(四) J. A. Schmitker, "U. S. Agricultural Policy in Relation to World Trade", in D. G. Johnson & J. A. Schmitker ed., *U. S. Agriculture in a World Context*, 1974, pp. 9-12.

(五) W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *op. cit.*, p. 165.

(六) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, Hearings, 1968, p. 61.

(七) "Food Stamp Program", *C. Q. Almanac*, Vol. XXIV, 1968, p. 440.

(八) "Congress, Administration Focus Attention on Hunger", *C. Q. Almanac*, Vol. XXIV, 1968, p. 700.

(九) "Food Stamp Program", *op. cit.*, 1968, pp. 440-441.

(一〇) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, Hearings, 1968, p. 65.

(一一) "Food Stamp Program", *op. cit.*, 1968, pp. 441-442.

(一二) "Farm Programs, Food Stamp", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXVI, No. 21, May 24, 1968, p. 1194.

(一三) "Food Stamp Program", *op. cit.*, 1968, pp. 440, 442. "Congress Extends Federal Farm Programs One Year", *C. Q. Almanac*, Vol. XXIV, 1968, p. 459.

五 農業と都市の政治学

1 アメリカ農業の政治力

我々はいままで食料計画をめぐる対立を、リベラル派と保守派の対立として描いてきた。周知のようにアメリカ政治におけるリベラルと保守という概念は、かなりあいまいなものではあるが、日常的に用いられて定着している。政策上の立場からするとリベラルとは、次の三つの基本的考え方に原則として賛成しているものである。社会福祉主義、人種・宗教的寛容、国際主義である。保守とはこの三つに対し消極的であり、しばしば憎悪をさえもっている。リベラルはたんにこの三つについて賛成だけではなくて、連邦政府がそれに対し、積極的に行政的財政的に介入することを支持しなければならない。社会福祉についても連邦政府が直接に行財政的にのり出してゆかねばならないし、黒人公民権問題にしても、その投票権の行使を政府が直接に保護するといったことである（一九六四年公民権法）。この結果、経済政策としてはケインズ的積極財政主義になる。⁽¹⁾ 国際的には対外援助に積極的である。

食料計画をめぐるリベラルと保守との対立は、社会福祉政策をめぐる両者の考え方の差であったことはすでにみた通りである。ところでアメリカ議会における両者は、直接には政党とは無関係ではあったが、大体において共和党は保守派が多く、民主党にはリベラル派が多かった。しかしすでにしばしば触れたように、民主党のなかの南部は大体において保守派であった。そして共和党と民主党の保守派は、議会において保守連合を結成していた。第九表にみるように、これは事実上、南部民主党と共和党の連合を意味していた。そして一方、リベラル派は七〇%以上が北部民主党であった。

第9表 下院の色分け（第86議会第1会期、1959年）

	保守連合派	リベラル派	不明	計
南部民主党	80	20	4	104
南北境界州民主党	9	15	0	24
北部および西部民主党	6	143	3	152
共和党	130	18	4	152
合計	225	196	11	432

注 1. 欠員5名を除く。

2. F. Thompson 下院議員による。 *Congressional Record*, 86th Congress, 2nd Session, Vol. 106-Part 2, Jan. 27 to Feb. 16, 1960, p. 1441.

この一九六〇年頃、下院は保守連合が過半を制していたのである。保守連合は一九三七年、ワグナー法の最高裁による合憲判決を契機として、ルーズベルトとニューディールに対する反対派として結成された。戦後も保守連合は、教育、社会福祉、労働、公民権、州権等にかかわる問題などでその威力を発揮してきた。⁽³⁾六〇年代前半この連合の力は、上・下院において衰えたが、後半になると共和党の進出と共に勢力を盛り返し、七一年には連合が行われた時の議会での勝利の割合は、上院で八六%、下院で七九%にものぼった。しかし保守連合の投票数は上下両院全体の三〇%にすぎなかった⁽³⁾（この数字が第九表のそれと接続するかどうかは不明）。

議席数以上に保守連合が力を発揮しうるのは、アメリカ議会の特殊な制度によるところが大きかった。アメリカ議会の特色は常任委員会制度にある。そして法案はこの常任委員会にかけられて審議され、本会議に報告するかどうかをきめられる。もち論、委員会での原案の修正も行われる。委員会の多数が反対した場合、法案はしばしば委員会で握りつぶされる（本会議は過半数によって、委員会に報告させることが出来るが、これは殆ど行われない）。委員会はしばしばその下に、いくつかの小委員会を持ち、その任務と権限を分散する。小委員会の権限も委員会に準じて強い。

委員会と本会議との間には、もう一つの関門がある。それは議事運営委員会である。この委員会は各委員会を通った議案の、討議日程とその性格をきめるものであるが、その手続き上の権限を利用して、法案の上程を阻

止したり、おくらせたりすることが出来る（これも議院の過半数が署名した回付請願があった場合は、それに従わねばならない）。本会議に送られた法案は、そこで修正することは出来るし、委員会の修正を覆すことも出来る。

このような委員会制度をさらに特殊化するものは、先任者優先の原則（seniority）である。先任者とはより先に議席についたものをいうが、ある委員会の委員になると優先的にそのポストを確保しうる。だから落選したり引退しない限り、新人が入り込む余地は少ない。多くの議員は自分の選挙区の利害関係の深い委員会に入るから、そのメンバーは固定してしまう。そしてもう一つ重要な先任者優先原則の適用は、各委員会の委員長ポストであり、それはその委員会の最先任者がすわる慣例であった。しかしこの先任者優先原則はあくまで慣例であって、規則ではなかった。委員長は委員会によって選出される建て前であつた。⁽⁴⁾

常任委員長の権限は強大であつたから、この慣行は重大な意味をもち、委員長は高齢者になる傾向が強く、従つて議會をその構成以上に保守的な色彩にした。また南部のベテラン議員が、多くの委員長を独占する傾向をもたした。南部は「堅固なる南部」(solid South)といわれる程、南北戦争以来、強固な民主党の地盤であり、その選挙民の忠誠に支えられて、多くの多選議員⁽⁵⁾先任者を抱えていた。彼等は上下両院の重要な委員会の委員長を握り、その多くは保守派の議會における拠点となつていた。

南部の最大の利害は農業であつたから、農業関係委員会の委員長は、殆ど南部の手にあつた。農業関係の委員会は、上下両院の農業委員会と、上下両院の歳出委員会農業小委員会であつた。これらの委員長は、一九六八年の時点で、上院農業委員長エレンダー（A. J. Ellender、ルイジアナ州選出、民主党）、下院農業委員長ボージ（前出、テキサス州選出、民主党）、上院歳出委員会農業小委員長ホランド（S. L. Holland、フロリダ州選出、民主党）、下

院歳出委員会農業小委員長ホイッテン (J. L. Whitten ミシシッピ州選出、民主党) とすべて南部民主党の握るところであつた。アメリカ議会における歳出委員会の位置は高く、とくに下院のそれは絶大な権限を掌握していた。農業小委員会は農務省関係の予算の生殺与奪の権を持っていた。かくて南部民主党は農業政策に関して、その数以上に強い発言権を持っていたのであつた。

いままでみてきた食料スタンプ計画をめぐる取引は、この南部民主党を南部に關係する農業法案をえさにして保守連合から切り崩すことであつた。しかし農業の利益代表は、南部民主党ばかりではなかつた。アメリカ全土の農村部にわたつて、さまざまな農業の利害が議會にその拠り所を求めていた。一九五八年の下院農業委員会は、一八の小委員会を持っていたが、そのうちの一〇は商品別の小委員会であつた。三四人の委員のうち一人を除いて、すべて農業に關係した議員であつた。主要な関心品目別に分けると、とうもろこしと肉畜六人、綿花と米七人、酪農、肉畜、小粒穀物五人、雑多な品目六人、タバコ七人、小麦三人であつた。地域別というと委員会は南部民主党一三人と、中西部の八人の共和党を中心とし、それに北東部、南部、山岳部、太平洋岸の共和党七人、北東部・中西部・太平洋岸の民主党六人である。

彼等は自分の関心品目の小委員会に属すると共に、他の一つないし二つの品目の小委員会に属していた。この小委員会のふり分けには、政党のバランスが考慮されたから、自分の利害に關係のない小委員会にも属することになる。そうすると南部民主党員が、中西部作目の小委員会にも入り、中西部共和党員が、南部作目の小委員会にも入る、というケースが多くなつていた。このことは農業委員会内で、各種農業利害の連合が形成されやすいことを意味していた。⁽⁶⁾ また小委員会の構成とは別に、委員はそれぞれいくつかの品目に利害を持ち、相互に取り引きする基

礎は十分にあったのである。⁽⁷⁾

議会における農業勢力は、各種の農業団体に支援されていた。農業団体のうち最大のものはアメリカン・ファーム・ビュロー・フェデレーションであった。これは全国的な商業的上層農家の組織であり、共和党系とみられていた。ファーム・ビュローは戦前においては、食料スタンプを過剰処理よりも援助であるべきこと、それを農業立法としてのみ考えるべきではないとし、その拡張と継続を主張したが、戦後は前にみたように、丁度逆の保守的な立場に変わってしまった。政府の農業計画についても、ビュローの立場は必ずしも保護的ではなく、自由主義的であった。

ナショナル・ファーマーズ・ユニオンやナショナル・グレンヂは歴史は古いが小農民を基盤としたより小さな組織であり、主として小麦地帯を地盤として、小麦に最大の利害を持ち、政府の価格支持政策を支持し、食料計画にも常に好意的であった（大ざっぱには民主党の提案に対しビュローはなんでも反対、ユニオン、グレンヂは何でも賛成であった。⁽⁹⁾）。このような農民団体の他に、小麦生産者全国協会（National Association of Wheat Growers）といったような商品別の団体があり、それぞれの商品計画に関心を持っていた。これらの農業団体はいわゆるロビー活動を議会で行っていた。もち論、これらの他に農務省と農務長官が行政当局として、実質的な力を持っていた。だから農業をめぐる政治の中心には、常に農務長官と議会の農業議員がいた。⁽¹⁰⁾

しかし農業の政治力は、次第に低下しつつあった。一九六五年頃、その変化はすでに指摘されていた。アメリカ農業経済学会は六五年の年次大会で、「アメリカ農業の現在及び来たるべき政策問題」と題する二つの報告を行なった。その報告で指摘されたことは、農業人口の流出が議会における農業の政治力を弱めている根本原因である、

ということであつた。たしかに第二次大戦後のアメリカ農業は革命的な変化をとげた。農業技術の發展——機械化、化学化——は、面積当たり收穫量の増加と労働生産性の目覚ましい向上をもたらしした。しかし一面、この生産力發展は農家間の競争を激化させ、農場数の著しい減少をもたらしした。一九四八年の農場数は、一九一〇—一四年とそれ程変わらない五八〇万であつたが、一九六〇年には三九七万とへり、一九七三年には二八四万と、二五年間で半分以下になつた。非能率な中下層の農家は脱落し、その土地は上層農家の手へと集中された。これは家族農場の規模の拡大を意味してゐた。年間一万ドル以上販売農家の販売額が、總生産額に占める比重は、一九四九年の五二%から、六九年の八九%になつた。⁽¹¹⁾

農業人口の減少に伴つて下院の選挙区は、都市に比重が傾いていった。しかしこれは一〇年一度のセンサスによつて再区画が行われるから、一〇年間は変化しなかつた。一九六二年、七二年の選挙にそれは反映するようになってゐた。州議會は下院と違つて、長い間古い農村に有利な定数配分であつたが、これも六〇年代半ばに改正され、州における農業の政治力は大きく衰えた。さらに南部の変化があつた。南部民主党長老議員の権力を支える選挙民の忠誠はゆらぎ始めてゐた。六〇年代南部民主党の地盤に、共和党の進出が目立ち始めた。また力を増しつつあるホワイトハウスの基盤は、最大の票数を持つ大都市におかれてゐた。だから都市政策のちに述べるように、六〇年代の大きな政治課題の一つであつた。⁽¹²⁾

農業政治勢力の衰退のもう一つの原因は、農業内部における利害の分裂であつた。一方におけるファーム・ビューローと一方における農務省、ファーマーズ・ユニオン、グレンデとの間の争いがあつた。しかしこの農業の分裂は新しいものではなかつた。一九二〇年代、ようやく農産物過剰が始まつた時、ファーム・ビューローは上院のな

かに、農業ブロックをはじめて作ることに成功した。⁽¹⁴⁾しかし農業保護立法はニューデイルの到来だけではなくて、ビュロー内のもうひとつは綿花利害の同盟をまっけて、はじめて通過したのである。商品計画が進むにつれて商品別グループが増加し、この細分化し対立した利害の衝突に農業議員は振り回された。⁽¹⁵⁾

戦後農業生産力の発展は、アメリカ農業経営の特化、さらに農業地域の特化をもたらした。四〇年代までは中西部の農業は、穀物、肉畜、酪農、養鶏の複合経営であった。南部と北部には本質的な差があったが、全体の七五％は一般的農業であった。しかし戦後それは専門化した経営となり、それぞれ特殊な経済的政治的利害をもつにいたった。⁽¹⁶⁾この経営的地域的特化がもたらす農民組織の特殊化は、また同時にその商品を生産する、成功した大経営が、農業の政治力を支配するようになることでもあった。⁽¹⁷⁾

農業ブロックはかくて様々な面で分裂しつつあった。南部民主党の農業支配を援けてきた中西部共和党は、農村貧困対策(rural poverty)ではもはや南部民主党の味方ではなかった。農村貧困問題は南部の関心事であったが、中西部、大平原、西部は無関心であり、商業的大経営は農業予算がそれにさかれることに反対であった。⁽¹⁸⁾農業ブロックは小麦ブロックと綿花ブロックに分かれる。しかしさらに小麦ブロックは小麦の種類によって細分され、綿花も古い南部の産地と新しい産地であるテキサス・グループ、カリフォルニア・グループに分かれ、テキサス・グループはさらに新産地と旧産地に細分される。⁽¹⁹⁾このように細分化された利害に加えて、商品計画の決定過程には、生産者以外の要求が加わってきた。つまりアグリビジネスの利害である。このため農業委員会内での一致は困難になり、その政治的決定力は不安定になり、議会の他のところやホワイトハウスに移行しつつあった。

それでも農業内の利害は調整され、オムニバス法案という形の農業法案にされて議会を通過していた。しかし農

業立法の作成は非常に政治的に高価なもの、つまり大統領とその与党にとって農業立法は、立法計画のうちでもっとも政治的に負担の大きいものになってきた。「農業計画を押し通すに用いられる政治資本は、他の計画を押し通すに利用しうる政治資本の量の減少をあらわしている」⁽²⁰⁾。

議会における農業勢力の後退は、都市勢力の増大であった。農業立法の政治的困難は、都市勢力との抗争に大きな原因があった。都市議員はそれまで解らないままに、農業法案を認めてきたが、もはや農業委員会の民主党議員に頼ることに疑問をもち始めた。一九六五年の農業法の下院通過は、タフト・ハートレイ法第一四条第一四項bの撤廃——州にユニオンショップの非合法化を認めたもの——を、民主党農村議員が支持する代わりに、都市議員が農業法を支持するという取引の結果であった。我々がみてきた食料計画と農業計画の取引は、リベラル派と保守派というだけではなくて、都市派と農村派との対立でもあったのである。

しかし一九六五年当時、ここで引用した論者がいう程には、議会の農業勢力は衰えてはいなかった。前述したように農業関係委員会の委員長ポストは、六〇年代を通じて「寡頭制の鉄の規律」たる先任者優先慣行によって、南部農業議員の手に握られていた。それが崩れ始めるのは七〇年代に入ってからである。だが一九六六年の選挙は一つの転期ではあった。この中間選挙は共和党の進出——とくに下院における——によって特徴づけられるが、下院で民主党の失った五二議席のうち、ノース・カロライナの下院農業委員長クローリー（前出）も含まれていた。⁽²²⁾選挙の結果、下院農業委員会は大幅に入れ代わり、委員長はテキサス民主党のボージ（前出）に代わったが、これは政治権力、とくに農業のそれにおいて、南部の没落と南西部、西部の台頭を劇的に示すものとみられた。⁽²³⁾

食料計画をめぐる取引においても、六八年には新しい変化が現われ始めた。前述したような下院本会議におけ

る逆転がそれである。さらにニクソン政権の下で、共和党の自由主義的農政が、農業計画に不熱心になることを恐れた農業関係者は、ハーディン農務長官に食料計画の維持を求めた。食料計画が農務省からHEWに移されて、自分たちの支配権が失われることを避けるため、農業議員は食料計画を前面に押し出すことにしたのである。下院農業委員長ボージは、食料スタンプ改革と農業法案とを組み合わせ、農産物価格支持の継続が食料スタンプ計画拡大の代償であると、リベラル派に告げた。この取引の形は、従来と同じであったが、そのあり方は逆転したのである。⁽²⁴⁾ いまや保守派農業議員が農業計画のために、食料スタンプ計画を人質にするようになったのである。

注(一) 泉昌一「『リベラル』と『コンスタブリッシュメント』」(本間・井出・有賀編『現代アメリカ論』)二四六～二四八頁。

(二) F. Thompson の「農業と食料の政治」演説。Congressional Record, 86th Congress, 2nd Session, Vol. 106-Part 2, Jan. 27 to Feb. 16, 1960, p. 1441.

(三) "Impact of Conservative Coalition Decreased in 1972", C. Q. Weekly Report, Vol. XXX, No. 46, Nov. 11, 1972, pp. 3022-3023.

(四) E. Griffith, *The American System of Government*, 1965, Chap. 4-5. 入江通雅訳『合衆国の政治制度』第四、五章。

(五) 一九六七年度「南部と中部の干ばつ被害食糧の減少」の報告員長を要約した。"Sunbelt Picks Up Seats, But Chairmanship Decline", C. Q. Weekly Report, Vol. XXXV, No. 34, Aug. 20, 1977, p. 1750.

(六) C. O. Jones, "Representation in Congress, The Case of the House Agriculture Committee", *The American Political Science Review*, Vol. LV, No. 2, Jun. 1961, pp. 359-361.

(七) W. McCune, *The Farm Bloc*, (Reprinted in 1968) p. 11.

(八) *ibid.*, p. 172.

(九) D. E. Hathaway, "The Implications of Changing Political Power on Agriculture", in U. W. Ruttan, A. D. Woldo and J. P. Houck, ed., *Agricultural Policy in an Affluent Society*, p. 66.

- (10) D. F. Hadwiger, *Federal Wheat Commodity Programs*, 1970, pp. 261-262; W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *op. cit.*, pp. 86-87.
- (11) W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *op. cit.*, pp. 3-12.
- (12) C. M. Hardin, "Present and Prospective Policy Problems of U. S. Agriculture: As Viewed by a Political Scientist", *Journal of Farm Economics*, Vol. 47, No. 5, Dec. 1965, p. 1095.
- (13) *ibid.*, pp. 1095-1096.
- (14) W. McCune, *op. cit.*, pp. 165-166.
- (15) C. M. Hardin, *op. cit.*, p. 1096.
- (16) L. Soth, "The End of Agrarianism: Fission of the Political Economy of Agriculture", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 52, No. 5, Dec. 1970, p. 665.
- (17) J. T. Bonnen, "Present and Prospective Policy Problems of U. S. Agriculture: As Viewed by an Economist", *Journal of Farm Economics*, Vol. 47, No. 5, Dec. 1965, p. 1124.
- (18) D. E. Hathaway, *op. cit.*, pp. 64-65.
- (19) C. M. Hardin, *op. cit.*, p. 1097.
- (20) J. T. Bonnen, *op. cit.*, p. 1125. 農民に代わる新しい政治力としてのアグリビジネスは農業投入産業と農産物流通部に属する。ECUとのチェン競争を促進したのは、大規模な垂直統合的ブローラー業者であり、世界の飢餓への戦いを推進するのは穀類、飼料、食糧、炭酸飲料、炭酸飲料等である(D. E. Hathaway, *op. cit.*, pp. 66-67)。
- (21) C. M. Hardin, *op. cit.*, pp. 1096-1097.
- (22) C. Q. Almonac, 1966, pp. 1390, 1398.
- (23) D. E. Hathaway, *op. cit.*, pp. 64-65.
- (24) N. Kotz, *op. cit.*, 第2章 11頁11～111頁11頁。

2 六〇年代の社会と政治

一九六〇年代はアメリカにとっても世界にとっても、激動の時代であった。アメリカでは六〇年代には、それまで蓄積されてきた社会的変動が、様々な形で表面化してきた。第一の問題は黒人問題であった。五〇年代後半から六〇年代前半は、市民権問題 (Civil Right) が政治的社会的焦点であった。一九五四年、公立教育機関における差別教育を違憲とした最高裁判決、一九五五年のアラバマ州モンツゴメリー市の黒人によるバス差別反対運動を契機とし、キング牧師に指導された黒人公民権運動は、まずアイゼンハワー政権の下で、一九五七年の市民権法による黒人選挙権の保障として一つの結実をみた。そして五八年のリトルロック事件で、白人と黒人の共学は徐々に動き始めた。

しかし根深い差別は、そう簡単にはなくなる筈はなかった。ただ六〇年代、黒人の差別に対する闘いは急速に活発となってきた。しかし一方、それを憎悪する白人の反対も激化してきた。キング牧師による運動は、一九六三年八月のワシントン大行進で一つの頂点に達する。この市民権運動に対して政府は、第一に白人と黒人との分裂による国民的エネルギーの分断を恐れていた。そのためケネディ、ジョンソン政権は、両者の統合について熱心であった。ジョンソンは六四年人種差別反対の懸案の市民権法、六五年に黒人の投票権を保障する投票権法を議会で成立させた。⁽¹⁾ジョンソンのスローガン「偉大な社会」、また「貧困への戦い」は、⁽²⁾たんなる社会福祉政策ではなく、黒人問題を対象としたものでもあった。むしろアメリカにおける社会政策は、黒人問題を抜きにしては語りえなかった。

食料計画もまた黒人問題とからみ合っていた。アメリカの貧困と飢餓が、人種の片寄りをもっていることは前に

も述べたが、そのことは食料援助計画の大きな比重が、結果として黒人にかけられていることであった。しかもまたスタンプの受給でさえもが、困難である黒人世帯が多かった。セントルイスでの分析では、スタンプ計画から脱落するものが多く、それが参加者の増加を妨げていたが、脱落者の七四％が黒人世帯であつたし、その脱落理由では五六％が、スタンプ購入価格が高すぎることをあげていた。この点が白人世帯と比べて大きな差をなしていた。白人世帯の脱落の場合、上記の理由は二六％で、脱落の最大理由は所得の増加であり、四九％がそれであつた。黒人世帯の脱落者の五九％は公共扶助を受けていたが、白人世帯の脱落者の公共扶助受給比率は三一％であつた。こういった白人世帯に比しての黒人世帯の経済的弱さは、黒人世帯の三八％が要扶養児童扶助世帯（大部分母子家庭）であるのに対し、白人世帯のそれは九％にすぎないことでも証明された⁽³⁾。

大都市のスラムや南部で、黒人家族は崩壊に向かつていた。夫のいない家族の割合は、一九五二年に非白人一八％、白人九％であつたが、六二年には非白人二三％、白人九％であつた。また私生児の割合は一九四〇年には白人と非白人の差は少なかったが、五〇年には千人当たり非白人八八人、白人五四人となり、六〇年には同じく非白人一四二人、白人八三人と次第に差が開いてきていた。黒人家族の崩壊は当然、低所得のものの程激しかった⁽⁴⁾。

黒人の社会的位置Ⅱ人種差別と経済的位置Ⅱ貧困とは、分ち難く結びついていた。しかもこの黒人問題は、五〇年代の大きな人口移動を通じて、南部だけの問題ではなく、北部大都市へと拡散していた。南部の黒人は古くから徐々に北部、西部へと移住してきた。一九三〇年代、黒人の八〇％は南部に住んでいたが、五〇年には黒人の三分の一は南部以外に住み、六〇年代には黒人の半分が南部以外に住んでいた。この黒人の移動は、南部の綿花やタバコの農業労働の機会が、その機械化によって失われたことの結果であつた。綿つみ過程の機械化は、全南部で一九

五四年には二二%、五七年には三二%、六三年には七〇%、そして六八年には九六%と六〇年を境に急速に進展した。⁽⁵⁾

南部農村の働き口を失った黒人達は、一九六七～六九年に問題化したように、南部農村で飢餓にあえぐ一方で、北部の大都市へ移動し、また南部の都市部へと移動し、その中心部に集中して居住し、いわゆる「黒人ゲットー」を形成したのである。その黒いスラムは、北部においても事実上支配している差別の構造のなかで、不満のエネルギーを蓄積していった。一九六四年夏、ニューヨークのハーレムで起こった暴動は、以後六五年のロスアンジェルスの黒人地区ワッツの大暴動をへて、六七年のデトロイト、ニューアーク暴動を頂点とするいわゆる「長い暑い夏」の季節を生み出す。黒人暴動の波は六八年四月のキング暗殺を契機とする全国各地の都市暴動をもって一応の山をこえるが、この黒人ゲットーの激発こそ、この間の反貧困対策、食料援助計画の背景をなすものだったのである。⁽⁶⁾例の「貧者の大行進」もそれがそもそもキング牧師によって計画されたことでわかるように、その主力は黒い貧者であった。

黒人暴動の激発を生んだ、もう一つの人口移動は、白人中産階級の都市郊外への脱出であった。五〇年代に北部都市の白人の二〇〇万は、都心を捨てて郊外へと移住した。これは丁度同じ数の黒人の都心への流入によって置き換えられた。黒人の北部都市への流入が、白人を郊外へと押し出したのである。黒人の流入によって北部の白人は、南部の白人と同じ人種意識を持ち始めた。いわゆる北部の南部化が進むのである。白人ブルーカラー人口の中産階級化と郊外脱出は、都心部にのこる白人を、動く力のない貧民と老人とに限り、それ等の白人と黒人との間のクッションとなっていた階層の喪失をもたらした。この結果、都市の政治は連合の政治から、分裂と対決の政治へと変

わり、白人と黒人との間の緊張の激化をもたらした。⁽⁷⁾

六〇年代のもう一つの大きな問題は、学生の反乱であった。一九六四年九月、カリフォルニア大学バークレイ校の紛争に始まる大学紛争は、既存の管理体制への反抗として、アメリカ全土の大学へと広がっていった。それはやがてベトナム反戦運動と市民権運動とに結びつき、より激しい運動へと発展して行くことになる。ことにベトナム戦争は、六〇年代後半から七〇年代初めにかけて、アメリカの社会と政治に黒い巨大な影を落としてくる。一九六四年二月、二万三〇〇〇だったベトナムのアメリカ軍は、六五年一九万、六六年四〇万に達し、ベトナム戦争はまぎれもなくアメリカの戦争にエスカレートし、青年たちにとって徴兵の脅威としてのしかかってきた。⁽⁸⁾

この六〇年代の既存秩序に対する反乱は、アメリカの社会と政治を大きくゆるがした。しかし経済的にみるならば、前述したように六〇年代の大半は、インフレ、ベトナム戦費、ドル危機という矛盾をかかえてはいたが、繁栄の時代であるということが出来る。前掲第一図でみるように、成長率は高く、失業率は六六年から六九年にかけて、四％の実質的完全雇用水準を下回る三％台を示していたのである（もち論、ベトナム戦争による青年層の徴兵の影響もある）。だが経済的繁栄は、政治的には不安定要因であった。有権者の政治への態度、その投票の流動化が生み出された。つまり政治的伝統と政党への忠誠は弱まり、「自由に浮動する投票者」という新しい種族が生まれ、選挙から選挙へとその投票を変えた。⁽⁹⁾

現代アメリカの政治構造は、三〇年代のニューディールの時期に始まっている。このときルーズベルトは民主党を、その主たるアピールが経済問題である政党に変えることで、長年の共和党の天下に終止符を打った。大不況のなかで人種的宗教的偏見は、より強力な経済的利害の感覚に押しつぶされた。ルーズベルトを支持したのは、大

第10表 議会の党派別議員数

	下 院			上 院		
	民主	共和	その他	民主	共和	その他
1950	234	199	2	48	47	1
1952	213	221	1	47	48	1
1954	232	203	-	48	47	1
1956	234	201	-	49	47	-
1958	283	154	-	66	34	-
1960	263	174	-	64	36	-
1962	259	176	-	68	32	-
1964	295	140	-	68	32	-
1966	248	187	-	64	36	-
1968	243	192	-	57	43	-
1970	256	179	-	54	44	2
1972	244	191	-	57	43	-
1974	291	144	-	62	37	1
1976	292	143	-	62	38	-

注. 各年選挙における当選数.

C. Q. Almanac, 1970, 1972, 1974, 1976 による.

不況に痛めつけられた白人と黒人の労働者、南部人と北部人、移民の子とアメリカ育ちの子との連合、新しい多数派であった。⁽¹⁰⁾

に両院の多数を制してきた(第一〇表参照)。アイゼンハウアーの勝利にもかかわらず、民主党連合はなお存続しているとみなされた。そして六四年のジョンソンの大勝利と、下院での民主党の圧勝によって、この連合は恒久化したかの如くみられたのである。⁽¹¹⁾

しかし六六年、六八年と上下両院で民主党は後退する。とくに六六年の民主党の大幅な後退は明らかに民主党の敗北であった(第一〇表)。これは民主党連合の衰退を意味するとみられた。六八年のニクソンのハンフリーに対する勝利は、このことを決定づけるものとされた。たしかにこの年の大統領選挙は、第三党からのウォーレスの立

このルーズベルト連合、あるいは民主党連合・ニューディール連合、の中心は、都市労働者(ことに組織労働者)、小農民、黒人、少数人種集団であり、それに伝統的な南部などの民主党支持勢力を加えたものであった。この民主党連合は以後、アメリカの政治をリードしてきた。アイゼンハウアーの共和党政権下においても、民主党は一九五二年選挙で上下両院の多数を失った時以外は、常

候補という点でも興味ある問題を示していた。右翼候補としてのウオーレスの得票は、一四%弱にすぎなかったが、南部一三州で三三%を獲得し、北部でもかなりの伸びを示した。前述した北部の南部化による北部白人の人種意識の台頭は、ウオーレスへの投票となつて民主党の票をへらした。ウオーレスへ行かなくてもニクソンへ行つた。北部大都市で民主党は依然強固であつたが、それは以前より多くの票が、黒人とユダヤ人によって民主党に投ぜられたからであつた。白人地区において民主党は大きな損失を受けた。「事実、多くの都市の地方的なレベルではニューデイル連合はもはや存在しなかつた」⁽¹²⁾。

北部大都市で民主党を去つた票は、黒人と都心に同居する貧しい白人、郊外へのがれたブルーカラーの票であつた。これはホワイト・バックラッシュの政治的表現であつた。しかしなお下院の選挙において、民主党はそれ程減少を示さなかつた。リベラル派と保守派の比率も殆ど変化はなかつた。⁽¹³⁾だが南部において民主党の衰退ははっきりしていた。南部における共和党の下院の議席は、一九五二年以前には二つにすぎなかつた。それが六八年には二六議席へと増大していた。そして共和党の下院全議席に占める南部の比重は、この間二%から一四%となつた。そして東部はこの間、五二%から二三%へと減少した。その他の地域の比重は高まつた。⁽¹⁴⁾南部共和党の台頭は、南部の都市化、工業化によるものであり、民主党農村議員との交代によるものであつた。⁽¹⁵⁾民主党連合の一翼を支えてきた「堅固なる南部」は確実に崩れつつあつた。

民主党連合の亀裂に対し、ニクソンはいわゆる「南部戦略」を展開した。それはまず第一に黒人差別問題における後退、保守派との妥協であつた。南部戦略はまた黒人、学生の反乱に対する六八年選挙のニクソンのスローガン、「法と秩序」の一環でもあつた。⁽¹⁶⁾そのニクソン政権が直面した大きな問題は、社会福祉制度の改革であつた。福祉

ぎらいの共和党にとって、北部大都市をさけて通ろうというニクソンにとって、これは一つの矛盾であった。工業の喪失、高所得白人層の郊外流出によって縮小する税源の上に、流入した多くの黒人への社会福祉支出の重荷に⁽¹⁷⁾あえいでいる大都市への援助を、共和党は否定していたのである。

注(1) 斉藤真『アメリカ現代史』(一九七六年)、二八〇～二八二頁。

(2) 小谷義次、前出、九頁。

(3) H. G. Love, *op. cit.*, pp. 389-391.

(4) 猿谷要「黒人革命の定着」(『国際問題』九六号、一九六八年三月)、三〇頁。

(5) S. Lubell, *The Hidden Crisis in American Politics*, 1970, p. 288.

(6) 猿谷要「黒人運動」(前出『現代アメリカ論』一九七一年)、八二～八六頁。

(7) S. Lubell, *op. cit.*, pp. 95-113.

(8) 斉藤真、前掲書、二八六～二九六頁。

(9) S. Lubell, *op. cit.*, p. 243.

(10) *ibid.*, p. 29.

(11) 阿部斉「ニクソンの南部戦略」(『国際問題』一二八号、一九七〇年一月)、一八頁。

(12) S. Lubell, *op. cit.*, pp. 95-97.

(13) "GOP Gains Only 4 House Seats, 26 Short of Control", *C. Q. Almanac*, Vol. XXIV, 1968, p. 360.

(14) S. Lubell, *op. cit.*, p. 272.

(15) 阿部斉、前出、二三頁。井出義光「アメリカを揺がす南部の歪み」(『国際問題』一二八号、一九七〇年一月)、一一頁。

(16) 阿部斉、前出、二五頁。

(17) S. Lubell, *op. cit.*, pp. 270-279.

六 社会政策と食料計画

1 ニクソンと食料スタンプ改革

ニクソンは当選するまで、食料問題について殆ど関心を持たなかったし、選挙戦でその必要を感じなかった。ニクソンは大統領就任後直ちに、貧困者の栄養状態に関する政府の調査報告を受けとった。これは一九六七年の食料スタンプ法修正に際して付けられた条項にもとづく、最初の政府による調査であった。この調査はアメリカの貧困層に、意外に多くの栄養不良が存在することを示していた。ニクソンの政策選択のなかで、食料援助問題は一般の予想に反して、高い優先順位を占めるにいたった。⁽¹⁾

ニクソン大統領は一九六九年五月六日、食料援助計画に関するメッセージを議会に送った。このなかでニクソンは、後進国の問題と想っていた飢餓と栄養不良が、最近アメリカにもあることを知ったと告白し、程度は正確にはわからないが、疑いなくそれはアメリカに存在し、数百万の人々を侵していることを正式に認め、これらの人々への食料援助には、アメリカ民主主義の名誉がかかっている、と宣言した。そして数カ月間の都市問題審議会(The Council for Urban Affairs)の研究に基づいて、家族食料計画(Family Food Program)として次のように提案した。

食料スタンプの割当額は四人家族で月一〇〇ドルとする。最低所得層(四人家族月三〇ドル以下)には無料スタンプを発行する。その他の受給者の購入価格は所得の三〇%以内とする。農務長官にスタンプ計画と食料配給計画の同時施行の権限を与える。七〇年中に実施し、経費は七〇年度六億一千万ドル、七一年度一〇億ドル。七〇年七

月までに全地区で食料計画を施行する。食料栄養局（FNS）を設立する。そしてこの計画は近く提案される予定の、改革された社会福祉政策への補足をなすものである。⁽²⁾

さらに政府はこの案を六月六日、食料スタンプ法改正案として議会に提出した。それは上述の内容のものであったが、とくに、(一) 全カウンティの参加を保証し、七〇年六月三〇日までに、すべてのカウンティはどちらかの食料計画に入ることを求められる。(二) 七三年までの支出限度を設けない支出権限附与、農務長官に全国画一の参加資格所得制限の制定権限附与、という「驚くに値いする」条項を含んでいた。⁽³⁾

この新しいスタンプ法改正についていち早く行動し、よりリベラルな案を可決したのは上院であった。九月二四日本会議を通った上院案は、無料スタンプ給付を四人家族月六〇ドル未満の所得層に広げ、スタンプ購入価格を所得の二五%未満とし、スタンプにより石けん等の非食料必需品の購入を認めるなど、政府案より更に前進していた。資金は七〇年度一二億五〇〇〇万ドル、七一年度二〇億ドル、七二年度二五億ドルであった。しかしこの上院案は農業委員会案ではなく、それを本会議で大幅に修正したものであった（マクガバン修正案）。委員会案には無料スタンプ案はなく、資金も七〇年度七億五〇〇〇万ドル、七一、七二年度それぞれ一五億ドルだったのである。⁽⁴⁾

下院の行動はおくれていた。ようやく六九年一月、七〇年度の支出限度額を六億一〇〇〇万ドルとする修正を通し、この政府案と同額の支出限度改正を上院がのんだにとどまり、本格的な改正は七〇年に持ち越されたのである。この延引の原因は、下院農業委員会にあった。前にもふれたが委員長ポージはスタンプ法案を押さえておくことで、農業法案への都市議員の支持との取引を狙っているとみられた。かかる取引なしには、商品計画への補助金支出の継続は困難だと彼は考えていた。⁽⁵⁾ ポージは自ら農業計画と食料スタンプ計画を永久化する法案を提出し、

「委員会は一般的農業立法と食料スタンプ提案とを同時に審議すべきである。何故なら食料の生産と分配は密接に關係しているからである⁽⁶⁾」とした。

たしかに都市議員は一般にスタンプ計画を支持するが、農業計画中の多額な農業補助金に反対していた。とくに六八年以来、彼等は作付面積削減のための補償金が、少数農家に多額に支払われることに反対し、その支払い制限を求めていた。一九七〇年農業法において、政府は一作物当たりの支払い制限を一万ドルとしたのに対し、議會は二万ドルを提案し、結局、五万五〇〇〇ドルに落ちついたのであった。⁽⁷⁾ボージは農業法案とスタンプ法案を組み合わせ、公聴会を一緒にやることで、相互扶助を狙ったのである。⁽⁸⁾

下院農業委員会は七〇年八月一日、七月末に農業法案を本會議に送ったのち、ようやくスタンプ法案を本會議に報告した。この委員会は無料スタンプを認めず、従来通り一人一カ月五〇セントを最低とし、スタンプ購入価格は所得の三〇%以下とし、州がスタンプの費用の一部を分担し、所得基準の全国一本化による事実上の引上げ、受給資格としての就労登録等、政府案よりさらにきびしい内容であった。ことに論争の的は最後の就労登録であり、労働能力のあるものが、提供された仕事を拒むとスタンプ受給資格を失い、家族もその利益を失うというものであった。リベラル派はこの条項を刑罰的な苛酷なものと呼んだ。そしてこの案で参加者は半分以下になると予言した。しかしこの委員案は、支出限度を設けない点では政府案を受け入れていた。委員案はほぼそのまま二月一日に下院を通った。⁽⁹⁾

兩院協議会による決定案（一月三十一日成立）は結局、次のようなものであった。(一) 就労登録については下院案を若干緩和するが残された。(二) スタンプ割当額は下院案通り一〇六ドル（上院案一三四ドル、政府案一〇〇ド

ル)。(三) 四人家族月三〇ドル以下に無料スタンプ(政府案)。(四) 州負担は削除。(五) 支出限度七一年度一七億五千万ドル、七二年度、七三年度は制限なし。⁽¹⁰⁾

この七一年一月に発効した三カ年間延長のスタンプ改正案は、六四年のスタンプ発足以来、最大で画期的な改正であった。第一にスタンプの割当額が、所得にかかわらず一本化された。それまでスタンプ割当額は、所得、従って購入価格によって差があった。たとえば南部の場合四人家族で、月三〇ドル未満の最低所得層では五八ドル(価格二ドル)、三四〇〜三七〇ドルの最高所得層では一〇二ドル(価格八四ドル)と倍近い差があった。北部の場合、同じケースで最低所得層(二〇ドル以下)六〇ドル(二ドル)、最高所得層(四二〇〜四五〇ドル)一二四ドル(一〇〇ドル)であった。⁽¹¹⁾このような差の存在は、低所得者に最低必要栄養水準を保証するという、栄養計画的目的に反するものであった。貧しいものは不十分な食事しかとれないという事実を前提として、それを多少緩和する補給金的なものがスタンプであるといってもよかった。しかしこの改正によって、そのレベルには問題があるにしても、ともかく一律に最低必要栄養水準を確保しうるとされた割当額が、与えられることになったのである。栄養計画としての位置づけははっきりしてきた。

またささやかではあるが、永年の懸案であった最低所得層への無料スタンプが認められた。さらに重要なことは、これも近年求められていた支出限度からの解放である。これらは受給者の拡大にとって、大きなプラスであった。前出第五表でみるように七〇年あたりから、スタンプ受給者は急増し、七一年にはピークの月で一〇六三万と大台をこえる。参加地区もまた増加を続けている。無料化を含む購入価格の引下げが参加人員の増加を生むと共に、資金面の制限の撤廃が、いままで実施したくても抑えられていた地区に、一挙にスタンプ計画を実施させたのである。

スタンプ計画の栄養計画としての性格の確認は、それがもはやいかなる意味においても、過剰農産物処理計画ではなくなったことを意味している。それは現物による社会福祉計画であった。現物であるという点において、たしかにそれは食料需要増大という、農業・食料政策の側面をまだ持ち続けている。しかしそれも食料、栄養という人間の生存の基本的な部分の保障だからである、と考えることも出来る。しかし社会政策としてとらえる限り、現物給与は明らかに特異なものであった。だから食料スタンプを社会政策として考え、推進しようとする人々からは、その所管を農務省からHEWに移す問題と共に、いっそスタンプを現金給与に代えるべきだという意見が、スタンプ計画の拡大と共に強まっていた。

ニクソン政権の政府も、食料スタンプ計画を社会福祉計画の一環としてはっきりと位置づけていた。それはそれまでの政府にみられない明解な姿勢であった。ニクソンは五月六日の食料援助メッセージのなかで予告した、社会福祉計画の改革についての提案を、一九六九年八月八日全国テレビ網で国民に直接に行った。そして更に一日議会へ同じメッセージを送った。ニクソンはこのなかで従来の制度の全面改革と新しい所得維持計画を提案した。これの中心をなすものは家族援助計画 (Family Assistance Program) であった。これによって近年問題化してきている要扶養児童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) に代えようというのであった。これによれば新しい援助は、学齢児童を持つ女世帯の家庭、仕事のない父親が世帯主の家庭、または仕事のある男性が世帯主だが年収が三九二〇ドル以下の家庭に与えられる。支給額は無所得で四人家族一六〇〇ドルであり、収入があれば七五〇ドルをこえる収入の半分が一六〇〇ドルから差し引かれる。また受給資格として働く能力のあるものは、就労登録と職業訓練が義務づけられている。⁽¹²⁾

この八月一日提案は、この施行に伴って七一年一月以降、食料スタンプはこの援助の受給者には適用されないという重大な内容を含んでいた。現金による福祉によって十分になるから、という理由であった。しかしこれはさきの五月六日のスタンプに関する提案と矛盾するものであった。『ワシントン・ポスト』(八月一二日)⁽¹³⁾は、この提案が数百万の人々からスタンプを否定することで、その状態をもっと悪くするものだと言及した。民主党リベラル派は早速これを政治的争点としようとし、上院マクガバン特別委員会は、農務長官とHEW長官に公聴会への出席を求めた。政府は対策に苦慮した末、方針をひるがえし、スタンプを捨てることなく、社会福祉計画の補足とすることにした。⁽¹⁴⁾

九月一五日のマクガバン委員会公聴会に出席した両長官は、口をそろえて社会福祉計画と食料スタンプ計画との相互補完関係を強調した。スタンプは新しい所得維持、就労促進戦略の第一の要素であり、家族援助はその第二の要素である。前者は貧困者の可処分所得を実質的に増加させ、後者は受給者の所得を増加させ、働いている貧困者という全く新しいカテゴリーへ援助を拡張し、社会福祉計画での重要な構造変化を生み出すものである。しかしこの両者は将来統合されるであろう。そして食料スタンプ計画は、他の福祉計画と同じように、支出限度から解放されなければならない。スタンプ計画が社会福祉計画の一環である以上、その所管は農務省からHEWに移されることになる⁽¹⁵⁾。農務省、あるいは政府は初めて正式に食料スタンプ計画の、HEWへの移管を認めたのである(しかしこれは結局、現在にいたるまで実現していない)。

ニクソンの社会福祉制度改革案は、一〇月、法案として下院に提出された。下院案は七〇年四月に可決されたが、上院で審議未了に終わってしまった。ニクソン共和党政権が社会福祉計画の改革に積極的であったのは、もはや問

題がどんな政府といえども取り組まざるをえない、政治課題となっていたことによるものである。しかしそのなか
に共和党保守派の哲学がやはり貫かれていた。スタンプにせよ公共扶助にせよ、就労登録が強調されていたことが
それであった。扶助者に働く機会と刺激を与え、扶助から自助へと脱出せしめる、という考えは、社会政策の原則
であったが、ニクソンによってそれは特に強調され、リベラル派の批判をあびた。

しかしニクソン提案はなお多くの政治的な含みを持っているようにみえる。この案では社会福祉資金の五〇%が
南部に行くこととみられていた。北東部一六%、北中部二二%、西部一二%であり、都市的工業的な州がもっとも損を
するとみられていた。また人種別では五六%が白人世帯へ、四四%が非白人（主に黒人）⁽¹⁶⁾へ行くものとみられた。
次の大統領選を目指すニクソンの前述した南部戦略と、この社会福祉改革は一定の対応関係にあるともいえるので
ある。

- 注(一) N. Kotz, *op. cit.*, 邦訳、二三六～二三八頁。
(二) C. Q. Almanac, Vol. XXV, 1969, pp. 50A-51A.
(三) "Congress Raises Food Stamp Funds, Studies Reform", C. Q. Almanac, *ibid.*, p. 824.
(四) *ibid.*, pp. 813-814.
(五) "Only Limited Change Made in Program for Poor", C. Q. Almanac, *ibid.*, p. 814.
(六) "1970 Agricultural Act Cleared after 16 Month Debate", C. Q. Almanac, Vol. XXVI, 1970, p. 635.
(七) *ibid.*, p. 634.
(八) "Food Stamps", C. Q. Almanac, *ibid.*, p. 764.
(九) *ibid.*, pp. 764-765.
(十) *ibid.*, p. 767.
(十一) U. S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part II*, (*op. cit.*), 1969, pp. 271-274.

- (12) "Only Limited Change Made in Program for Poor", *op. cit.*, pp. 814-815.
- (13) U.S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part 12 Welfare Reform and Food Stamps*, 91th Congress, 1st Session, Sept. 15, 1969, p. 3821.
- (14) "The Washington Post", Aug. 27, 1969, *ibid.*, p. 3827.
- (15) U.S. Congress, Senate, *Nutrition and Human Needs, Part 12 (op. cit.)*, 1969, pp. 3763-3789.
- (16) "The Washington Post", Aug. 12, 1969, *ibid.*, p. 3821.

2 社会政策の肥大化

食料スタンプ計画の急速な拡大は、その経費をまた増大させることになった。前掲第八表にみるように、七一年度は前年の一挙に二・七倍になり一五億七六〇八万ドルになる。七三年度には二二億ドルに近づき、七五年度には四六億ドル、七六年度五七億ドルという巨額に膨張してくる。そして全食料計画のなかで圧倒的な位置を占めるようになってくる。前述したように食料スタンプ計画の予算は、農務省予算でもその過半に達するのである。もっともこの時期、学校給食、児童栄養、特別牛乳等の諸計画も改善、拡大され、より多くの経費を要するようになっていた。しかし六〇年代まで、食料計画の最大のものが学校給食であったものに比すれば、七〇年代の食料スタンプの主役化は大きな転換であった（前掲第三表）。

食料スタンプ経費の巨額化は、それを一層社会福祉計画と結びつけた。スタンプは貧困家庭への援助であったから、その規模が大きくなれば、社会福祉計画による援助と競合、あるいは相補し合い、社会福祉計画としても、それをその一環として規定せざるをえなくなる。食料スタンプ支出は七六年度の政府の公共扶助支出の一七%を占めていたのである。そこで我々はアメリカの社会政策の全体について、一応の理解を持つ必要がある。

アメリカの社会政策（なおここでいう社会政策とは各種の公的社会保険政策と公的扶助政策からなる社会保障政策のことである）は、他の先進資本主義国に比して立ちおくれていた。イギリス救貧法の伝統をひいた、地方自治体と私的慈善に依存した貧民救済体制に加えて、一九世紀後半から州当局の事業が始められてきたが、連邦政府、州政府の本格的な介入は大恐慌とニューディールをまたねばならなかった。⁽²⁾

アメリカ社会政策の立ちおくれは、アメリカ社会特有の個人主義的道徳感に根ざすものであった。ピューリタニズムの土台の上に、多くの労働と生活の機会に恵まれてきたアメリカ社会は、貧困を個人の責任とする根深い社会通念をはぐくんできた。⁽³⁾ 社会福祉が怠惰を育て、結局は受給者を駄目にするといった考え方は、いままでみてきた食料スタンプをめぐる論議のなかにも、保守派の見解としてしばしば顔を出していた。

しかし貧困を個人の心がけに帰する考え方の持ち主も、さすがに一九三〇年代の大恐慌による膨大な失業者の群れを前にして、沈黙せざるをえなかった。一九三三年のルーズベルトによる連邦緊急救済法（EERA）に始まる連邦政府による社会政策は、三五年の社会保障法（Social Security Act）によって本格的に開始された。同法は、(1) 連邦政府管理の保険事業、(2) 各州の運営する各種公的扶助への連邦補助金制度、(3) 各州が運営する社会福祉事業に対する連邦補助金、の三種類であり、このうち公的扶助は老人扶助、要扶養児童扶助、盲人扶助の三種であった。社会保障法は失業者と老人、児童その他の労働能力のない人々に重点があり、健康保険も一般生活扶助も含まれていなかった。⁽⁴⁾

第二次大戦後、この社会保障法は拡大されると共に、一九五三年には連邦社会保障庁が前述したHEWに昇格し、社会政策は連邦政府の大きな行政課題となった。ことに六〇年代、貧困問題と貧困対策が大きくとり上げられると

第11表 社会福祉支出の推移

(単位: 億ドル)

	社会福祉 支出計	社会保険	公共 扶助	保健医 療計画	軍人 恩給	教育	その他	総社会福祉 支出の比率	
								対GN P	対政府 総支出
総計								%	%
1950年度	235	49	25	21	69	67	6	8.8	37.6
1960	523	193	41	45	55	176	13	10.5	38.0
1965	772	281	63	62	60	281	24	11.7	42.4
1970	1,458	547	165	98	91	509	48	15.2	47.8
1975	2,865	1,229	407	174	170	779	105	19.7	57.9
連邦政府									
1950年度	105	21	11	6	64	2	2	4.0	26.2
1960	250	143	21	17	54	9	6	5.0	28.1
1965	377	218	36	28	60	25	11	5.7	32.6
1970	773	452	96	48	90	59	28	8.1	40.1
1975	1,672	997	272	85	166	86	66	11.5	54.0
州および地方政府									
1950年度	130	28	14	15	5	65	3	4.9	60.1
1960	273	50	20	27	1	167	8	5.5	58.3
1965	395	63	27	35	0	256	13	6.0	61.7
1970	684	94	68	50	1	450	20	7.1	62.3
1975	1,193	232	135	89	4	693	39	8.2	65.0

注 1. 社会福祉支出, 社会保険には民間のものも含まれるが, 対政府支出比率の計算には含まれない。

2. 出所は U. S. D. C., Bureau of the Census, *Statistical Abstract of United States*, 1977.

共に、事業も急速に拡大していった。第一一表にみるように一九五〇、六〇年度には政府総支出の三八%であった社会福祉支出は、一九七〇年度には四八%になり、七五年度には五八%に達している。実額でみると六〇年度の五二三億ドルが、一〇年間で三倍近くに、次の五年間で更に倍近くに増加している。もっともこのなかには教育費も含まれており、それは殆ど州・地方政府の負担であり、州・地方政府の支出の過半を占めるが、社会福祉総支出が州・地方政府の支出に占める比重

第12表 政府所得維持計画

	立法年次	給付形態	資金の出所	1977年度実績	
				支給額 (億ドル)	支給人員 (百万人)
社会保険	...	...	...	1,347	76.0
うち老齢遺族保険	1935	現金	連邦	713	28.5
医療保険	1965	現物	連邦	208	25.4
失業保険	1935	現金	連邦・州	143	9.8
廃疾保険	1956	現金	連邦	111	4.7
公共扶助	...	...	...	509	101.9
うち医療扶助	1965	現物	連邦・州	163	21.6
A F D C	1935	現金	連邦・州	98	11.2
S S I	1972	現金	連邦	62	4.3
食料スタンプ	1964	現物	連邦	50	17.1
児童栄養計画	1946	現物	連邦	35	28.0
退役軍人年金	1933	現金	連邦	31	3.4
住居扶助	1937	現物	連邦	30	7.1

- 注 1. 医療保険の支給人員は1977年1月1日現在の有資格者である。
 2. AFDC, SSI については本文参照。
 3. 支給人員の計は延べ人員で重複がある。
 4. *Economic Report of the President*, 1978, p. 222.

はそれ程高まっていはいない。

福祉支出の増加が著しいのは、連邦政府の財政においてであり、とくに社会保険、公共扶助の増加が目立っている。公共扶助支出は七〇、七五年度の五年間で三倍近くの伸びを示している。連邦政府の支出に占める社会福祉支出の比重は、六〇年度から七五年度にかけて倍近くに増加している。連邦財政の過半を占める福祉経費は、七〇年代には巨大な財政圧迫要因となったのである。この経費を対GNPでみても七五年度にはその二〇％に近い。六〇年度のほぼ倍の比率である。六〇年代の終わり頃から、この社会政策の要求する巨額の経費は、大きな経済的、政治的、また社会的な争点となったのであった。食料スタンプをめぐる問題もこの社会政策問題の一環をなしていた。

一九七七年度に実施されている主要な所得維

持計画 (income maintenance program 社会保障計画のことである) を第一二表にまとめておこう。AFDCについては前述したが、SSIとは Supplemental Security Income の略で、補足的保障所得、つまり老人、盲人、働く能力のないもの（重度身体障害者）に与えられる扶助であり、一九三五年社会保障法以来の古典的な公共扶助であったが一九七二年に上記のものにまとめられた。このSSIとAFDCを合わせてカテゴリー扶助といい、公共扶助の基本対象であり、これらの条件を持たない生活困窮者に対する一般扶助 (General Assistance) は、州によってまちまちであり、州の全額負担で一三億ドルが九〇万人に支給されていた。だから低所得者一般（カテゴリーに入らない）に対する連邦政府の全国的規模での援助としては、食料スタンプ（ないしかつての食料配給計画）が殆ど唯一のものであり、公共扶助のなかでも特別な位置を占めていたのである。

前述したような一九六九年のニクソンによる社会福祉計画の根本的改革提案は、このような情勢への根本的対応を意味していた。このニクソン提案が七〇年上院でつぶされると、ニクソンは再び七一年一月二二日の議会への一般教書で、社会福祉制度改革を提案した。ニクソンはこのなかで、現在の制度が怪物的で浪費的で、社会、納税者、被救助児童への「暴行」となっており、新しい制度に代わらねばならぬこと、あらゆる子供のいる家庭の所得の下限をきめるべきこと、有効な就労刺激と就労要件の確立を主張し「より以上に彼等が自立しうる手段を供給しよう。自立出来ない人々を寛大に助けよう。しかし自立出来るのにそうしない人々を助けることを止めよう」と結んだ。⁽⁵⁾

議会に提出された法案は同年六月、下院をほぼニクソン提案を受け入れた形で通過したが、再び上院で強い抵抗に会った。上院のリベラル派はよりリベラルな案を出して政府案に対抗し、ようやく七二年一〇月になって三つの競合案のどれをも拒否し、改革案の主要部分を除いてしまった。協議会をへて議会を通過したものは、結局、ニク

ソンの家族福祉計画を削除したものになった⁽⁶⁾。

福祉制度の危機は、戦後アメリカ資本主義の繁栄のなかに培われた矛盾の経済的表現であった。経済的繁栄が国民の三分の二以上を占める「中産階級」を生み出すと共に、繁栄からとり残された貧困階級と社会との矛盾を先鋭化した。六〇年代の貧困問題の登場がそれであった。しかもその貧困と矛盾とはすぐれて人種的な色彩を帯びていた⁽⁷⁾。五〇年代以来、北部大都市へ流入した黒人のつくった貧困のゲットーは、アメリカ社会悪の根源となり、また巨額の社会福祉費の支出を都市財政に強いた。大都市における黒人を主とする貧困者の増大自体、北部大都市の公的扶助水準が南部その他より高かったからである⁽⁸⁾。そしてこの大都市黒人人口の増加の反面としての、白人中産階級の郊外への脱出は、前述したように大都市の財源の喪失を意味していた。都市財政の破綻は明らかであった。ニクソンは政治的には北部大都市を捨てていたが、それでもその改革案に北部大都市への一定の財政的救済策を盛り込まざるをえなかった。

矛盾は福祉計画の発展そのものからも発生した。公的扶助の最大のカテゴリーはAFDCであったが、この一人当たり支給額は一九六〇年から七〇年の間に八五%増加した（この間の勤労所得の増加は男子六七%、女子六三%）。しかもこの間増加した現物給与の扶助に、AFDC世帯は自動的に有資格となったため、それからも利益も大きかった。このため六〇〜七二年の間のAFDC世帯は二三〇万増加した。しかしこの間、扶養児童をもつ女世帯は一五〇万ふえただけであった。扶養児童をもつ女世帯のより多くがAFDCの受給者となったのである⁽⁹⁾。扶助額がよくなればなる程、その参加者は増加する傾向にあった。

巨大化する福祉支出のために増大する租税負担は、当然、納税者たる中産階級の不満をかき立てた。保守派はそ

ここに彼等の新しい立脚点を見出し出した。ニクソンの改革案は必ずしも支出の削減を意図したものではないが、就労促進策の強化等によって、納税者の不満に答えようとしたのである。そしてこの反福祉ムードは、市民権問題等におけるホワイト・バックラッシュと同じように、六〇年代民主党政権下のリベラルな時代への反動を意味していた。一九七二年のニクソンの再選は、多くの理由が指摘されるが、その南部戦略の成功と共に、アメリカ社会の一定の保守化傾向を示していたのである。

注(1) 一九六九年三月の議会は、全国学校給食法、児童栄養法を改正、低所得学童に無料、減額給食を拡大した(“Only Limited Changes Made in Programs for Poor”, *op. cit.*, 1969, p. 814)。

(2) 今岡健一郎・星野貞一郎・吉永清『社会福祉発達史』八八～一四三頁。

(3) 秋山智久「米国の公的扶助における市民観の構造」『社会保障研究』八の一、一九七二年七月、三四～三五頁。

(4) 今岡・星野・吉永、前出、一四二～一四三頁。

(5) C. Q. Almanac, Vol. XXVI, 1971, p. 2-A.

(6) “Welfare Reform Deleted from Social Security Bill”, C. Q. Almanac, Vol. XXVII, 1972, p. 899.

(7) 貧困の人的的片寄りについては前述したが(III-6)「公的扶助世帯に占める黒人世帯の割合は、一九六一年四三・二%、一九六九年四七・五%であった(藤田貴恵子「急増する公的扶助の受給者」、『海外社会保障情報』第一三号、一九七一年一月、七頁)。

(8) 一九六七年のAFDC被扶助者一人当たり支給額は、最高ニュージャージー州の五五・八五ドル、最低ミシシッピ州の九・三五ドルであった(今岡・星野・吉永、前出、一六九頁)。

(9) *Economic Report of the President*, 1974, pp. 168-170.

3 リベラルの復活と農業勢力の後退

福祉計画の破綻が問題になり初めた頃、アメリカ経済の破綻もまた明らかになりつつあった。一九七〇年、アメ

リカ経済は戦後最低のマイナス成長に落ち込み、長期の繁栄は終わりをつけた。失業率も上昇し七一年には六％に迫った。公共扶助受給者、食料スタンプ受給者の増大は、この不況によるところも大きかった。しかもインフレは進行し、ドル危機の深刻化はついに七一年八月のニクソンの新経済政策を余儀なくさせた。IMF・GATT体制の終焉と共に、戦後資本主義は新しい時代に入った。一九七三年初頭、長年アメリカの政治、経済、社会の重圧となっていたベトナム戦争は終わったが、今度は三〇年代以来久しく忘れられていた不況と失業の時代が、同年秋の石油危機と共に始まった。

政治の気流も変わりつつあった。六八年、七二年と続いたニクソンの勝利は、ルーズベルト連合の最終的な崩壊を物語るようにみえた。前述したように少なくとも、南部の脱落は明らかであった。ニクソンは七三年には、マクガバンという余りにリベラルな民主党候補に助けられたとはいえ、南部を殆ど手中に収めて大勝した。議会においても七二年選挙で共和党は進出した。上院でこそ民主党が二議席ふやし、同時によりリベラル化したものの、下院では共和党は一二議席をふやした。南部で七議席が民主党から共和党へ移った。ルイジアナ三区は南北戦争以来、初めての共和党の議席であった。またミシシッピの共和党二議席も今世紀になって初めてのものであった。

七二年下院選挙を動かした要因は、選挙区の再配分であった。七〇年センサスに基づく新しい区割りでは、六〇年代の人口移動を反映した。人口増加の著しい郊外に新区が生まれ、それは保守化した中産階級の票を共和党にもたらしした。共和党に移った二四議席のうち一七は新区と再区画のためであり、民主党の場合は一四の新議席のうち八つだけが、新しい区割りのためだとみられた。⁽¹⁾五〇、六〇年代の巨額な軍事、宇宙支出に支えられた新興工業地帯が、カリフォルニアからノースカロライナを結ぶ線以南の、いわゆるサンベルトに勃興し、著しい人口の集中をも

たらしめた。このサンベルトの保守的な政治風土が、また下院の新議席を保守化⁽²⁾した。上院がむしろリベラル派のニクソンへの抵抗の拠点となった。このことは前述した社会福祉制度改革問題でもあらわれていた。

しかしこの流れは、七三年に始まる戦後最大の不況によってまた大きく変わった。七四年中間選挙は民主党の圧勝に終わる。民主党は下院で三分の二をこえ、上院でも三分の二にあと六名と迫った。議会は大幅にリベラル化した。上院は四票が左へ動き、下院では民主党の増加した分がほぼリベラルの増加であった。共和党の議員団のなかも左へシフトした。落選した共和党議員は殆ど保守派であり、下院共和党保守派は六五人中一七人を失った。これまで伸び続けてきた南部で、共和党は差引き八議席を失った。従来共和党の地盤であった中西部で共和党は一四議席を失った。共和党敗北の大きな原因は、新しい共和党の地盤とみられていた郊外地区の離反であった。このあらゆる選挙における自立した浮動票は、不況とインフレの痛手によって民主党へと転向した。このことは六〇年代から七〇年代初めにかけての主要な問題であった社会問題——人種問題、スクール・バス、学生の反乱、そして法と秩序——に代わって、インフレと失業という古くさい経済問題が新しい争点とし浮かび上がってきたことであった。経済的に弱い郊外ブルーカラー住民は、一時社会問題と高い税金、社会保障の高負担への憤懣から共和党へ走ったが、再び民主党支持の伝統へと戻ったのである。逆転の理由は南部においても同様であった。⁽³⁾

もち論、ウォーターゲート事件はこの共和党敗北に大きく影響した。辞任したニクソンのあとをついだフォード大統領は、その重荷のなかで七六年選挙をカーターと争わねばならなかった。七六年にも新しい気流は依然として続いていた。カーターの勝利は南部を制覇したお陰であり、古い民主党連合の復活を意味するものとされた。民主党は議会においても七四年の圧勝を維持した。七四年に登場した民主党の下院の新人は、七六年に殆ど再選された。

一九七四年選挙後の第九四議会では、この新しく登場した民主党新人群によって、新しい改革への動きが始められた。そのうちの大きなものの一つは下院農業委員会の改革であった。八年間、農業委員長として農業関係に強大な権力を振るったポージに代わって、ワシントン州選出、民主党のフォーレイ(T. S. Foley)が委員長の座についていた。これは二つの点で重大な変化であった。一つは従来の先任者優先慣行の否定であった。この慣行によってポージが委員長を続けることは、従来の例からすれば疑う余地はなかった。フォーレイは先任順位は第二位であった。もう一つの点は長い間の南部民主党の支配が、これによって終止符を打たれたことである。フォーレイは北部リベラル派であり、農業議員とは必ずしもいえなかった。

経過は次のようであった。新議会の役職をきめる多数派たる民主党の議員総会(Caucus)は、二月二日から五日にかけて開かれ、バートン(P. Burton)を総会の議長に選出した。彼は対抗馬だったシスク(B. F. Sisk)と違って、攻撃的なリベラルであり、議院手続き改革派とみられていた。改革派は議員総会によって、強力な委員会の力をこえて下院の決定を牛耳ろうとしていた。この議長選出は七五人の民主党新人の支持によるものであり、今後の方角を示唆するものであった。

総会はまず委員会への議員の割当て権限を下院の方法・手段委員会(Ways and Means Committee)から取り上げ、民主党指導政策委員会(Democratic Steering and Policy Committee)に移した。この改革によって東部の大都市選出議員は、容易に農業委員会に入ることが出来た。⁽⁴⁾事実、この年、都市選出の新人議員で農業委員会希望は伝統に反して多かった。四一人の委員会メンバーのうち一人が新人であり、そのうち数人は完全な都市代表であった⁽⁵⁾(前述したように五八年の農業委員会は都市出身はたった一人だった)。

すでに一九七三年に民主党議員総会は、委員長の出選方法の改革を行っており、次議会からあらゆる委員長は、総会多数の承認を要することになっていた。その意味で先任者特権はすでになくなっていたが、七三年の総会ではこれを否定する結果は起こらなかった。しかし七五年には民主党指導政策委員会が、農業委員長としてボージを推薦したにもかかわらず、また先任順位第二位のフォーレイ自身がボージを支持したにもかかわらず、総会はこれを拒否し、ボージもこれを受け入れたのである。指導政策委員会はあらためてフォーレイを推薦し、総会は殆ど満票でこれを承認した。⁽⁶⁾

ボージを拒否したのは新人議員であった。ボージは彼等にとって、保守的で、消費者主義に反対し、高い食料スタンプ経費に反対する人と思われていた。これに対しフォーレイは北部ファーマーズ・ユニオンの哲学の持ち主であった。つまり農民と労働者の協力である。彼はユニオンと組織労働者、民主党リベラル派との間のブローカーであった。彼は農業の繁栄に加えて、消費者主義と栄養問題への選挙民からの拡大する要求に基づく新しい領域へ、委員会をリードして行くと期待されたのであった。⁽⁷⁾

フォーレイの就任は、委員長権力の南部保守派から北部リベラル派への移動を意味する以上に、委員長の統治の終わりを意味していた。フォーレイ自身も、もはや新人達は「私の指導権へ一定量の敬意を払うかもしれないが、私に服従しようとはしない」ことを知っていた。⁽⁸⁾ 農業委員会の小委員長は、二年以上在席の民主党議員がすべてなれた。これ自体画期的なことであり、七〇年当時では五年以下の在職者で小委員長になったものはいなかった。四人は少なくとも二〇年、二人は三〇年の在職者であり、綿花小委員長になるのに一七年かかった人もいたのである。農業委員会のメンバーは伝統的に選挙民の作っていると同じ作物を代表していた。なかでも綿花の力は強かった。

綿花関係法案はいつも容易に委員会を駆け上がり、本会議を大体において通ってきた。綿花インタレストはファーム・ビューローに強力に代表され、彼等は南部民主党の委員長と直接に交渉してきた。しかし綿花は南部でも王座からすべり落ちつつあり、農業委員会内での選択順位も一〇のうちの八番目に落ちてきた。⁽⁹⁾

農業委員会の情勢はたしかに変わりつつあった。しかし北部の都市的リベラルは、必ずしも反農業保護的ではなかった。中西部の共和党に代わって出てきた民主党新人が、強力に農業保護を求めるのは当然としても、消費者派とみられる議員も消費者保護を求めると共に、農業保護も否定しなかった。フォーレイの考え方と同様に、彼等は農民と消費者の連合を求めていた。また七三年以来の食料価格の高騰に対し、農業委員会に消費者利益を表明する場を求めていた。また南部民主党は数としては一〇人から一二人にふえていた。そして農業委員会内での作物別、地域別利害の取引は、依然として重要であったし、農業保護立法は消費者議員と共和党自由市場派の反対を容易にのり切ることが出来た。新人必ずしも都市出身ではないし、都市派は農業委員会では少数派であることには変わりなかった。しかし農業インタレストの牙城であった農業委員会に、都市消費者の利害が浸透しつつあることもしかであった。だから本会議においては、かつてより以上に、中西部、南部農業の連合に加えて、北部都市派との連合が必要になったのである。⁽¹⁰⁾

注(1) C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXX, No. 46, Nov. 11, 1972, pp. 2951, 2955.

(2) ナンバ K. Sale, *Power Shift: The Rise of the Southern Rim and Its Challenge to the Eastern Establishment*, 1975, "Sunbelt Picks Up Seats, But Chairmanships Decline", *op. cit.*, p. 1750.

(3) "1974 Election: A Major Sweep for the Democrats", C. Q. *Almanac*, Vol. XXX, 1974, pp. 839-840, 854-855.

(4) Hiroshi Sato, *The Political Game on H. R. 498, The United States of America, The 94th Congress, First*

Session, (Unpublished), pp. 1-3.

(5) "House Agriculture: New Faces, New Issues", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 8, Feb. 22, pp. 275, 381.

(6) H. Sato, *op. cit.*, pp. 4-5.

(7) "House Agriculture: New Faces, New Issues", *op. cit.*, pp. 379-380.

(8) *ibid.*, p. 379.

(9) *ibid.*, p. 383.

(10) H. Sato, *op. cit.*, pp. 12-31.

4 転換点の食料スタンプ計画

一九七二年から世界の食料情勢は一変した。食料危機によってアメリカの過剰農産物は一掃され（前掲第六表）、七三年からは食料価格の高騰が問題になるにいたった。食料スタンプ経費の増加の原因には、その参加者の増加と共に食料価格の騰貴があった。スタンプ計画から余剰農産物処理的色彩は全くなり、低所得者への生活扶助としての性格は一層明確になった。一九七一年のスタンプ法改正で、七二年から支出制限をはずされてから、スタンプの経費は前掲第八表にみるように、一九億ドル、二二億ドルと増大し、他の公共扶助と同様に、ようやくその財政負担が焦点となってくる。

一九七一年以後、スタンプ計画の最初の手直しは七三年に行われた。七一年法の財源措置は七三年までしかつけられていなかったからその延長が必要であった。この延長は一九七三年農業・消費者保護法（Agriculture and Consumer Protection Act of 1973）と共になされた。つまり初めてオムニバス法案として、農業法のなかに組み込まれたのである。このことはますます食料スタンプを農業が人質として必要としていることの現われであった。

上院農業委員長タルマッジ (H. E. Talmadge ジョージア州選出、民主党) は、七三年二月二七日の農業法案の公聴会で冒頭に次のように警告した。

「下院はその議員資格の大多数が、大都市かその郊外の出身になるような方式で再区画された。食料価格はかつてなかった程高く、多くの消費者は怒っている。主要な大都市の日刊紙は、その編集者面において、農業計画を止めさせるための大量キャンペーンらしきことを開始した。大統領は政府を農業からおろしたいと示唆している。農業所得はかつてなかった程高い。いいかえれば、何もするなという——つまり現存する法律を期限切れにし、法律集から恒久立法を除去してしまえという——圧力は、いまや我々の上にきわめて大きい⁽¹⁾」。

食料スタンプ計画に関する論議の中心は、スト中の労働者のスタンプ受給資格の剝奪問題であった。保守派はスト中の労働者へのスタンプ給付は、労働側に有利な政府の争議への介入に等しい、と論じた。保守派の主張による修正案は下院を一〇票差で通ったが、上院はこれを認めず両院協議会で削除された。しかしこの問題は以後、リベラル派と保守派の争点となる。スタンプ計画は結局、その受給資格についての若干の細かい改訂を行っただけで、農業法案と共に七七年まで四年間の延長が認められた⁽²⁾。

一九七三年農業法は食料配給計画の家族対象の分を、一九七四年七月一日までに打ち切ることをきめた。以後、特別の少数の地区を除いては配給計画はなくなった。食料スタンプが発足してから、配給計画との併用が続いていたが、政府は一貫して配給計画からスタンプ計画への移行を奨励してきた。配給計画自体も、前にも述べたようにその配給品目は次々に増加し、一九六〇年当時の五品目から六一年に倍増し、六五年にはさらにふえて一五品目に、六九年には二二品目、七三年には三四品目にまで拡大し、余剰食料の枠を全くこえてしまった。むしろ七〇年代初

めから配給する食料の入手が困難になってきた。配給計画自体も栄養計画へと変わったのである。⁽³⁾従って食料スタンプ計画への一本化は自然の成り行きであった。

一九七三年春から七四年夏にかけて、ウォーターゲート事件は、アメリカの政治的エネルギーをすべて吸収してしまった。食料スタンプをめぐる動きも、七三年夏の農業法成立以後七五年まで、殆ど何もみられなかった。ただしSSI受給者のスタンプ受給資格停止を、七五年度中まで延期することが議会で認められた。七二年の社会保障法改正は、SSIの受給額が食料スタンプなしでもやって行ける水準になったとして、SSI受給者をスタンプ受給資格から除いた。しかし同法は各州がボーナス・スタンプ額を現金でおきかえることが出来ると規定していたのである。だが経費の点から、この現金への代置を実行出来たのは五州にすぎなかった。かえって改正によって、以前のSSI受給額⁽⁴⁾＋ボーナス・スタンプ額より、新受給額が下回る場合も起こり、スタンプ受給を続ける必要が生じたのである。

一九七四年八月、ニクソンの辞任によって大統領に就任したフォードは、内政の重要課題として食料スタンプ計画を含む社会福祉政策の立て直しに取り組まねばならなかった。七三年の石油危機以後の世界不況は、七四、七五年とアメリカ経済に二年連続のマイナス実質成長をもたらし、失業率も七五年八・五%と戦後最高の水準に達するのである（前掲第一図参照）。しかもまたインフレも激化していた。物価上昇は七四、七五年と二ケタに迫った。これらの経済情勢は、すべて社会保障費の急増をもたらし、連邦、地方財政を一層圧迫するものであった。七五年の社会福祉支出は、連邦支出の五四%、州・地方支出の六五%、その全体の対GNP比率は二〇%に近くなる（前掲第一表）。食料計画（国内）の経費も、七三年三八億ドル、七四年四五億ドル、七五年六四億ドル、七六年七五

億ドルと増大するが、この増加は殆ど食料スタンプ経費の増加によるものであった。⁽⁵⁾失業の増大はスタンプ受給者を急増させた。ことに七四年以降、公共扶助非受給者のスタンプ計画参加者が大幅にふえ、公共扶助受給者のスタンプ計画参加者を上回るに至った(前掲第五表)。このことは食料スタンプの主たる性格が、従来のカテゴリー的公共扶助受給者への補助的食料援助から、失業者、低所得者一般への食料援助へと変質したことを意味している。参加者の急増と食料価格の騰貴が、スタンプ計画の経費を増大させたのであった。

七六年の大統領選挙を目指すフォードは、リベラルな民主党支配の議会と対立してインフレと経費節減のために戦う大統領としてのイメージ作りを狙った。⁽⁶⁾そこでフォード政権の食料スタンプ計画へのアプローチは、まずその経費の削減であった。政府のスタンプ改革案が議会の支持をえられないとわかると、政府はそれを議会の承認を必要としない農務省の行政規則(Regulation)の変更によって行おうとした。⁽⁷⁾一九七四年一月末、大統領はスタンプ価格を引き上げて、受給者の支払額を現行の純所得の二三%から三〇%にし(平均三三%の値上げ)、それによって七五年度二億一五〇〇万ドル、七六年度六億五〇〇〇万ドルのスタンプ経費を節減するという提案を行った。この提案に対し千通をこえる抗議の手紙が農務省に殺倒した。これは農務省の行動を若干おくらせたが、七五年一月一七日に、その三月一日からの実施が公表された、この政府の行動に対して、リベラル化した議会の反応は素早かった。下院のフォーレイ新農業委員会はその初仕事として、この措置に対抗する法案を三三対二の差で可決した。これはスタンプ価格を七五年一月一日の水準で、一二月三〇日まで凍結するというものであった。この間両院の農業委員会は、スタンプ計画の根本的改革を研究することになっていた。下院委員会案は二月四日、本会議をたった四〇分の討論の後、三七四対三八の差で通過した。上院は下院と同じ案を、二月五日、公聴会を開くことも

なく農業委員会を通し（一一対二）、同日数時間後本会議で可決させた。賛成票は三分の二を二〇票も上回っていた。この両院における票差をみて、大統領は拒否権発動を断念せざるをえなかった。⁽⁸⁾

このわずか一週間で両院を「かけめぐった」阻止法案の成立經過は、フオード政権と議会との関係の悪さを物語っていた。スタンプ計画自体については、殆どすべての人々が、何等かの改革の必要を認めていた。上院も政府に対し改革案の研究とその提出を命ずる、別の決議を可決していた。フオード大統領は七月二五日、議会へ七六年度の食料スタンプの資金の増額を求めるメッセージを送り、再びスタンプ経費の節減の必要を強調した。彼はこのなかで無制限の拡張を招く現行法のお陰で、七六年度のスタンプ計画を続けるために、二月にきめた三六億ドルの予算を更に三〇億ドル増額する必要に迫られていると訴え、「十数年間の間に成長したものは、別の巨大な数十億ドルの計画である。それは連邦納税者によって殆どコントロールされず、しかも全く納税者に支えられている」、としてそのコントロールの必要を説いた。そしてその目標は、一、真に必要な人々に援助を集中する、二、納税者の重荷をへらすために資格をきびしくすることであるといつた。⁽⁹⁾

一〇月二〇日、大統領はその食料スタンプ改革案 (National Food Stamp Reform Act of 1975) を議会に送った。このなかで彼は濫用されている現行計画の改革と、財政支出の緊縮に対応する計画経費の圧縮、の二つを強調した。その具体的内容は、一、受給資格を公式の貧困レベル（四人家族五〇五〇ドル）以下の純所得（基準控除差し引き後）のものに制限、二、基準控除を月一〇〇ドルとする、三、受給者はスタンプ価格として純所得の三〇%を支払う、四、公共扶助受給者も自動的に有資格ではなく、同じ所得制限に従う、五、所得の決定は従来の将来予想所得によってではなく、過去九〇日間の実際の所得の平均による、六、家族が受給資格者でない大学生は除く、

七、スト中の労働者の受給をより難しくする、八、就労要件、その他であった。この案によって年一二億ドルが節約され、三四〇万人がカットされると見られた。⁽¹⁰⁾ 食料スタンプ計画の縮小案に対し、それを拡大しようという動きも存在した。七五年夏、議会は受給手続きの簡素化を中心とする改革によって、より広い利用を目指す改正案を審議していた。農務省の評価ではこれは経費を一億ドルふやし、エラーの割合を一〇〜一五%増加させるものであった。⁽¹¹⁾ またこの年、前述したように（一の2、注（2）参照）、裁判所の決定によって以前より若干有利な節約食料計画が、スタンプ割当額をきめる基準として採用された。

一九七五、七六年の第九四議会に導入された食料スタンプ改革案は、実に二〇〇をこえた。しかし七六年までかかって結局、一つの実質的な改正案も議会を通らなかった。改革案は七六年四月八日、上院を通過した。以後三カ月の苦闘の末、下院農業委員会は幾分きびしい案を本会議に送った。上院案は比較的高所得層の参加人員を削減し（一四〇万人）、一方低所得層の利益をふやし、年間二億四千万ドル（反対者は経費はむしろふえるといった）を節約し、政府案とほぼ同じ受給資格と基準控除を持ち、同じく大学生を排除し、就労登録を強め、スタンプの不正使用への罰則を強化していた。下院委員会案は、一二〇万人のカットと七七年度四千万ドルの節約と称した⁽¹²⁾が、上院案との差は、所得に依じて標準控除額を変える、スタンプ価格をより高くする、クーポンの代わりにある受給者の場合には現金を受けることを認める、そして計画をより強い議会のコントロールの下におき、行政当局が議会の意向を侵すような規則を公布させないようにする、等であった。⁽¹³⁾

下院農業委員会の報告は、下院のリーダーによって握りつぶされて、ついに本会議には送られなかった。その理由は近づいている選挙に直面した新人議員が、スト中の労働者をスタンプから排除する問題条項への、投票を強い

られることに抵抗したためといわれている。また多くの切り下げ修正が出されているが、それよりはむしろ法案を死なせた方が得策とみたからともいわれる。⁽¹⁴⁾

議会における論争点は購入価格の除去（マクガバン上院議員他の提案、上院委員会で否決）、資産制限の範囲、標準控除、所得税控除、所得制限等であったが、これらはいずれ後にまた問題となる論点であった。しかしこの第九四議会の特徴は、かつてなくスタンプ計画への非難が高まったことである。スタンプの盗難、ケースワーカーの詐欺、偽造、虚偽の申告、スタンプの誤用（レストランでの使用、タバコやガソリンの購入）等々。そしてある雑誌は、一万六千ドルの所得の四人家族が、スタンプを受給出来る方法を教える、という小冊子の広告を掲載して大きな反響を呼んだ。これらは多くは、関係当局によって否定され反論された。七五年秋、マスコミは七五年度の受給者の一七・三％が無資格者であったと報道したが、農務省は直ちに調査に基づいて、過去六カ月間、四・二％が無資格でか、あるいは不適当な支給を受けていたにすぎないと反論した。またもつとも新しい研究では、七五年度前半の無資格受給者は九三万人、四・九％で、損害額は一九四〇万ドルであった。七六年一月にはスタンプ給付側における不正が、会計検査によって暴露された。それは全体からみて小さなものであったが、マスコミの関心をひいた。⁽¹⁶⁾

全国工業家協会（National Association of Manufacturers）のようなビジネス・グループはより強い規制を求めたのに対し、社会福祉グループと労働組合はこれに反論して、計画の「解体」を防ごうとした。⁽¹⁷⁾しかし世間全体と議会の空気は変わりつつあった。計画が拡大しコストが増大するにつれて、議会の方向は参加を容易にして計画を拡大することから、次第に参加条件を引き締めることへと変わった。⁽¹⁸⁾リベラルといえども、計画を「締め上げる」

必要については一致していた。⁽¹⁹⁾ 議会の変化は七六年にフォード政府が再び行った行政規則による「締め上げ」に関連して示された。

フォードは七六年二月二〇日、スタンプ改革案の審議のペースのおそさに不満を表明し、それを行政措置で達成することに決定したと言明した。上院農業委員会のあるメンバーは、それを政治的なゼスチュアととり、二月二十四日に法案を通すことにした。しかし農務省は二日後、七月一日より施行する行政的規制を発表した。これは五三〇万人をスタンプ計画からカットし、五〇〇万人の利益をへらし、一二億ドルを節約しようというものであったが、一方、六〇万人が新たに参加し、もっとも貧しい家族がより多くの利益をうることになる。もしこれを実施しなければ、九月までに五億ドルの資金が不足することになるが、政府はそのための補正を求めないと言明した。⁽²⁰⁾ これは五月四日に公布されたが、議会は七五年の時と違って阻止する行動を起こさなかった。

阻止行動は別の方面から来た。前年の際も行動を起こした食料調査・行動センター(Food Research and Action Center)は、二二州、五三の労働組合、七三人のスタンプ受給者、二二の教会グループを代表して、ワシントンD.C.の地方裁判所に、この行政措置がスタンプ法への侵害であるとして、その実施を阻止するための訴訟を提起した。この規則に対する仮執行停止処分は、五月二八日に裁判所により発せられた。ついで六月一八日、第一次の禁止命令が出された。農務省はこの命令を撤回することを求めたが、これを裁判所は拒否した。この問題は一一月の選挙と共に、自然と立ち消えになった。⁽²¹⁾

この時の改革論議の焦点とはなかったが、以前から基本的な問題とされていた、スタンプを廃止してその支給額を現金に置き換えるという考えは、一九七五年の『経済報告』のなかで、フォード大統領によって提起されて

いた。即ち、計画の巨大化という問題と共に「ボーナス食料スタンプは、一ドル当たり六〇セントから六五セントだけ食料支出を高めている。これと比べて、この低所得層にその分だけ現金による所得補填を行った場合、食料支出の増加は一ドル当たり二〇セントから三〇セントである。それ故に食料価格が鋭く上昇しつつあるこの時、食料市場に追加需要がおかれていることになる。スタンプの配給が最近の情勢の下で、所得移転の有効な手段であるかどうかについては重大な疑問がある。食料スタンプ計画の可能な改革は、スタンプを現金所得の直接の移転に置き換えることであろう。それは受給者により選択の自由を供与し、より効果的な福祉計画となるであろう」⁽²²⁾。

この方向は当然、スタンプ計画を完全に社会政策のなかに吸収することであった。それにしても食料情勢の変化が、スタンプ計画の意味を逆転したのである。食料消費の増大こそが、一貫してスタンプ計画の誰にも疑問とされない目的であった。しかし世界的な食料不足と価格騰貴によって、スタンプ計画は余分な食料需要の増加を招くものとして非難されているのである。いずれの面からも、スタンプ計画が大きな転換点にさしかかっていることは明らかであった。

- (1) U. S. Congress, Senate, *Extension of Farm and Related Programs, Part I, Hearings before the Committee on Agriculture and Forestry, 93rd Congress, 1st Session, Feb. 27, 28, Mar. 1, 2, 8, 9, 13, 14 and 29, 1973*, p. 1.
- (2) *ibid.*, pp. 287-304.
- (3) W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *op. cit.*, p. 283.
- (4) C. Q. *Almanac*, Vol. XXX, 1974, p. 501.
- (5) 第三表と同一の計数、同一の出所、248°。
- (6) H. C. Kenski, "US Food Stamp Policy : Political Considerations", *Food Policy*, Vol. 3, No. 2, May 1978, p. 96.

(7) 同年二月、ノオードは七六年度農務省予算要求におおつてF.N.S.の予算を七五年度より五億七〇〇〇万ドル削減した。この削減は二つの法案と一つの行政措置を予定してつたためであつた。行政措置は本文に述べたものであつたが、法案は一つは児童栄養計画をもつと伸縮性のあるものとして、必要な児童により多くの資金を与えようとするものであつた。一つは七六年度に亘つて、食品価格の値上がりによる食料コストへの経費の増加に、五%の制限を課しようとするものであつた(C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 6, Feb. 8, 1975, pp. 273-274)。

(8) "Congress Blocks Rise in Cost of Food Stamps", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 6, Feb. 8, 1975, pp. 305-307.

(9) C. Q. *Almanac*, Vol. XXXI, 1975, p. 26-A.

(10) 大蔵省の要人の公報は、著者によつて「Ford Urges Cuts in Food Stamp Program」, C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 43, Oct. 25, 1975, p. 2260)。

(11) "Food Stamp Certification", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 32, Aug. 9, 1975, p. 1789.

(12) "Efforts to Revise Food Stamp Program Fail", C. Q. *Almanac*, Vol. XXXIII, 1976, pp. 607-612.

(13) "House Food Stamp Bill Reported, but Appears Dead for This Session", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIV, No. 38, Sept. 18, 1976, p. 2542.

(14) "Efforts to Revise Food Stamp Program Fail", *op. cit.*, p. 607; C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIV, No. 41, Oct. 9, 1976, p. 2893.

(15) "Efforts to Revise Food Stamp Program Fail", *op. cit.*, pp. 609-610.

(16) "Food Stamp Program Faces Major Overhaul", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXIV, No. 9, Feb. 21, 1976, pp. 445-446.

(17) "Efforts to Revise Food Stamp Program Fail", *op. cit.*, p. 607.

(18) *ibid.*, p. 607.

(19) "House Food Stamp Bill Reported, but Appears Dead for This Session", *op. cit.*, p. 2543.

(20) "Efforts to Revise Food Stamp Program Fail", *op. cit.*, p. 608.

(21) *ibid.*, pp. 608-609.

(22) *Economic Report of the President, 1975*, p. 183.

5 一九七七年食料スタンプ法

カーター政権がすぐ取り組まねばならない問題の一つに、農業法と食料スタンプ法の延長があった。七三年にオムニバス法として組み合わせられた両者は、共に七七年にその期限がくることになっていた。政府はスタンプ法の改正案を四月五日議会に送った。七六年の改正案は前述したように、大きな論争を起こしながら結局、下院で棚上げにされた。しかし一つの修正案が七月に成立していた。それはスタンプをめぐる不正への非難に答えたもので、スタンプの支給者側とスタンプ資金の流れについての厳しい規制と、横領への厳しい罰則をきめたものであった (Emergency Food Stamp Vendor Accountability Act of 1976)⁽¹⁾。しかしこれはスタンプ計画にとっては脇道のものであり、また七三年の農業・消費者保護法における改正は、主として期限の延長にすぎなかったから、七一年改正以来、スタンプ計画は事実上の変化はなかったことになる。

この六年の間のスタンプ計画の著しい発展と、この間の論議をふまえて、七七年の改正は大幅なものとなった。バーグランド農務長官 (B. Bergland) は四月五日、下院農業委員会の公聴会で、政府案の内容を次のように説明した。⁽²⁾この案は計画の緊縮、高所得世帯の受益の停止または削減、錯誤の減少、濫用の可能性の抑制、計画の簡素化・スマート化、もっとも必要とする人々が参加しやすくすること、を目的としている。まず緊縮については次のように提案した。一、受給資格純所得を公式の貧困ラインまで引き下げる (四人家族五五〇〇ドル、従来より一千

ドルの引下げ)。二、粗所得からの控除を月八〇ドルの基準控除とそれに加えて勤労所得の二〇%の控除に単純化する。三、総所得が貧困ライン以上の受給者の利益を引き下げる。四、公共扶助受給者の自動的有資格規定の廃止。五、詐欺防止のための措置（不正受給者の一年以内の資格喪失、州・地方政府の調査、訴追の費用の七五%を連邦政府が負担）。（第六、第七項目は略す）。八、就労登録。（第九、第一〇項目は略す）。このような引き締め効果として、所得の高い一五〇万人がスタンプ計画から脱落し、残ったとしてもその利益はへるが、貧困ライン以下のものは殆ど変わらない。

次に簡素化については、一、前述したように、現在の複雑な控除方式を簡単化し、所得証明の手間をはぶき、間違いを少なくする。二、スタンプ購入価格を廃止する。二はもっとも重要な改正で、「カーター政府案のコーナー・ストーンである」。現在の制度では受給者は、その収入の平均二五・六%を支払っているが、これをやめてボーナス分のスタンプだけを無料で渡す。しかしボーナス分は現行よりへって、割当額から収入の三〇%を差し引いた額とする。これによってスタンプの印刷、流通の手間は大きくへり、経費は節減される。スタンプのヤミ売買も大幅にへるであろう。またこの措置によって、いままでスタンプ購入の一時金がなくて、入れなかったもつとも貧しい人々が加入しやすくなる。二五〇万人が新たに加わるものとみられた。

政府案の狙いは一方では制限を厳しくし、他方ではもっともふさわしい層に門戸を広げることであった。前者による節約四億ドルは、後者の経費の増加をカバーする。だからこの両者は切り離せない。前者をやめてスタンプ購入価格の廃止だけを行うことを、政府は認めないし、またその逆にも反対である。政府案は二年間の延長を提案していた。そしてこのスタンプ改革の検討は、いま政府で企てられている社会福祉制度改革の検討の一部であり、こ

のスタンプ改革案は、社会福祉制度改革の方向に沿うものである。

この政府案はたしかに画期的なものであった。スタンプ制度が始まって以来、たえず問題にされてきた基本的な点がほぼ解決されているからである。購入価格の廃止、基準控除問題がそれであった。ことに重要なのは前者であり、これは政府によって初めて提案された。もち論、この問題はたえずリベラル派によって主張されてきたものであり、保守派は一貫して反対してきた。だから共和党権下での提案にはいつも含まれていなかった。しかしカーター民主党政権の提案は、かつてのリベラル派の提案とは違って、一方では二つの「保守派的」な規制の強化を伴っていた。所得制限の強化とボーナス・スタンプの減額である。ことに後者はかつてフォード政権が提案した水準つまり所得の三〇％を購入価格とする、というに等しかった。この三〇％ラインは当時の議会で批判を浴び、またその再度の行政措置は、議会と法廷によって阻止されたものであった。この受給者の利益の減額は、購入価格の廃止による効用の増大によって相殺しうるとされたが、実質においてボーナス・スタンプの額が、受給者にとってへることは間違いなかった。

保守派がこの政府案に、それ程強い反感を示さなかったのはそのためであらう。たとえば前下院農業委員長ポージは、この案はかつて聞いた案のうちで最良の案ではあるが、これは食料スタンプの枠からはみ出して、社会福祉計画になっていると指摘した。⁽³⁾ もっとも上院における保守派の反対はもっと強かった。タルマツチ上院農業委員長は、無料スタンプは計画の改革でなくて破壊であり、スタンプ計画を栄養計画から、別の社会福祉計画にするものであると主張して、購入価格の廃止に強く反対した。⁽⁴⁾

政府案は全体としては現行法の支出を切りつめようというのではなく、前述したように購入価格の廃止から生

ずる受給者の増加の結果としての経費増加を、他方における引き締めによってカバーしようというものであった。そしてそれによって与えられた予算を、より貧しい層により多く使おうというものであったが、その根底には財政危機があつたのである。カーター大統領はスタンプ計画について、政府案の経費をこえる修正がなされることを懸念していた。⁽⁵⁾ 購入価格の廃止と引き締めを、セツトとして強調したのはこのためであつた。財政危機の下での改正では、もはや引き締めの方向自体は避け難かつた。

スタンプ改正案は七三年と同じく、議会で農業法案に組み込まれ、オムニバス法案として審議された（この方式をとること自体、大差で可決された⁽⁶⁾）。購入価格廃止問題は別として、もう一つの大きな問題点は標準控除方式であつた。政府案は生計費の高い地域選出の議員の強い反対に遭遇した。⁽⁷⁾ 上院委員会は一律月六〇ドルの基準控除（本土諸州の場合、政府案は八〇ドル）と勤労所得の二〇％控除（政府案）と共に児童保育費控除（保護者が就労職業訓練、教育に出ている場合）として月八五ドル、高住居費控除（控除後の所得の五〇％をこえる住居費について月七五ドルを限度とする）を設けることに修正した。上院委員会案はほこの点だけ政府案を修正して、五月二四日、六九対一八で上院本会議を通過した。これは「『ハンガー・ロビー』、州・地方福祉行政機関、カーター政府にとつての大きな勝利であつた」。⁽⁸⁾

下院委員会も控除問題について上院と同じ修正を行った。しかし住居費控除については下院案では、控除はスタンプ受給資格をきめる際には無関係であり、スタンプ支給額に影響するだけであつた。もう一つの差は期限を二年から四年にのばしたことである。この委員会案は本会議において重大な修正を受けた。それは支出限度額（spending cap）の設定である。七一年改正によって、撤廃された支出制限が再び導入された。七八年度五八億四七六〇

万ドル、七九年度六一億五八九〇万ドル、八〇年度六一億八八六〇万ドル、八一年度六二億三五九〇万ドルというそれは、修正案の提案者によれば、事実上制限がないに等しい額である（たとえば七八年度限度額は農務省評価額に三億ドルプラスしているし、しかも年率一〇%アップしている）。また農務省は必要ならば、新しい限度額と支出承認額の承認を、議会に求めることが出来るわけである。しかし「限度が必要な明らかな理由は、それなしには我々は食料スタンプ計画において、ハンドルも権限も全く持っていないためである」⁽⁹⁾。

七月二八日に通過した下院案はこの他に就労パイロット計画を含む点で上院案と違っていたが、両院の案は両院協議会において八月の夏季休暇前に、につめられ妥協案が合意に達していた。そして九月にそれは両院を通過し成立した。この成立案は期限四年と支出限度設定について下院案を認め、児童保育費控除と住居費控除を七五ドルとし、後者も資格をさめる際に所得から控除されることになった。⁽¹⁰⁾一〇月一日から効力を持つにいたった一九七七年食料スタンプ法は、施行規則が出来ないために、七八年夏以降の実施に持ち越されている。

このスタンプ法を含む一九七七年食料農業法は、同じく一〇月一日発効した。この農業計画はバツツ自由主義農政と、それを支えた食料需給の逼迫という情勢の終焉の後に、久し振りの民主党政権の下でつくられた。それは商品計画において民主党伝統の価格支持、保護色がみられたが、必ずしも旧保護農政へのあととどりではなかった。しかもそれさえも、必ずしもスムーズに議会を通らなかつたし、最後まで大統領の拒否権におびやかされていた。⁽¹¹⁾議会における民主党の進出、リベラル化は、前述したように農業保護派の増加を意味しないで、都市派の進出を意味していたのである。新しい過剰の発生と価格低落という事態のなかで、農民の価格支持要求は高まっていたが、同法の設定した目標価格は必ずしも高いものではなかった。七八年春、小麦農民を中心とする自然発生的な農民の

ストライキが世間を騒がせ、議会の農業派は緊急農業法案を上程して、支持価格の大幅引上げをはかったが、上院を通過しただけで下院で否決された。しかも大統領は早くから同法への拒否権発動を約束していた。反インフレ、消費者インタレストは下院の大勢を占めてきた。農業派にとって食料スタンプ計画は、農業法のなかに組み込むことで、農業計画の人質とするために、ますます必要なものとなってきた。

七七年二月頃、すでにこの年の食料スタンプ問題の論議は、前年のようには分裂もしないし、引き延ばされもしないだろう、と予想されていた。その一つの理由は下院の立法責任が、農業委員会から国内流通・消費者関係、栄養問題小委員会 (Subcommittee on Domestic Marketing, Consumer Relations and Nutrition) に移されたことにあった。その小委員長は都市消費者派のリッチモンド ニューヨーク州選出 (民主党) であった (七六年は定数不足による引き延ばしに悩まされた)⁽¹²⁾。七六年の焦点であった、スト中の労働者へのスタンプ適用を否定する問題は、七七年にも両院で修正案として提出されたが上院で五六対三八、下院で二四九対一七〇で敗れた⁽¹³⁾。

項(一) USDA, *Chronological Legislative History of Food Stamp Program*, 1977, p. 53; "Food Stamp, Modest Beginnings to \$ 5 Billion Problem", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXV, No. 15, Apr. 9, 1977, p. 644.

(二) U. S. Congress, H. R., *Food Stamp Program*, Hearings before the Subcommittee on Domestic Marketing, Consumer Relations, and Nutrition and the Full Committee of the Committee on Agriculture, 95th Congress, 1st Session, Feb. 28, Mar. 21, 22, 23, 24, 25, and Apr. 5, 1977, pp. 890-894.

(三) *ibid.*, p. 901.

(四) "Congress Gets Carter Food Stamp Proposals", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXV, No. 15, Apr. 9, 1977, pp. 643, 647.

- (5) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1977, p. 910.
- (6) "House Votes Free Food Stamps for Poor", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXXV, No. 31, Jul. 30, 1977, p. 1565.
- (7) ヴァーモント州の社会福祉関係のある証人は上院の公聴会で、ヴァーモント州では九月から五、六月まで暖房が必要だが、ガスや石油が高いため最近では薪にもどっている。しかし老人や身障者は薪を割ることが出来ない、ので高い燃料を用いねばならぬ。このように地域により生活費が違ふことをスタンプ計画も考えねばならぬと訴えている (U. S. Congress, Senate, *Food Stamps*, Hearings before the Subcommittee on Nutrition of the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, 95th Congress, 1st Session, Mar. 25, 1977, p. 21) *42 "Congress Overhauls Food Stamp Program", *C. Q. Almanac*, Vol. XXXIII, 1977, p. 463.
- (8) *ibid.*, (*C. Q. Almanac*), pp. 463-464.
- (9) *ibid.*, p. 469.
- (10) *ibid.*, p. 470.
- (11) "Food Stamp Program Overhauled by Congress", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXXV, No. 39, Sept. 24, 1977, p. 2017.
- (12) "Congress Begins Work on New Farm Bill", *C. Q. Weekly Report*, Vol. XXXV, No. 8, Feb. 19, 1977, p. 315.
- (13) "Congress Overhauls Food Stamp Program", *op. cit.*, pp. 465, 469.

七 おわりに——評価と展望

一九七七年食料スタンプ法は、食料スタンプ計画自体の一つの完成として評価出来るであろう。しかしその無料スタンプの配布という形での完成は、二つの点でその計画の終末への接近を意味していた。一つは保守的農業議員

が指摘するように、その食料・栄養計画としての性格の喪失であり、一つは前から進歩的福祉派の求めていた、スタンブ計画の社会福祉計画への統合であった。

まず前者について考えてみよう。そもそも食料計画は、過剰食料の処理から出発していた。ついでそれは栄養計画としての食料スタンブ計画へと変わった。食料スタンブ計画は、それがなかった場合に、低所得世帯が食料購入に使うであろう金額で、最低必要な栄養基準を満足させる食料を供与するものであった。栄養計画としてみる限り、それは食料についてだけの最低保証（もつとも購入価額を支払える限りにおいて）ではあったが、一面からいえば、低所得層に食料についてのみの、強制的な消費拡大を意味していた。国内食料消費の拡大という点で、これはアメリカ農業の豊かな生産能力を、有効に利用するという食料計画であり、農業政策の一部でありえたのである。

これによって果たしてどれだけの食料消費が増大したであろうか。ある評価はポータス・スタンブードル当たり三〇～六五セントの食料消費を増加させたという⁽¹⁾。また農務省の評価によれば、食料スタンブ支出の四〇～五〇%の食料消費をふやしたという。そのうちのまた半分が農家の収入の増加となった。つまり食料消費の増加は二〇～二五億ドルということである。これは外食を除くアメリカ人の食料支出一六〇億ドルの一・三～一・六%になる⁽²⁾。ある研究は食料計画の経済効果を次のように計測している⁽³⁾。一九七四年度の国民経済計算において、食料スタンブ計画のポータス・スタンブという形で、納税者からスタンブ受給者への所得移転の効果は、次のようになる。

企業産出額 (business receipts or output) の増加は、農林漁業部門四億〇七七二万ドル、食品工業部門八億〇八九二万ドル、商業部門七億一〇四九万ドル、そしてその他部門の減少が七億三〇五八万ドルで合計一億九六五五万ドルの増加である。雇用創出効果としては農林漁業三万二四五三人、食品工業一万四八九二人、商業六万〇四四

三人で、その他部門のマイナスが三万一二七人で差引で七万六五六一人である。そして国民総生産で四億二六八六万ドルの増加であった。同様の計算を学校給食計画においても行うと、企業産出額で差引五億七三一九万ドル、雇用で二万六三八三人、国民総生産で三億九七五三万ドルの増加となる。

食料スタンプ計画はたしかに、通常の現金給与に比して食料消費を増加させた。しかしその大きな理由は、通常の低所得層の食料支出をへらさないで、その上に附加するという方式のためであった。だから購入価格の廃止と附加部分（ボーナス）のみの無料給与は、いままでスタンプ購入に拘束されていた所得部分（二十数%）を、自由な消費資金にすることを意味し、当然、その多くの部分が食料以外に向かうことが予想された。議会予算部（Congressional Budget Office, CBO）の評価によれば、これによって食料購入は約一〇億ドル減少し、非食料消費は約一五億ドル増加する、とされていた⁽⁴⁾。もし無料スタンプ方式による計画が、食料消費の増大にさしたる寄与をしないなら、それはもはや食料計画ということは出来ないし、現金給付と余り変わらなくなる。現金給付による社会福祉計画への統合、廃止は必然の成り行きであった。

そもそもスタンプを現金給付に代えようという福祉派の主張は、利用者側からする効用増大の要求を代弁していた。スタンプは同額の現金に比して、その用途が限定されている点で明らかに効用が低い。ある評価はスタンプ一ドルが現金八二セントという⁽⁵⁾。またヤミ取引での価格は半値であるといわれる⁽⁶⁾。社会政策側からするもう一つの理由は、錯雑した社会福祉の体系を統合整理し、より公平で効率的なシステムをつくらうというものであった。食料スタンプ計画が社会福祉体系に占める位置は、決して小さなものでなかった。七七年度予算において、食料計画（スタンプ計画が大部分）は全所得移転支出の五%にすぎなかったが、低所得層へ向けられた給付の二四%を占め

ていた。七四年の調査は、スタンプ受給世帯の六〇%が現金扶助を受けており、三〇%が医療扶助に参加し、三六%が社会保障給付を受けていた。⁽⁷⁾ だから社会福祉制度改革は、食料スタンプ制度をさけて通るわけにはゆかなかったのである。

一九七七年食料スタンプ法も、政府は当然予定されている社会福祉制度の根本的改革と関連させて考えていた。前述した下院の公聴会ですでにバーグランド農務長官は、その改革のなかで、食料スタンプが現金支給に代えられるかもしれないことを示唆していた。⁽⁸⁾ 政府が当初二年間の延長しか求めなかったのは、予定されている社会福祉改革にスタンプを組み込むためであった。大統領選においてカーターは、福祉計画の全面的改革を約束していたし、大統領になるとすぐ、それを最優先順位の一つと表明していた。そして七七年八月六日に議会にメッセージを送って改革案を提案した。そこで大統領は、現在の福祉制度を廃止し、働ける人には就労計画で代置し、働けない人には単純化された、公平な現金援助計画をつくることを議会に求めた。⁽⁹⁾ この改革案 (Program for Better Jobs and Income) は、一四〇万人の公共サービス雇用を創出し、必要な人々に基本的現金給付を供与し、各州の負担を少なくとも一〇%へらし、いわゆる勤労貧困者へも給付を行う等々を含めて三〇七億ドルの支出を必要とするものであった。AFDC、SSI、食料スタンプ等の現在の制度の下での受給者三千万人に對し、新しい一括された平明な現金贈与では、三二〇〇万人を対象とすることになる。⁽¹⁰⁾

食料スタンプ制度は、このなかに吸収され消滅するべく予定されている。この改革案を審議するために議会は特別小委員会を作った。しかしこの改革案自体の成否は、議会が食料スタンプ計画の廃止を認めるかどうかという点にある。下院特別小委員会は七七年末、スタンプ計画の廃止を認めた。その投票は一六對一二の僅差であった。し

かしこれはさらに三つの親委員会を経なければならぬ。そのうち農業委員会と方法・手段委員会は、難関とみられている。上院の動向も不明であった。⁽¹¹⁾

一九七八年八月現在、改革案はまだ議会にある。下院のリーダーは一応、七月には政府との間で作成された妥協案に同意した。この妥協案は原案を大幅に縮小し、しかも現在の現金支給と食料スタンプ制度を維持しているといわれる。⁽¹²⁾ また消息筋は上院は結局、改革案を本会議に送らないで、今会期は棚上げしてしまうものとみている。⁽¹³⁾ 改革案の行方は最終的にはまだわからないが、一月の中間選挙がこの案の運命を動かしていることは確かであろう。社会福祉制度改革は、政治的にきわめて困難な課題である。⁽¹⁴⁾ その政治的困難の一つの要素は、我々がいままでみてきたようなその農業との結びつきにある。議会において衰退しつつある農業ブロックは、ますます食料スタンプ計画を政治的に必要としつつあるからである。⁽¹⁵⁾

注(一) B. Sexauer, "The US Food Stamp Programme", *Food Policy*, Vol. III, No. 4, Nov. 1977, p. 335.

(二) 農務省食料栄養局の説明による(聴取)。

(三) P. E. Nelson, Jr., and J. Perrin, "Effects of the U. S. Food Stamp and National School Lunch Programs, Fiscal Year 1974", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 58, No. 5, Dec. 1976, Proceeding Issue, pp. 1001-1004.

(四) これに対し HEW の研究では、全割当額を購入している受給者の六三%が、それ以上の追加の金を食料に費やしている。受給者の二三%が割当額より二五ドル以上使っている。だから無料化によって三、四百万人について食料支出は八る以上計画に新しく入ってくる二、三百万人で食料支出は増加し、結局大きな変化はないという ("Congress Overhauls Food Stamp Program", *op. cit.*, p. 466)。

(五) B. Sexauer, *op. cit.*, p. 337.

(六) H. S. Houthaker, "Do We Need a National Food Policy?", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.

- 58, No. 2, May 1976, p. 267. 衆議院の経済政策に関する報告書 H. G. Halcrow, *Food Policy for America*, 1977, pp. 66-68.
- (7) J. R. Storey, "Social Policy Role of Food Assistance Programs", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 58, No. 5, Dec. 1976, pp. 1010-1011.
- (8) U. S. Congress, H. R., *op. cit.*, 1977, p. 902.
- (9) C. Q. *Almanac*, Vol. XXXIII, 1977, pp. 27 E, 46-47 E.
- (10) "Carter, Congress and Welfare: A Long Road", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXV, No. 33, Aug. 13, 1977, p. 1699.
- (11) "Will Congress Kill Food Stamp Program", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXVI, No. 3, Jan. 21, 1978, p. 128.
- (12) "Administration, House Leaders Agree on Basis of Welfare Reform Bill", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXVI, No. 23, Jun. 10, 1978, p. 1514.
- (13) "Welfare Bill Pronounced Dead", C. Q. *Weekly Report*, Vol. XXXVI, No. 25, Jun. 24, 1978, p. 1602.
- (14) "Carter, Congress and Welfare: A Long Road", *op. cit.*, p. 1699.
- (15) "Will Congress Kill Food Stamp Program", *op. cit.*, p. 128.

(研究員)