

# 博士論文

## アメリカ大統領による政策実現能力の強化と連邦制 ：法解釈の変更、州政府との協力、および議会の迂回

梅川 葉菜

# 目次

序論	1
第1章 研究の位置づけ	16
第1節 大統領制の研究	16
第2節 連邦制の研究	18
第3節 特区認可権の研究	23
第2章 1115 特区認可権の導入過程と運用	28
第1節 連邦政府の権限拡大の過程	29
第2節 1115 特区認可権の導入と運用	36
第3章 レーガン政権による福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容	43
第1節 運用目的の変更を可能とした要因	44
第2節 運用目的の変更	50
第3節 制度変容の結果	59
第4章 福祉政策における変更された運用の継受	67
第1節 G.H.W. ブッシュ政権	68
第2節 クリントン政権	76
第3節 1996 年福祉改革成立後の 1115 特区認可権の運用の縮小	93
第5章 医療保険政策における 1115 特区認可権の制度変容	100
第1節 メディケイド前史	102
第2節 クリントン政権による 1115 特区認可権の制度変容と医療保険制度改革	106
第3節 G.W. ブッシュ政権による変更された運用の継受	121
第4節 オバマ政権における 1115 特区認可権	132
第6章 教育政策における 9401 特区認可権の制度変容	144
第1節 9401 特区認可権の導入	145
第2節 州政府に裁量を与えるという導入意図に沿った 9401 特区認可権の運用	157
第3節 オバマ政権による教育政策に関する 9401 特区認可権の制度変容	164
第7章 制度変容が生じなかった特区認可権と類似した政策変更手段の台頭	179
第1節 特区認可権の運用目的の変更が試みられなかった政策分野	179
第2節 特区認可権の運用目的の変更に失敗した政策分野	181

第3節 特区認可権による政策変更と類似した手段の台頭 . . . . .	186
結論	189
補遺	194
参考文献	226

## 図目次

1	特区事業の審査過程 . . . . .	3
2	特区認可権の制度変容の概略 . . . . .	12
3	全人口に占める連邦政府と州政府の公務員数の割合の変遷 . . . . .	49
4	従来の 1115 特区事業の、革新的アイデアの適用地域の概念図 . . . . .	69
5	G.H.W. ブッシュ政権の提示した 1115 特区事業の、革新的アイデアの適用地域の概念図 . . . . .	70
6	オバマ政権の教育政策の支持率の変遷 . . . . .	174

## 表目次

1	1996 年福祉改革法成立後も継続した 1115 特区事業 . . . . .	95
2	レーガン政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業 (福祉) . . . . .	196
3	G.H.W. ブッシュ政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業 (福祉) . . . . .	199
4	クリントン政権期の福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業 (福祉) . . . . .	203
5	クリントン政権期の大規模な公的医療保険拡大のための 1115 特区事業 (医療保険) . . . . .	207
6	G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に基づく主要な 1115 特区事業 (医療保険) . . . . .	210
7	G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に当てはまらない主要な 1115 特区事業 (医療保険) . . . . .	214
8	オバマ政権期の主要な 1115 特区事業 (医療保険) . . . . .	220

## 序論

「私はこのところしばらく、連邦議会に超党派的な解決策を生み出すよう働きかけていた。しかしながら連邦議会は、それを成し遂げることができなかった。故に私が成し遂げねばならない。我々の子どもには、一度限りしか適切な教育を受ける機会はないのだ。私たちはもはや、連邦議会が解決策を示すのを待つてはいられない。故に、連邦議会が務めを果たすことができないならば、私が果たさねばならない。」<sup>\*1</sup>

上記は 2011 年 9 月 23 日、オバマ大統領による教育改革を断行するという宣言である。興味深いのは、このオバマ大統領の教育改革が連邦議会の新立法に基づかないものであったということである。当時、連邦政府は 2002 年初等中等法改正 (いわゆる、「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法 (No Child Left Behind Act of 2002)」。以下では、「落ちこぼれ防止法」と記す。)<sup>\*2</sup>に基づき、州政府が公教育について各自で学力達成基準を設定し、その基準を達成するよう州政府に義務付けていた。

オバマ政権は現行法があまりに懲罰的で、教育課程の制約が厳しく、さらには州政府が定めるよう義務付けられている教育の習熟水準が低く定められてしまう傾向があるとして、現状よりも高い、そして全米統一の学力基準の設定と、その基準の達成有無についての適切な評価制度の導入を目指していた<sup>\*3</sup>。そのためにオバマ大統領は、党派を問わず連邦議会議員たちと会合を重ね、立法府に法改正を強く訴えていた。残念ながら、オバマ政権の努力によっても立法府の鋭い党派対立を克服することはできず、法案は成立しなかった。しかしながらオバマ政権は、教育改革を諦めることなく、「政策改革特例区域条項 (waiver authority)」(以下、特区認可権<sup>\*4</sup>と記す。)の利用によってその実現を目指したのだった。

当然ながら、こうした大統領の行為に対しては連邦議会から批判の声が出た。ミネソタ州選出の下院議員で下院教育労働委員会委員長のジョン・クライン (John Kline) は「私の判断では、オバマ大統領は彼が持ち得ない権限と権力を行使している」、「これは執政府の行き過ぎである」<sup>\*5</sup>として批判した。また、フロリダ州選出の上院議員のマルコ・ルビ

---

<sup>\*1</sup> Barack Obama, “Remarks by the President on No Child Left Behind Flexibility,” September 23, 2011, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/23/remarks-president-no-child-left-behind-flexibility>> (2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*2</sup> P.L.107-110.

<sup>\*3</sup> Becky Brittain, “Obama Calls for Congress to Pass Education Reforms,” CNN, March 14, 2011.

<sup>\*4</sup> “waiver authority” の訳語については第 1 章第 3 節で論じる。

<sup>\*5</sup> Sam Dillon, “Obama Turns Some Powers of Education Back to States,” *New York Times*, September 23, 2011.

オ (Marco Rubio) は「この行為は制定法を害する権限の逸脱であり、憲法上の三権分立制を侵すものである」\*6と強く抗議した。

ところが連邦議会の抵抗もむなしく、2013 年末までに 43 以上の州で現行法の義務や罰則が取り除かれる一方で、それらの州政府は全米統一の学力基準の設定と、その基準の達成の有無について評価するための適切な評価制度の導入を義務付けられた。オバマ大統領は、立法府との協力が困難な状況下にあいながらも、州政府との協力の下、全米規模での教育政策の改革を実現したのであった\*7。

実は特区認可権の利用による政策改革は、ロナルド・レーガン政権、ジョージ・H・W・ブッシュ政権、ビル・クリントン政権、ジョージ・W・ブッシュ政権にも見られ、また政策領域も教育政策に限らず福祉政策や医療保険政策にも見られた。近年のアメリカでは、こうした大統領による特区認可権の利用を通じた政策実現能力の強化が見られる。

それでは一体、特区認可権とは何なのか。特区認可権は近年、少しずつ研究者の間でも関心を持たれるようになったものの\*8、残念ながらその重要性和アメリカ政治学的意味について正しく理解している者は少ない\*9。特区認可権は、連邦法に従って州政府が実施している政策に関して、州政府が従来の連邦法の下では実施できない、その連邦法の目的を実現するためのより良い方法だと見込まれる新しい事業、いわゆる特区事業を州内の特定の地域、期間内\*10で特別に執行できるよう認める、連邦執政府\*11に与えられた権限である。執政府は、連邦法の義務が州政府の実施する特区事業を妨げると判断した場合、その義務を免除することができる\*12。

特区認可権は福祉政策、医療保険政策などについて定めた社会保障法第 1115 条、第 1915 条や、教育政策について定めた初等中等教育法第 9401 条に規定されている。分かりやすくするため、以下では特に断りのない限り、特区認可権や特区事業と呼ぶとき本研究

---

\*6 Letter, Marco Rubio to Arne Duncan, “Senator Rubio to Secretary Duncan: Cajoling States to Adopt Obama Education Reforms Unconstitutional,” September 12, 2011, <<http://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=8aab326e-4051-4545-9ae2-76ca29434eb8>> (2015 年 9 月 10 日)。

\*7 オバマ政権の教育改革については第 6 章で詳述する。

\*8 Arsneault (2000)、Thompson and Burke (2007)、Shelly (2012) など。

\*9 参考に、最初に連邦法に導入された特区認可権である、1962 年導入当初の社会保障法 1115 条の一部を示す。「(a) 州における何らかの実験的、先駆的、または実証的プロジェクトが、本法...(中略)...の目的の促進に資するだろうと長官が判断する場合、長官は、第 2 条、402 条、1002 条、1402 条、1602 条の定める要件のいずれかにつき、州がそうしたプロジェクトを実行するのに必要だと考える程度及び期間で、遵守を免除することができる。」

\*10 特区事業の対象範囲は、最小で一カウティから、最大で州全土である。対象期間は、最短で一年、最长で五年、ただし延長可である。こうした特区事業の規模については、レーガン政権以降の連邦執政府の努力により、拡大していった。詳細は第 3 章以降で述べる。

\*11 以下、特に断りのない限り、「連邦執政府」は単に「執政府」と、「連邦立法府」は「立法府」と、「連邦司法府」は「司法府」と記す。

\*12 こうした特区認可権の特徴から、特区認可権が軍事政策や外交政策分野に導入されることはないことが分かる。なぜならこれらの政策領域は、憲法上、州政府に留保されていない政策領域であるからである。

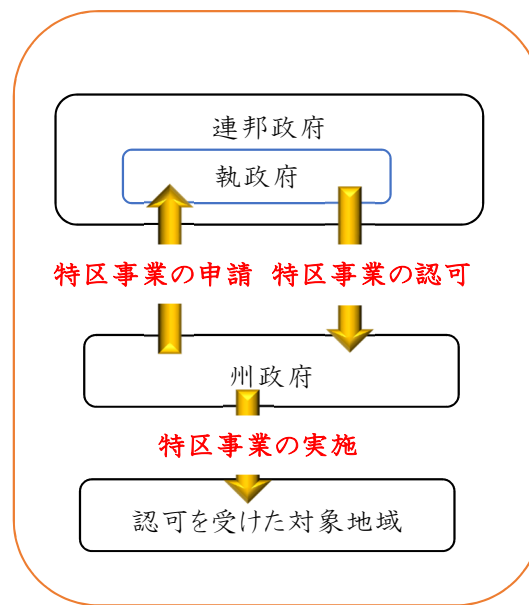


図1 特区事業の審査過程

の主な分析対象である社会保障法第1115条と初等中等教育法第9401条に規定された特区認可権や特区事業を指すものとする。それに対し、特定の特区認可権や特区事業を指す場合、頭に条文番号を付ける。例えば社会保障法第1115条特区認可権は「1115 特区認可権」と記し、そこで認められた特区事業を「1115 特区事業」と記す。初等中等教育法第9401条特区認可権は「9401 特区認可権」と記し、そこで認められた特区事業を「9401 特区事業」と記す。

図1は、特区事業の審査過程を簡単に示したものである。まず特区事業を希望する州政府が、具体的な特区事業の目的、方法、費用、対象地域、実施期間、評価方法などを明記し、執政府に申請する。次に執政府はその特区事業案を審査し、一定の基準を満たしていると判断した場合、事業の実施の認可を与え、そうでない場合、認可を与えず差し戻す。最後に、執政府から認可を受けた州政府は、事業案に沿った対象地域でその特区事業を実施する。

注意しなければならないのは、特区認可権はあくまで特区認可権が規定されている連邦法の目標を実現するためのより良い執行方法を可能とするために、現行法の一部の免除権を執政府に与えるものであり、決して大統領に法全体の目標とは異なる政策の実現を許すものではなかったということである。1115 特区認可権の導入意図については第2章で、9401 特区認可権の導入意図については第6章で詳述するように、立法府が特区認可権を執政府に授権した当初、特区認可権を通じた執政府による政策変更は意図されたものではなかったのである。

特区認可権が初めて連邦法に登場したのは、ジョン・F・ケネディ政権による、1962年の社会保障法改正である公的福祉修正法 (Public Welfare Amendments of 1962)\*<sup>13</sup>であった。そこで導入された 1115 特区認可権の意図は、州を実験場と見立て、そこでの社会実験を通じてより多くの人々に質の高い福祉を提供するような、革新的な政策アイデアの効果を厳密に検証するためであった。

教育政策に定められている 9401 特区認可権は、ビル・クリントン政権による 1994 年の初等中等教育法の再授權法であるアメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act)\*<sup>14</sup>によって初等中等教育法に挿入された。アメリカ学校改善法自体は連邦政府の関与を強めるものであったが、画一的な政策の下では取りこぼしてしまう児童や生徒により良い教育を提供するために、そうした連邦政府の介入を抑制し、州政府に自由裁量の余地を与えようと導入されたのが、9401 特区認可権であった\*<sup>15</sup>。

## 研究の問い

すなわち、立法府が特区認可権を執政府に授權した当初、執政府による政策変更を意図していなかったにもかかわらず、しばらくして執政府は特区認可権を政策変更手段として用いることができるようになっていく。こうした特区認可権の運用は、アメリカ政治の一般的な理解では説明できない。なぜなら大統領は、合衆国憲法第 2 条第 3 節に定められる法を誠実に執行するという義務を負っており、法を恣意的に解釈し、立法府の意図から外れて法執行することは想定されていないからである。したがって政策変更手段としての特区認可権の台頭は、立法府が執政府に特区認可権を授權した際の意図とは異なるものであり、三権分立制の抑制均衡に影響を与えるものであるといえよう。それでは、なぜ大統領は法を誠実に執行するという義務に反して、立法府が執政府に授權した当初の特区認可権の意図とは異なり、政策変更手段として用いることができるようになったのだろうか。これが本研究の問いである。

大統領の政策実現能力についての先行研究は、特区認可権の台頭について説明できない。従来の研究は、大統領の政策実現能力を強化する手段として、特区認可権以外にも、世論動員戦略 (going public)、大統領行政命令 (executive order)、行政協定 (executive agreement)、拒否権交渉戦略 (veto bargaining)、署名時声明 (signing statement) などを指摘している\*<sup>16</sup>。これらの手段の台頭について先行研究は、社会経済的変化、政治文化の変容、国内政治状況の変化に求める。しかしながら既存研究は、連邦政府に視野を限定

---

\*<sup>13</sup> P.L.87-543.

\*<sup>14</sup> P.L. 103-382.

\*<sup>15</sup> アメリカ学校改善法により初等中等教育法に導入された 9401 特区認可権は、当初は初等中等教育法第 14401 条に規定され、2002 年落ちこぼれ防止法によって同法第 9401 条に規定されるようになった。

\*<sup>16</sup> Kernell (1997)、Krehbiel (1998)、Cameron (2000)、Howell (2003)、梅川 (2011)、梅川 (2015) など。



して論じているため、州政府との関係が前提となる特区認可権の台頭を分析対象とすることができなかった。

特区認可権という手段がその他の大統領の政策実現能力を強化する手段と大きく異なる点は、特区認可権の利用による政策改革の実現のみが、全米の州政府の協力を必要としているところにある。前述の通り特区認可権による政策革新はそもそも、全米の州政府が執政府の望む政策改革の方針を支持し、そうした方針に沿った特区事業案を執政府に提出して認可を得る必要がある。その上で、各州政府が特区事業を実施してようやく政策改革が実現する。実のところ、上述のオバマ大統領による教育改革においても、執政府と全米の州知事の間には非常に密接な協力関係が構築されていた。

したがって、特区認可権の台頭を論じる上では連邦制を考慮しなければならず、それは既存の大統領制研究の枠組みでは対処しきれない。そこで本研究では、大統領は憲法上、法を誠実に執行するという義務を負っているにもかかわらず、なぜ三権分立制の抑制均衡に影響を与えるような行為、すなわち立法府の執政府への授権時の意図とは異なり、政策変更手段として特区認可権を用いるようになったのかという問いを設定し、その答えを連邦制に求める。

## 研究の意義

連邦制が三権分立制に作用するという本研究の視点は、従来のアメリカ政治研究には見られない。従来の理解では、連邦制は単に、三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みだと考えられていた。そのため、三権分立制は連邦制によって分割された権力の一方についての仕組みであるとして、連邦制と三権分立制を別個に扱うことは当然とされてきた。そうした古くからの見方は、建国期にまで遡ることができる。

「アメリカのように複合的な共和国にあっては、人民によって委譲された権力は、まず二つの異なった政府 [中央政府と地方政府] に分割される。そのうえで、各政府に分割された権力が、さらに明確に区別された政府各部門に分割される。したがって、人民の権利に対しては、二重の保障が設けられているわけである。異なった政府がそれぞれ相手方を制御しつつ、同時にその各政府が内部的に自分自身によって制御されるようになっているわけである。」<sup>\*17</sup>

上記は、アメリカ政治の最も重要な古典の一つとされる『ザ・フェデラリスト』の第 51 篇「抑制均衡の理論」の一部である。『ザ・フェデラリスト』は、連邦憲法案を批准すべく世論に訴えるため、アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、そしてジェームズ・マディソンの手によって執筆された。

---

<sup>\*17</sup> アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン (斎藤眞・中野勝郎訳, 1999), 241 頁。

第 51 篇は、マディソンによって執筆されたとされており、いかに連邦制と三権分立制が人民にとって必要な制度であるか論じられている。マディソンによれば、人民から委譲された権力はまず、憲法典に列挙された権限のみを有する中央政府 (連邦政府) と、それ以外の全ての権限を有するとする地方政府 (州政府) に分割される。それから中央政府に与えられた権力は、権力集中と権力濫用の抑制のため、三つの異なる権限 (執行権、立法権、司法権) に分割され、異なる機関にそれぞれ与えられ相互に監視し合わされる。

要するにマディソンら建国の父祖たちは、連邦制が人民から委譲された権力を分割するための第一の装置であり、三権分立制がそのように分割されたうち的一方である中央政府の権力をさらに分割するための第二の装置だと捉えていた。したがって建国者たちは、連邦制を、三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みであると捉え、連邦制と三権分立制は個別に独立したものと見ていたことがわかる。

また、フランスの政治思想家アレクシ・ド・トクヴィルは、次のようにアメリカという国家を捉えている。

「合衆国は複雑な構成をしている。それは二つの異なる社会の結合に見える。あるいは、こういう表現が可能ならば、そこでは一つの社会がもう一つの社会の中に組み込まれている。二つの政府がまったく別々に存在し、相互にほとんど独立している。一方は通常の一般的政府であり、社会の日常的必要に対応し、他方は例外的、限定的な政府であり、いくつかの全国的利害にしか関わらない。一言でいえば、二十四の小さな主権国家が全体で一大連邦国家を形成しているのである。」<sup>\*18</sup>

トクヴィルもまた連邦制を、三権分立制に先んじて中央政府と地方政府の権力を厳格に分割する仕組みとして捉えていたことがわかる。その背景には、実際においても中央政府と地方政府の権限を明確に分けるという厳格な連邦制が導入されたためだと考えられる。多くのアメリカ政治研究者もまた、トクヴィルと同様の認識を有していたために、三権分立制はもちろん、中央政府である連邦政府内の政治を語る際、敢えて連邦制を持ち出すことはなかった。

そうした分析視角はしばらくの間、アメリカ政治を分析する上で大きな問題となることはなかった。なぜなら建国以来、実際の政治の上でも基本的に中央政府と地方政府、つまり連邦政府と州政府の双方が関与する政策領域が、基本的には存在していなかったからである。

連邦制研究も同様に、連邦制を三権分立制に先んじて権力を分割する手段と捉えていたといえる。連邦制に対する見方の最もよく知られたものとして、エドワード・コーウィンが指摘する二元的連邦制 (dual federalism)<sup>\*19</sup> や、それに対する見方としてモートン・グ

---

<sup>\*18</sup> アレクシ・ド・トクヴィル (松本礼二訳 2005), 95 頁。

<sup>\*19</sup> Corwin (1934).

ロジンスが提示する協調的連邦制 (cooperative federalism)<sup>\*20</sup>が挙げられる<sup>\*21</sup>。二元的連邦制とは、連邦政府と州政府は別々の異なる領域でそれぞれが権力を有しており、それぞれがそれぞれの領域でのみ権限の最大化を図る、という連邦制の捉え方である。協調的連邦制とは、アメリカの連邦制をレイヤー・ケーキ (layer cake) のように異なる別々の政府が存在しているとみなす二元的連邦制とは異なり、連邦政府と州政府がいわばマーブル・ケーキ (marble cake) のように協力し合っているものとする見方である。

確かに、ここで指摘したような二元的連邦制と協調的連邦制は連邦制を説明する上で有用ではあるが、どちらも連邦制によって権力を分割された連邦政府と州政府の関係性を論じることには終始し、三権分立制が機能する連邦政府内部の政治を射程に収めていない。その理由は、連邦制を三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みとしてのみ位置付けているからだと言えよう。

ところが従来の、連邦制を三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みとしてのみ捉える視点では、近年のアメリカ政治を十分に説明することができなくなっている。その理由は、20 世紀後半からの多くの州での州知事の州政治における権限強化を背景にした、州知事の連邦政治への影響力の増大にある。そもそも 19 世紀末以降、公共政策領域を中心として連邦政府と州政府の双方が関与する政策領域が増大し、両者の間の関係が密になっていた。そうした中で、20 世紀後半から多くの州で州知事の州政治における権限強化と、彼らの連邦政治への積極的関与が見られるようになった。

近年の州知事の権限強化については、ジョセフ・シュレジンジャーが提示した州知事の権限の分類に着目して分析したマーガレット・ファーガソンの研究が参考になる。シュレジンジャーは、州知事の権限を次の四つに大別した。任期の持続可能性、拒否権、予算決定権、任命権である<sup>\*22</sup>。これを参考にファーガソンは、2000 年代にかけてこれらの指標から示される全米の州知事の権限が、非常に大きなものになったことを示している。1990 年までにほぼ全ての州知事の任期が、それまで主流であった 2 年以内から 4 年にまで延長された<sup>\*23</sup>。1990 年代半ばにかけて、全米の州知事たちが予算決定における項目別拒否権や監督権限を獲得し、強い権限を持つようになった<sup>\*24</sup>。一部の州では、州知事が予算案に対して拒否権を行使して州議会につき返す際、予算案の内容や支出額などに変更を加えることを認めるような権限を与えるようになった<sup>\*25</sup>。任命権については、新たに行政機関が創設された際、州議会が州知事にその機関の長の任命権を与える傾向がみられるようになった<sup>\*26</sup>。

---

<sup>\*20</sup> Grodzins (1960)、Grodzins (1966)。

<sup>\*21</sup> “federalism” の訳語については、第 1 章第 2 節で論じる。

<sup>\*22</sup> Schlesinger (1965)。

<sup>\*23</sup> Ferguson (2006), pp.62-5.

<sup>\*24</sup> *Ibid.*, pp.20-1.

<sup>\*25</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>\*26</sup> *Ibid.*, p.21.

このようにして強化された権限を背景に、州知事は積極的に連邦政治に関与するようになった。ジョン・ダグラス・ニュージェントによれば、州知事を長とする州政府は、連邦政府の介入を抑制し自らの自治や裁量権を確保するために、ワシントン DC に事務所を設けたり、全米知事協会などの州知事連合を組織するなどして、近年、福祉、医療保険、環境、教育などの様々な政策領域において積極的にロビー活動の活用のための行動を展開し、連邦政治に影響力を及ぼすようになったという<sup>\*27</sup>。1980 年代半ばに全米知事協会会長として積極的に連邦政治に関与したアーカンソー州知事ビル・クリントンは、そうした傾向を強める重要な役割を果たしていた。また彼は、後に大統領職に就いた後、全米の州知事との交流を重視し、彼らの連邦政治への参入を支援したのだった。

州の次元のこのような大規模な変化は、連邦制を単に三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みとして捉えることを難しくしている。例えば上述のオバマ政権は、州政府と協力関係を構築することで政策変更を実現しており、その際に特区認可権を用いていた。こうした現象は、既存の連邦制の理解では説明できず、連邦制が三権分立制の抑制均衡に影響を与えることを示唆している。

本研究の分析視角は、こうした州の次元での変化を背景に、より活発にそしてより影響力を増大させてきた州政府や州知事が、連邦政治にどのような影響を与えるのかという問いを解くのに有用である。

以上から本研究は、連邦制が三権分立制に先んじて権力を分割する仕組みとしてだけではなく、三権分立制に影響を及ぼす仕組みでもあるという新たな視点を提示する。そしてそうした分析視角から、近年の大統領の政策実現能力の強化の一部として、特区認可権の台頭を論じる。

また本研究は、現代アメリカ政治を説明する上で避けては通れない分極化という問題を考察する際にも有用な知見を提供しうる<sup>\*28</sup>。分極化とは、二大政党の一方である共和党の内部で保守的な、もう一方である民主党の内部でリベラルなイデオロギー的凝集性が高まり、また共和党と民主党の間のイデオロギーの距離が遠く離れている政治現象のことである。こうした二大政党間の対立は、いわゆる「決められない政治」状態を生み出す。

分極化という政治状況に起因する政治停滞に対し、政治エリートたちは政策実現のためにどのような方策を講じているのか。この現代アメリカ政治上の重要な問いに対し本研究では、執政府が立法府とは協力せず、その代わりに州政府と協力して政策実現を追求していく姿を明らかにすることで、現代アメリカにおける政治停滞の打破の手段の一つを示すことができるだろう。他方でこうした政治エリートたちが用い始めた手法では、連邦議会が迂回され、その代わりに執政府と州政府の間の密室によって政策が決定されるので、政策決定過程がより不透明なものになると考えられる。そういった意味においては、本研究

---

<sup>\*27</sup> Nugent (2009).

<sup>\*28</sup> 分極化についての研究は数多いので、代表的な研究を挙げるに留める。Fiorina et al. (2005)、McCarty et al. (2006)、Nivola and Brady (2006)、Brownstein (2008)、Fiorina and Abrams (2009) など。

は現代アメリカの民主主義に対する不安を予感させるものになるかもしれない。

さらに本研究は、比較政治制度論研究にも重要な意味を持っている。ブルース・アッカーマンは、アメリカのような三権分立制の型が、他の国の三権分立制の型と比べて決して望ましいものではないと断じている。彼によれば、アメリカでは大統領制を採用しているため、大統領と議会がそれぞれ無関係に異なる権力基盤から選出される結果、政治停滞が生じやすいと指摘する<sup>\*29</sup>。

本研究は、こうした主張が想定していない重要な視点を提供しうる。大統領と議会が対立しているために政策が実現されない時でも、アメリカの連邦制が議会を迂回して地方政府を介して政策実現を果たす選択肢を大統領に与えていると考えることができる。すなわち本研究は、各国の政治制度を比較する上で三権分立制のみを考慮するのでは、不正確な分析になってしまう可能性を指摘しうる。

ジョージ・ツェベリスは、連邦制が政策の安定性を高めると主張する。彼によれば、連邦制国家は二院制を採用することが多く、概して上院が重要法案について拒否権を有するか特定多数決方式で決定するために、中央集権的な国家と比べ政策の変更が難しく、結果として政策の安定性が高いと指摘する。ただし彼は、そうした政策の安定性が原因で政策変更による問題解決ができないため、連邦制国家はその解消を軍事体制の樹立、官僚や裁判所の積極的もしくは独立的な活動などに求め、中央政府の不安定化を招くと論じる<sup>\*30</sup>。

本研究の立場は、こうした主張に修正を求めうる。立法による政策変更を通じた問題解決ができない時でも、連邦制が議会を迂回して地方政府を介して政策決定に介入する選択肢を大統領や首相に与えるとすれば、執政府主導の政策変更によって問題解決は可能となり、その結果、中央政府の安定につながると考えられる。

アレント・レイプハルトは、多数派の規模を最大化しようとする「コンセンサス型民主主義」の方が、単純過半数の多数派による統治を採用する「多数決型民主主義」よりも優れていると指摘する。その議論の中で彼は、連邦制を「コンセンサス型民主主義」を支える仕組みの一つと見做している。彼によれば連邦制は少数派の意見を尊重するので、多元的で人口規模の大きい国であるほどより望ましい仕組みであるという。彼は、敵対する諸集団の最大多数を政策決定過程に参加させることの重要性を説く<sup>\*31</sup>。

他方で、本研究の立場はこうした主張と相反する。本研究では、大統領や首相は「コンセンサス型民主主義」で陥りやすい議論の停滞の際、議会を迂回して地方政府を介して政策を決定するという選択肢を連邦制によって与えられていることを指摘する。したがって本研究は、連邦制が敵対する諸集団の最大多数を政策決定過程に参加させずに政策を決定する仕組みをもたらしうることを示唆している。本研究の主張は彼が想定していないものであり、その点で「コンセンサス型民主主義」を脅かしうるものでもあるだろう。

---

<sup>\*29</sup> Ackerman (2000).

<sup>\*30</sup> Tsebelis (2002).

<sup>\*31</sup> Lijphart (2012).

それから本研究は、現代日本政治に対して二つの点で貢献が果たせると考えられる。第一に本研究は、近年の日本で大きな関心がもたれている道州制と首相公選制という制度の導入についての理解を深めることができる。アメリカという国は連邦制と大統領制を導入している民主主義国という意味で、これらの制度の導入を考える上で非常に重要な分析対象である。本研究は、アメリカの連邦制と三権分立制に対する理解を一層深めるものである。日本の政治制度を抜本的に見直す作業を行う際において、重要な手がかりとなるものと考えられる。

第二に本研究は、現代日本政治の根幹を成す中央集権制と議院内閣制を考える上で有用だと考えられる。実は本研究で扱うアメリカの特区認可権は、日本で 2003 年 4 月 1 日に小泉政権下で施行された構造改革特別区域法<sup>\*32</sup>と非常に類似している。構造改革特別区域法の目的は次の通りである。

「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与すること」<sup>\*33</sup>

上記の目的の下、既存の法規制により実施できない事業について、地方公共団体が内閣に許可を得て特別に実施できるとしている。構造改革特別区域法は、地域経済の活性化を主軸に据えていることがわかる。アメリカの特区認可権との共通点は、次の二点である。第一に、従来の法規制の下では実施できない事業を可能にすること。第二に、許可を与える主体が内閣（アメリカでは執政府に当たる）であること。重要なのは、こうした共通点を持ちながらも、連邦制と厳格な三権分立制及び大統領制を採用するアメリカと、中央集権制と議院内閣制を採用する日本という差異である。こうした国家の根幹を成す政治制度の差異がどのような政治的帰結をもたらすのかという分析視角は、日本の中央集権制と議院内閣制を比較の観点から深く考察する上で有用であろう<sup>\*34</sup>。

## 研究の分析枠組み

本研究は上述した問いに対して、広い文脈においては歴史制度論の立場から、より限定した文脈においてはアメリカ政治発展論 (american political development) の立場から特区認可権の台頭を示すことで解答を試みる。この立場を採用するのは、前述したような現

---

<sup>\*32</sup> 構造改革特別区域法 (平成十四年十二月十八日法律第百八十九号)。

<sup>\*33</sup> 構造改革特別区域法第一条。

<sup>\*34</sup> アメリカにおいて、地域経済の活性化を目的とした政策には、1993 年に導入された戦略的地域振興施策 (Empowerment Zone and Enterprise Communities Program) がある。

代の執政府の特区認可権の運用が、そもそも特区認可権が導入された際には想定されていなかったからである。近年、特区認可権について言及する研究は増えてきたものの、ほとんどの研究が特区認可権の制度変容に対して注意を払っていない。

本来、1115 特区認可権も 9401 特区認可権も、他の二権との協力が難しいとき、立法府と司法府の同意なしに執政府が主導して州政府と協力することで全米規模で政策改革を断行する手段として導入されたわけではなかった。ところがレーガン政権は、福祉政策において 1115 特区認可権を立法府から授権されていないはずの政策実現手段として用い、実際にいくつかの州で福祉改革を実現させた。そうした州の次元での福祉改革は、G.H.W. ブッシュ政権、クリントン政権になるにつれその内容が大規模化し、また実施する州の数も急激に増大した。

更に重要なことにクリントン政権以降の執政府は、福祉政策以外にも特区認可権を授権した立法府の意図とは異なり、政策実現手段として用いることで政策改革に乗り出すようになった。クリントン政権は医療保険政策についても同様に、1115 特区認可権を政策実現手段として用いてメディケイド改革を進めた。そうしたメディケイド改革は G.W. ブッシュ政権にも引き継がれ、その内容も大規模化し、また実施する州の数も増大した。その後オバマ政権は教育政策について定められていた 9401 特区認可権を立法府から授権されていないはずの政策実現手段として用いることで教育改革を進めた。オバマ政権においては、すぐさま大規模かつほぼ全米の州で 9401 特区事業として教育改革が進展した。

本研究では、福祉政策における 1115 特区認可権、医療保険政策における 1115 特区認可権、教育政策における 9401 特区認可権の運用目的の変更の間に密接な関連性を見出し、これらの制度変化を一連の特区認可権の制度変容として捉えることで、その出現と発展の過程を描き出す。

その際、それぞれの特区認可権の政策変更手段としての台頭は、二段階の制度変容によって進展したと捉える。第一段階の制度変容は、1115 特区認可権を立法府が執政府に授権した際の意図とは異なり、政策変更手段として用いるという、制度の運用目的の変更である。第二段階は、そうした運用目的の変更の下、より政策変更手段としての特区認可権の利便性を高めるための制度整備という制度変容である。

本研究では、こうした二段階の制度変容が後の政権にも継受されていくことで、各政策分野で特区認可権の制度変容が進展していったと考える。また、ある政策分野で既に生じていた特区認可権の制度変容が先例となり、別の政策分野の特区認可権にも制度変容が波及していったと推察する。それをまとめた概念図が図 2 である。

図 2 の横軸は時間軸であり、レーガン政権からオバマ政権までそれぞれの政権を区切った。そして福祉政策、医療保険政策、教育政策のそれぞれの政策領域で生じた 1115 特区認可権や 9401 特区認可権の制度変容を、順に緑、青、赤色の矢印で示した。福祉政策で生じた 1115 特区認可権の制度変容が医療保険政策、教育政策に波及していく様子は、黒の矢印で示した。そしてそれらの制度変容を、総体としての特区認可権の制度変容の過程

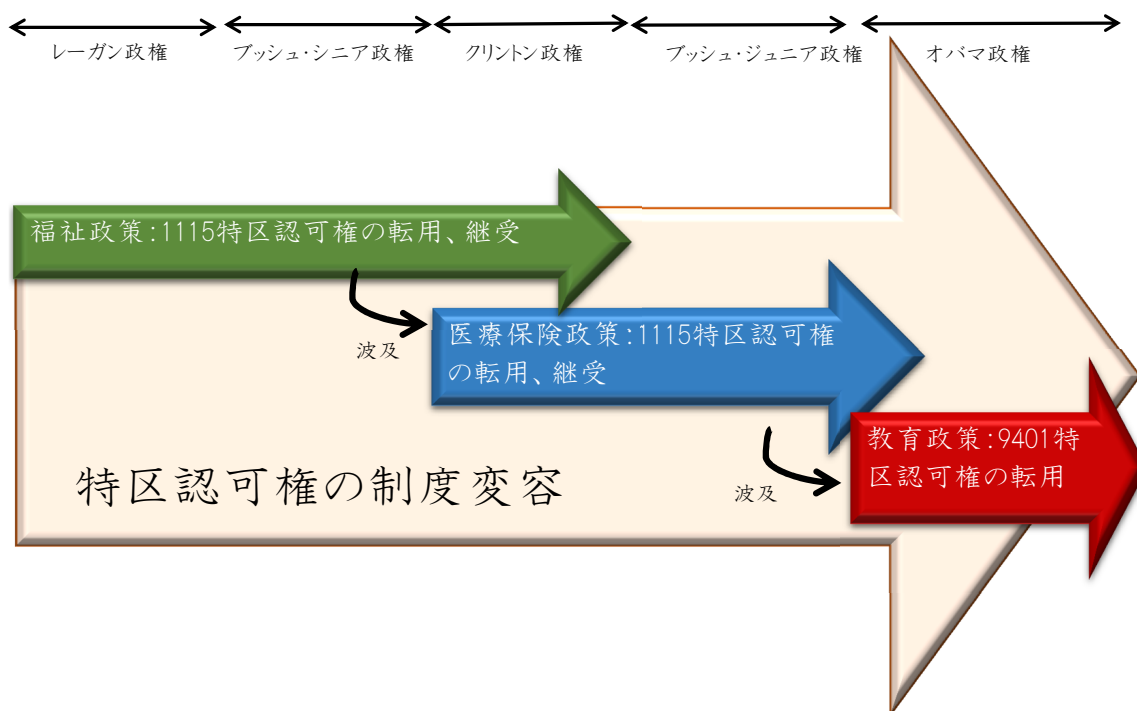


図2 特区認可権の制度変容の概略

とみなすことを示すため、ベージュ色の矢印で描いた。

本研究は、レーガン政権が、立法府が執政府に授権した当初の福祉政策における 1115 特区認可権の運用意図を政策変更手段へと変更し、そうした新たな運用の利便性を高めるための制度整備を進めたことを特区認可権の制度変容の「決定的契機 (critical juncture)」\*<sup>35</sup>とみなし、特区認可権の台頭を明らかにする。そのために、決定的契機後の執政府、州政府、立法府それぞれの認識に着目する。

## 研究の対象と方法

レーガン政権期に端を発する特区認可権の制度変容の過程を明らかにするため、本研究は次のような一次資料を用いる。執政府についての一次資料として、ケネディ大統領図書館、レーガン大統領図書館、G.H.W. ブッシュ大統領図書館、クリントン大統領図書館において収集した政権内部の資料や、大統領の演説、官報、その他の公的文書、新聞などを用いる。立法府についての一次資料には、公聴会の議事録、週刊・年刊の議会情報誌、新聞を用いる。司法府についての一次資料として、裁判所の判決と新聞を主に用いる。州政

\*<sup>35</sup> Pierson (2004).



府についての一次資料として、連邦政府との窓口としての役割を果たしていた全米州知事協会に着目し、同協会の一次資料や新聞を用いる。

本研究の分析対象とする政治主体、政策分野、時代、特区認可権は次の通りである。本研究が扱う政治主体は大別して、執政府、立法府、司法府に加え、州政府の四つである。それぞれの分析対象について、上述した一次資料を用いて特区認可権に関与した政治的主体を抽出し、歴史的分析手法によって特区認可権の運用目的の変更と、様々な政策分野への波及を明らかにする。

具体的な政策分野は、実際に特区認可権に運用目的の変更が生じる福祉政策、医療保険政策、教育政策である。他にも特区認可権が導入されている政策分野は存在するものの、そうした政策分野では運用目的の変更は生じなかった。そうした違いについての考察は、第7章にて述べる。

本研究が対象とする時代は、ケネディ政権、レーガン政権、G.H.W. ブッシュ政権、クリントン政権、G.W. ブッシュ政権、オバマ政権である。対象とする特区認可権は、福祉政策と医療保険政策については社会保障法 1115 条であり、教育政策については初等中等教育法 9401 条である。

## 論文の構成

第1章では本論文の位置づけを明らかにするため、大統領制についての研究、連邦制についての研究、特区認可権の研究を概観する。それにより、いずれの既存研究も特区認可権の台頭を明らかにできていないとして、これらの既存研究の限界を克服して特区認可権の出現と発展を明らかにすべく、大統領と連邦制の双方に着目しつつ、特区認可権の台頭を歴史制度論の立場から明らかにすると述べる。

第2章では主に、1115 特区認可権が社会保障法に導入される過程を追い、その導入意図を明らかにする。本研究は、導入当初の立法府の意図に反して執政府が特区認可権を政策変更手段として用いるようになっていった過程を明らかにすることで、執政府の政策実現能力の強化の過程を示すことを目的としている。そのためにはまず、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の運用目的やその背後にある政治思想を示す必要があるとして、第2章を位置付ける。この章では、もともとアメリカに存在していた連邦制に基づく分権的な政治制度に、社会工学的発想が接ぎ木されることを通じて特区認可権が誕生したことを指摘する。社会工学とは、20 世紀半ば頃のアメリカの政策決定過程に重要な影響力を持っていた学問分野であり、社会科学の理論に基づいて見出された要素を操作することで社会問題は解消されるという立場を指す。

第3章ではなぜ福祉政策に関する 1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容が生じたのかを明らかにする。本来、1115 特区認可権は社会工学的発想の下、革新的なアイデアの効果を検証するために導入された。ところが、社会工学的発想が衰退し、1115

特区認可権の導入意図とは異なる目的の為に運用される余地が生まれた中で、1115 特区認可権を政策変更手段として用いるというアイデアがホワイトハウスに持ち込まれた。

レーガン政権は福祉縮減を独自に進めたいという州政府の選好を理解していたので、機会を適切に見極め、立法府が執政府に授権した当初の福祉政策における 1115 特区認可権の条文解釈の変更により、1115 特区認可権を立法府を迂回して政策を実現する有効な手段として位置付けたことを示す。また同時にレーガン政権は、変更された 1115 特区認可権の運用の利便性を高めるための制度整備を進めた。そうした制度変容を受けて州政府は 1115 特区事業を積極的に利用していったことを明らかにする。それにより、州政府と協力関係を構築したレーガン政権が 1115 特区認可権を用いて福祉縮減及び州政府への権限委譲を進めたということを指摘し、執政府の他の二権を介さない政策実現能力の強化と 1115 特区認可権の台頭を論じる。

第 4 章では、レーガン政権による福祉政策に関する 1115 特区認可権の制度変容が G.H.W. ブッシュ政権、クリントン政権に継受されていく過程を明らかにする。レーガン政権からクリントン政権まで、福祉支出の増大は執政府、州政府共に解決すべき問題として考えられていた。そうした中で、レーガン政権が変更した政策変更手段としての 1115 特区認可権の運用が魅力的だと考えた G.H.W. ブッシュ政権とクリントン政権が、それを継受したことを指摘する。

更には、これらの政権がレーガン政権以上に 1115 特区認可権の政策変更手段としての利便性向上のために制度を整備し、それを受けて州政府が積極的に 1115 特区事業を利用していったことを明らかにする。また、執政府や州政府の動きに対する立法府の抵抗は限定的なものに留まったことにも触れつつ、1115 特区認可権の制度変容が更に進展して執政府の政策実現能力が強化されていったことを指摘する。

第 5 章では、特区認可権の制度変容が単に福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更とそうした目的のための利便性を向上させる制度整備の進展に留まらず、医療保険政策における 1115 特区認可権にも及んだことを示す。執政府と州政府ともにメディケイド支出削減と無保険者削減のためのメディケイド改革を望んでいたため、福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容による福祉改革の進展が先例となり、そうした機会を適切に見極めたクリントン政権がその政策目標の実現のために州政府と協力関係を構築して 1115 特区認可権の運用目的を変更させるだけでなく、より効果的に 1115 特区認可権を通じた政策変更を進めるために制度整備を行い、州政府はそれに応えたことを明らかにする。

他方で立法府は、執政府が 1115 特区認可権の条文解釈を変更していたという認識を有していなかったために、執政府が政策変更手段として医療保険政策に関する 1115 特区認可権を用いることについて疑義を挟むことはなかったことを指摘する。その結果、G.W. ブッシュ政権まで医療保険政策に関する 1115 特区認可権の制度変容が進展し、執政府の政策実現能力が更に強化されたことを示す。

第6章では、特区認可権の制度変容が教育政策にも波及したことを明らかにする。まず、教育政策に9401 特区認可権が導入される際、9401 特区認可権が自由裁量を残すための州政府への権限委譲手段として位置づけられていたことを指摘する。それから、9401 特区認可権の制度変容というアイデアが、それまでの政権の1115 特区認可権の制度変容を先例にして生じたことを指摘する。オバマ政権は立法による政策実現が困難であったため、立法によらない手法として9401 特区認可権の運用目的の変更による教育改革を目指したと論じる。

またその際、州政府もまたオバマ政権と同様に、既存の教育政策の問題を克服すべく9401 特区認可権に期待していたことを指摘する。そうした機会を適切に見極めたオバマ政権は、州政府と協力関係を構築して9401 特区認可権の運用目的の変更と、教育改革を効果的に進めるための9401 特区認可権の制度整備を試み、成功したと論じる。そうした制度変容が妨げられることなく進展した要因として、立法府の党派対立による機能不全に加えて、民主党議員、州政府、世論といった幅広い支持を背景にして進められたことを指摘し、執政府の政策実現能力がますます強化されたことを示す。

第7章ではまず、これまでの章で明らかにした、特区認可権の制度変容は大統領が必要とし、かつ州政府の協力があつた場合に生じてきたとする主張を裏付けるため、制度変容が生じなかった特区認可権について言及する。特区認可権の運用目的の変更の試みが無かった政策分野として、環境政策と一部の政権の教育政策に言及する。それから、運用目的の変更に失敗した政策分野としてオバマ政権の福祉政策を挙げる。次にこの章では、大統領が州政府と協力関係を構築して政策実現能力を強めていったという本研究の主張の広がり示すため、そうした類似した政策変更手段の台頭を指摘する。

以上のように本研究は、法を誠実に執行する義務を負っているはずの大統領が、なぜ立法府から執政府に授権されたあり方から逸脱し、それを政策変更手段として用いるようになったのかという問いに対して、大統領が適切に機会を見極め、利害の一致した州政府と協力関係を構築し、特区認可権の運用目的の変更とその後の制度整備に成功したからの解答を提示する。それにより、近年の執政府の政策実現能力の強化という政治現象を明らかにすることができる。

## 第 1 章 研究の位置づけ

序論でも述べたように、本研究は大統領の政策実現能力の強化という政治現象を説明する上で、特区認可権という手段の台頭に注目し、特区認可権の台頭に連邦制が重要な役割を果たしていたことを明らかにする。そこで本章ではまず、大統領制研究に着目し、様々な大統領の政策変更手段が現れた原因についての先行研究の整理する。それにより、既存の大統領制研究には連邦政府に視野を限定しているために特区認可権の出現を説明できないという問題があり、連邦制という視座を取り入れることによってその問題を克服できることを示す。

次に連邦制研究に目を向け、既存研究を整理する。その整理により、これまでの連邦制研究は特区認可権の台頭を明らかにできていないことを指摘する。最後に、特区認可権の研究に焦点を合わせ、既存研究が特区認可権に生じた制度変容について無関心であることを示し、それに着目する必要性を指摘する。

最後に、こうした先行研究の整理により、いずれの既存研究も特区認可権の台頭を明らかにできていないとして、その解決策として本研究は、大統領と連邦制の双方に着目しつつ、特区認可権の台頭を歴史制度論の立場から明らかにすると述べる。

### 第 1 節 大統領制の研究

大統領の政策変更手段については、リチャード・ニュースタット以来、実に幅広く研究されてきた<sup>\*36</sup>。いずれの研究も、20 世紀後半から特に大統領が政策決定過程において指導力を要請されるようになったことを受け、大統領がどのように政策実現手段を獲得してきたかを論じている。

ニュースタットは特に 20 世紀半ば以降、政策決定過程における大統領の指導力が要請されるようになったことで、大統領は憲法に由来する「公式な権力 (formal power)」以外に「非公式な権力 (informal power)」を用いるようになったことを指摘する。「非公式な権力」は大統領の交渉能力、連邦政治の中心であるワシントンでの評判、世間一般からの名声に由来するという。大統領は「非公式な権力」を用いて他者を説得することで政策の実現を追求するようになったとされる。ここでの他者とは立法府、司法府のみならず、執政府それ自体や行政組織内も想定されている<sup>\*37</sup>。

キース・クリーブルやチャールズ・キャメロンは、ニュースタットの「説得する大統領」像を立法府との関係に限定して理論的にモデル化した。クリーブルは、法案成立過程においては大統領による拒否権 (veto) 行使とそれに対する下院の拒否権無効 (override)、また

---

<sup>\*36</sup> Neustadt (1960).

<sup>\*37</sup> Neustadt (1990).

上院による議事妨害 (filibuster) 行使とそれに対する上院による阻止が重要だとして、これらの成否を加味したモデルを構築し、大統領、上院、下院の選好がどのようなときにこういった法案が成立し、こういった法案が成立しないのかを定式化した<sup>\*38</sup>。キャメロンは大統領が、議会の通過させた法案に拒否権を行使することでその法案の成立を阻止するか、もしくは議会に拒否権の行使を示唆することで、議会の通過させる法案の内容に影響を与えて自身の望ましい政策を叶える戦略をとるとして、そうした戦略を拒否権交渉戦略と名付けている<sup>\*39</sup>。こうしたモデルに世論の選好を加えたのが、ブランダイス・ケインズ・ローンであった<sup>\*40</sup>。

サミュエル・カーネルは、1970 年代以降ニュースタットの指摘するような説得はもはや大統領にとって有効な手段ではなくなったために、大統領は新たな手段を用いるようになったと主張する。カーネルによれば、メディアの発達と政党の衰退等によって大統領は世論動員戦略を採用するようになったという。世論動員戦略とは、大統領が自らテレビ等を通じて世論に直接訴えることで世論からの支持をとりつけ、議会に圧力をかけて自身の望ましい政策を実現する手段である。カーネルによれば、1970 年代以降、予備選挙の発達などにより政党が求心力を失い多くの利益団体が台頭したことで、政策決定過程で重要となる政治主体が増大した結果、大統領は説得によって政策を実現することが困難になったという。それに対して、テレビ等のメディアの発達により、メディアを活用して大衆に直接訴えることで議会に圧力をかける方が政策決定過程に効果的に影響力を及ぼせるようになったために、大統領は世論動員戦略を積極的に用いるようになったという<sup>\*41</sup>。

ウィリアム・ハウエルは、ニュースタットやキャメロンが重視し、またカーネルが衰退を指摘した「説得する大統領」像そのものに疑問を投げかけた。彼によればそもそも大統領は、大統領行政命令や行政協定といった立法府や司法府を迂回して先んじて政策を決定できる手段を有し、建国以来しばしばこれらの手段を大統領は有効に行使してきたという。大統領行政命令は、行政組織の長として大統領が行政組織に法の執行方法について下す指示である。行政協定は、条約の締結に必要な上院の同意を得ずに大統領だけで他国と交渉を行い条約と同等の効力を持つ国際的取り決めを締結することで、大統領によって望ましい対外政策を実現するための手段である。彼によれば 1950 年代以降、次の四つの要素によってこうした大統領単独の政策決定が増大していったという。それはすなわち、第一に大統領が政策決定過程において指導力を期待されるようになったことであり、第二に政党の弱体化やイデオロギー対立の深刻化に伴う議会の立法能力の低下がもたらした立法府の大統領を監視する能力の低下であり、第三に行政組織の規模と機能の拡大による行政国家としての発展であり、最後に大統領の単独行動を容認する数々の裁判所の判決であっ

---

<sup>\*38</sup> Krehbiel (1998).

<sup>\*39</sup> Cameron (2000).

<sup>\*40</sup> Canes-Wrone (2005).

<sup>\*41</sup> Kernell (1997).

た<sup>\*42</sup>。

梅川健は、署名時声明が現代アメリカの大統領の政策変更手段となっていると指摘する。署名時声明は、大統領が議会の通過させた法案を署名する際、法の一部についての不執行を宣言することで、政策を変更する手段である。彼によれば署名時声明は、1960年代以降の人工妊娠中絶の権利の創出に代表されるリベラルな最高裁判所の判決に対抗するため、1980年代に保守派が裁判所による解釈と同じ価値を、大統領の法解釈と憲法解釈に与えるという目的で台頭したという<sup>\*43</sup>。

ジョージ・C・エドワーズ3世は、「説得する大統領」像そのものに疑問を提示した既存の研究とは異なる観点から、ニュースタットの研究を乗り越えようと試みた。彼によれば多くの大統領は、既存研究の指摘とは異なり議会や世論の選好を変更させてはいないとして、「説得する大統領」像を否定した。そのうえで彼は大統領が、政策変更のための好機を見極めて立法過程を通じてその実現を促すような、機を見るに敏な存在であると指摘する。彼はそうした大統領を「世話役 (Facilitator)」と呼称した<sup>\*44</sup>。

以上が、大統領による様々な手段と、そうした手段が台頭した原因についての既存の大統領制研究である。果たしてこれら先行研究を応用して、本研究が扱う特区認可権が浮上した原因について考察することは可能だろうか。結論から述べると、こうした既存研究では特区認可権の台頭の要因を説明することはできない。なぜなら、既存研究はいずれもその射程を連邦政府に限定して論じているからである。特区認可権という手段がその他の大統領の政策実現手段と大きく異なる点は、特区認可権の利用による政策改革の実現のみが全米の州政府の協力を必要としているところにある。序論でも述べたように、特区認可権は全米の州政府が執政府の望む政策改革の方針を支持し、そうした方針に沿った特区事業案を執政府に提出して認可を得た上で特区事業を実施してようやく政策改革が実現する手段である。したがって特区認可権の台頭は、連邦政府に射程を限定している既存の大統領制研究では説明できず、連邦制を射程に入れた枠組みを新たに用意する必要がある。

## 第2節 連邦制の研究

それでは既存の連邦制研究は、特区認可権の台頭を説明する枠組みを提供するだろうか<sup>\*45</sup>。尚、本研究では従来あまり意識されずに“federalism”が連邦主義と訳されてきた点に注意を払う。本研究では政治エリートたちの主義、主張のために用いられた“federalism”を「連邦主義」と訳す一方で、研究者たちの説明や解釈のために用いられた

---

<sup>\*42</sup> Howell (2003).

<sup>\*43</sup> 梅川 (2011)、梅川 (2015)。

<sup>\*44</sup> Edwards III (2009)、Edwards III (2013)。

<sup>\*45</sup> 連邦制についての様々な研究をまとめている代表的な研究として、Walker (1995) がある。

“federalism”を「連邦制」と訳して区別する<sup>\*46</sup>。もちろん、こうした区別によって特定の“federalism”を常に連邦主義と連邦制のどちらかに分類することは不可能である。例えば“dual federalism”は、あるときには二元的連邦主義と訳すべき場合もある一方で、また別のときには二元的連邦制と訳すべき場合もある。研究者たちによって用いられていた「連邦制 (federalism)」が、政治エリートたちや知識人たちの手によって主義、主張の色彩を帯びて「連邦主義 (federalism)」として用いられることもあるし、逆もまた然りだからである。しかしながら主義、主張が特段含まれていない“federalism”を連邦「主義」と訳してしまうことで、特定の原理、原則に基づく連邦制についての主張だという誤解を生んでしまう可能性は排除しなければならない。そのため、用いられる際の意図によって“federalism”を訳し分けることで区分することは有用であろう。

連邦制研究の端緒となったのが、合衆国憲法の理論と実際の歴史的変遷に着目して二元的連邦制という連邦制の見方を提示したエドワード・コーウィンの研究である。彼によれば二元的連邦制とは、連邦政府と州政府は別々の異なる政策領域でそれぞれが権力を有しており、それぞれがそれぞれの領域でのみ権限の最大化を図る見方を指す。彼は南北戦争まではこうした連邦制の見方が妥当していたが、社会経済状況の変化によってこうした二元的連邦制が変化していったという<sup>\*47</sup>。

連邦制の比較研究で有名なウィリアム・ライカーは、二元的連邦制の立場から連邦制一

---

<sup>\*46</sup> 本研究では、前者の、例えば創造的連邦主義 (creative federalism) や新連邦主義 (new federalism) などには触れず、概略を脚注に示すのみにする。これらは、政治的課題の表明のために誕生し、用いられてきたが故に、特定の時代の連邦制を論じる場合を除けば、連邦制を論じるのに有用な概念とは言い難いからである。創造的連邦主義は、リンดอน・ジョンソン大統領が閣僚に宛てたメモとその後の政策に由来する (Lyndon B. Johnson, “Memorandum on the Need for “Creative Federalism” through Cooperation with State and Local Officials,” November 11, 1966, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1966*, pp.1366-7.). ジョンソン大統領はそこでまず、「創造的連邦主義の基礎は協力にある」とした上で、連邦政府による州政府への支援において、その目標を達成するためには資金提供だけでは不十分であり、協力して目標達成を目指すべきとして、連邦制の強化を促した。こうした考えの下、「偉大な社会」(Great Society) 政策が推し進められた。新連邦主義は、リチャード・ニクソン大統領、レーガン大統領それぞれが主張した政策課題である。ニクソン大統領は1969年8月8日、国内政策についての演説の中で、「権力が人民と州政府から連邦政府へと移ってから約三十年たち、今ようやく、新連邦主義の時代がやってきた。新連邦主義とは、権力、資金、そして責任が連邦政府から州政府と人民へと移した連邦制のことである」(Richard Nixon, “Address to the Nation on Domestic Programs,” August 8, 1969, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1969*, p.638.) と述べた。この考えの下、彼は複雑化した連邦政府-州政府関係と膨れ上がった連邦補助金を見直し、合理化を図った。レーガン大統領もまた、新連邦主義の名の下で州政府への権限委譲を進めた。ちなみに、ニクソン大統領とレーガン大統領の新連邦主義の差異については、Conlan (1988) や Conlan (1998) が詳しい。これらの著作の中でティモシー・コンランは、ニクソン大統領の新連邦主義の意図は連邦政府と州政府の役割と責任の再構築を通じた政府間システムの合理化であったと論じ、それゆえ、ニクソン大統領は連邦政府の影響力が増大するような財政政策、規制政策であっても支持したと指摘する。他方でレーガン大統領は、軍事政策を除き、連邦政府の影響力が減るような財政、規制政策を目指したと指摘する。

<sup>\*47</sup> Corwin (1934); 他方でハロルド・ラスキは、資本主義の発展により生じる諸問題に対処するためには連邦政府の権力拡大は不可欠だが、権力が分散したアメリカの連邦制ではそれがおこなえず諸問題に対して適切に対処できないとして、連邦政府の役割が強化される可能性を否定した (Laski, 1939)。

般を論じた上で、二元的連邦制が人種差別主義者の政治的影響力を維持させてしまっていると指摘する。こうした二元的連邦制という連邦制の見方を提唱する研究者たちは、連邦制を連邦政府と州政府の間の権力を分割する仕組みと見做し、その間に断絶をもたらすと主張する<sup>\*48</sup>。

二元的連邦制に対する連邦制の見方として協調的連邦制を提示したモートン・グロジンスは、州政府への支援政策に着目し、アメリカは建国以来、連邦政府と州政府の関係を維持してきたと指摘する<sup>\*49</sup>。彼は二元的連邦制を、レイヤー・ケーキのように異なる別々の政府が存在していると考える連邦制の見方だと指摘した上で、しかしながら実際は建国期以来、連邦制はいわばマーブル・ケーキのように協力し合っているのだと述べている。彼は 20 世紀以降台頭してきた州政府への連邦補助金以前から、連邦政府は州政府に資源やサービスを提供し協調的な関係を州政府と築いてきた点を強調する。彼によれば 19 世紀以前、連邦政府は教育機関の設置、陸海の交通網の整備、土地の開墾や開発、障害者や退役軍人支援機関の設置などのための土地を無償で払い下げといった形の現物支給型の支援政策を州政府に施してきたという。このように協調的連邦制という連邦制の見方もまた、連邦制を連邦政府と州政府の間の権力を分割する仕組みと見做すが、二元的連邦制のように両者の間に断絶をもたらすものと捉えるのではなく、協力関係をもたらすものだと指摘している<sup>\*50</sup>。

連邦政府と州政府の間に、協調関係以外の関係性が生じていると指摘しているのが許容的連邦制 (permissive federalism)、強制的連邦制 (coercive federalism) などといった非協調的な連邦制を提示する研究である。この他にも多くの概念が提示されているが、ここでは代表的なものとして上記に挙げた二つについて簡単に触れる。

許容的連邦制を主張するマイケル・レーガンは、連邦補助金があくまで連邦政府の目的の下で与えられる点を強調する。彼は、権力と権限を連邦政府と州政府が共有しながらも、州への連邦補助金の配分についてはあくまで連邦政府の許可と寛大さに基づいているという許容的連邦制を提示し、1970 年初頭にかけてそうした連邦制の側面が政治的に重要性を増してきていると指摘している<sup>\*51</sup>。彼の着想を 1980 年代から 1990 年代前半までの州の次元での福祉改革の分析に当てはめたのが、シェリー・アーセノルトである。彼女

---

<sup>\*48</sup> Riker (1964).

<sup>\*49</sup> 協調的連邦制については、アイゼンハワー政権にその起源を求めることができるという考え方もできる。1955 年ドワイト・アイゼンハワー政権下の政府間関係委員会 (The Commission on Intergovernmental Relations, 後の政府間関係諮問委員会 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)) が大統領に提出した報告書に、「連邦政府と州政府は、権限を争う競争相手とみなすのではなく、互いの増大する需要を満たすために協力し補完し合う二つの次元の政府とみなすべきである」(The Commission on Intergovernmental Relations, "A Report to the President for Transmittal to the Congress," June 28, 1955.) との記述がある。

<sup>\*50</sup> Grodzins (1960)、Grodzins (1966); 他の協調的連邦制についての代表的な研究は、Carey (1938)、Elazar (1962)、Leach (1970)、Elazar (1972) などが挙げられる。

<sup>\*51</sup> Reagan (1972).



は、州の次元で進展した福祉改革に連邦政府の果たした役割はほとんどないとする既存の理解に対して、連邦政府こそが州政府による福祉改革の進展への同意と奨励を行ったという意味において州政府の福祉改革を先導する役割を果たしていたと論じる<sup>\*52</sup>。

ジョン・キンケイドは、協調的連邦制が 1980 年以降のアメリカ政治については論じえないと指摘する。彼によれば協調的連邦制は市場の失敗、戦後の繁栄、人種主義、都市の貧困、環境主義、個人の権利といった課題に応答したものだ。しかし 1970 年代に社会的、経済的状況が変わり連邦政府の定める規制の強制が進んだ結果、強制的連邦制へと変わったという。彼はこの変化の原因について、専占 (preemptions) を定める連邦法の制定数と、財源付与なしの執行命令 (mandates) の数の増加だと指摘している<sup>\*53</sup>。ポール・ポズナーは、この強制的連邦制が G.W. ブッシュ政権期までみられることを示している<sup>\*54</sup>。

これら非協調的な連邦制を提示する研究もまた、二元的連邦制や協調的連邦制と同様に、連邦制を連邦政府と州政府の間の権力を分割する仕組みと見做すが、連邦政府と州政府の間に断絶や協力関係を見出すこれらの連邦制の見方とは異なり、許容や強制などの関係性を見出している。

したがって上述した三つの連邦制の見方、つまり二元的連邦制、協調的連邦制、非協調的な連邦制は、いずれも連邦制を連邦政府と州政府の間の権力を分割する仕組みと見做し、連邦政府と州政府の間の関係性にのみ関心を示す一方で、連邦政府の内部にまで視野に収めていないことがわかる。したがってこれらの分析枠組みは、連邦政府内の一機関である執政府による特区認可権の台頭を分析するのには不適當である。

連邦制については、1960 年代以降になると異なる着眼点からの研究も盛んになった。この新たな視点の連邦制研究は、連邦制を考える上では連邦政府と州政府の間の関係性に着目するのではなく、連邦政府内にも目を向ける必要があるとして、連邦政府の諸機能に着目した連邦制の見方について検討すべきと指摘する。こうした研究は、連邦政府の行政

---

<sup>\*52</sup> Arsneault (2000).

<sup>\*53</sup> Kincaid (1990); 連邦法の専占が生じる連邦法とは、州政府が既に制定している州法と相容れない連邦法について、合衆国憲法第六条第二節に従い、連邦法が優先されることを指す。財源付与なしの執行命令とは、連邦補助金を受け取る代わりに州政府が連邦政府の望む政策を実施するのではなく、連邦補助金なしに、州政府が連邦政府の規制を強制するものである。

<sup>\*54</sup> Posner (2007).

機能<sup>\*55</sup>、司法機能<sup>\*56</sup>、立法機能<sup>\*57</sup>などの諸機能を司る特定の機関に着目するか、連邦政府それ自体を一つの纏まった主体として捉えてその役割に着目し、連邦制の特徴を明らかにしようと試みている<sup>\*58</sup>。こうした研究の文脈に、近年注目を集めるようになった特区認可権という執政府の機能から連邦制を論じる執政連邦制 (executive federalism) の研究がある。

執政連邦制は、オーストラリア、カナダ、ドイツ政治において首相と州首相の主導的役割を強調する際に用いられてきた呼称に着想を得て、アメリカ政治学でも用いられるようになった。トマス・ガイスとジェームズ・フォセットは、州の政策や行政活動における大

---

<sup>\*55</sup> 連邦政府の行政機能に着目した、いわゆる行政連邦制 (administrative federalism) 研究には、杭柵型連邦制 (picket fence federalism) と竹柵型連邦制 (bamboo-fence federalism) という連邦制の見方がある。テリー・サンフォードやデイル・ライトは、前者の杭柵型連邦制という連邦制の見方を提示した (Sanford, 1967; Wright, 1978)。彼らによれば、杭柵 (picket fence) のうち縦の尖った杭 (picket) はそれぞれ教育、交通、住宅などといった政策領域に対する連邦補助金を意味し、それらの杭を支える横を貫く二つの板は連邦政府と州政府を意味している。杭柵型連邦制は、連邦補助金を通じて執行過程で連邦政府と州政府それぞれの行政組織の専門家たちが協力して政策目標の達成を目指している、という点を強調する。デイヴィッド・ウォルカーは、杭柵型連邦制の見方に対して、1970年代以降は連邦政府と州政府それぞれの行政組織の専門家たちが連邦補助金の運用について政治的影響を強く受けるようになったと指摘し、竹柵型連邦制を提示する (Walker, 1995)。彼によれば、連邦政府と州政府を貫くのは、木製の硬い杭ではなく、政治という風に揺れ動く竹のような柔らかい杭である。

<sup>\*56</sup> 連邦政府の司法的役割に着目する連邦制研究は、司法連邦制 (judicial federalism) を提示している。1970年代以降、台頭してきたといわれているのが、ウィリアム・ブレナンが提唱する新司法連邦制である (Brennan, 1977)。彼の提唱する新司法連邦制とは、州裁判所が積極的に州憲法の活用して州民の人権を保障することで、連邦憲法のもとで保障される人権の拡張が果たせるという考え方である。

<sup>\*57</sup> ポール・ピーターソンは、連邦制における立法に着目し、立法連邦制 (legislative federalism) の概念を示している (Peterson, 1995)。この立場は、連邦政府の立法者である連邦議会議員の政治的動機から、連邦制のあり方を明らかにしようと試みる。彼によれば、連邦議会議員たちは、有権者の支持を得にくい政策の負担を低位の政府に押し付ける一方で、票を得るために、人気のある政策に連邦資金を注ぎ込む傾向にあるという。

<sup>\*58</sup> 財政連邦制 (fiscal federalism)、機能的連邦制 (functional federalism) が好例である。アメリカ政治学における財政連邦制とは、財政における連邦政府と州政府及びそれ以下の政府の機能に着目する概念であり、リチャード・マスグレイブやウォーレス・オーツらの規範モデルを出発点としている (Musgrave, 1959; Oates, 1972)。彼らによれば、中央政府 (= 連邦政府) の役目は次の三つであるとする。第一に市場の失敗を是正するための公共財のような資源を配分すること、第二に貧困者への支援という形で所得を再配分を実施すること、最後にマクロ経済を安定化させることである。その一方で、地方政府 (= 州政府) の役目は、公共財を供給する資源配分のみだという。財政連邦制は、こうした政府間関係を前提に置いて、特に財政学や政治経済学などの分野で用いられ、研究分野としての地位をも築いている。以下にその代表的な研究を列挙する。Inman and Rubinfeld (1992)、Oates (1999)、Panizza (1999)、Rodden (2002)、Rodden (2004)、Rodden (2006) など。アメリカにおける財政連邦制を論じた邦語文献としては、川瀬 (2012) が挙げられる。次に、機能的連邦制は、中央政府と州政府及びその他の政府それぞれの政府が果たすべき機能に着目した研究である。ピーターソンによれば、連邦政府は州政府やそれ以下の政府に比べ、地域を発展させる政策を効果的におこなえないのに対し、州政府及びその他の政府は相対的に再配分政策を効果的におこなえないから、連邦政府は再配分政策を実施し、州政府及びその他の政府はそれぞれの地域の発展を促す結果、連邦制が適切に機能するという (Peterson, 1995)。またピーターソンによれば、近年、交通とコミュニケーションのコストが低下したために、労働と資本がますます流動化し、また州や地方がそれぞれ厳しい競争下に置かれるようになった。州政府及びその他の政府はこうした変化に応じるため、貧困支援を見過ごしながらも、経済発展に力を注いでいる。その一方で、連邦政府が社会福祉政策に貢献してきたという。

きな変化を促すための、近年の戦略的な執政権の行使の政治の仕組みを執政連邦制と呼び、現代アメリカの連邦制の特徴を捉えようと試みている。ここで強調されるのが、本研究が扱う特区認可権である。彼らによれば、メディケイド、教育政策、職業訓練事業、公的扶助などの様々な政策領域で、執政府は特区認可権を利用している。彼らは、特区認可権の利用は執政府による国内政策の統制を強め、また立法府の影響力を削ぐので、その結果、主要な全国規模の政策の変化はもはや立法府には依存せず、むしろ執政府と少数の州知事の統制こそが重要な政策革新をもたらすと論じる<sup>\*59</sup>。

彼らの主張を補強したのが、ブライアン・シェリーやフランク・トンプソンであった。ブライアン・シェリーは、2002 年落ちこぼれ防止法の制定後の教育政策においても、9401 特区認可権を用いた執政連邦制がみられることを明らかにしている<sup>\*60</sup>。フランク・トンプソンは、G.W. ブッシュ政権後半以降もメディケイドにおいて 1115 特区認可権を利用した執政連邦制を見出すことができると論じている<sup>\*61</sup>。他方でフランク・トンプソンとバーク・コートニーは、ガイスとフォセットの研究に対して、立法府の果たす役割を過小評価し過ぎていると批判している。彼らは、クリントン政権及び G.W. ブッシュ政権での執政府のメディケイドにおける 1115 特区認可権の利用に対して、立法府が監視の目を光らせていたことを指摘している<sup>\*62</sup>。

これら執政連邦制の研究は、連邦政府内の執政府の重要性の強まりという近年の連邦制の新たな特徴を指摘してはいるものの、執政府の重要性の高まりをもたらした特区認可権の登場と発展の過程については関心を示さない。そのため、特区認可権の制度変容という動的な政治現象を捉えきれず、「特区認可権の台頭の原因は何か」という問いにすら答えることができていない。したがって当然ながら、連邦制が特区認可権の台頭にどのような役割を果たしたのかという視点も有していない。

以上から、連邦政府と州政府の間の関係性に着目する連邦制研究も、連邦政府の特定の役割に着目する連邦制研究も、執政府による特区認可権の台頭を明らかにするための分析枠組みを提供しえないことが明らかにされた。これまで述べてきた連邦制研究に対して、本研究では特区認可権の台頭の原因を探究することによって、執政府が連邦制を利用して政策変更手段を獲得しうることを示す。

### 第 3 節 特区認可権の研究

研究者の間では未だに特区認可権についての認知度は高いとは言えないものの、近年、研究者の間でも少しずつその重要性が指摘されるようになってきた。それでは、特区認可

---

<sup>\*59</sup> Gais and Fossett (2005).

<sup>\*60</sup> Shelly (2012).

<sup>\*61</sup> Thompson (2013).

<sup>\*62</sup> Thompson and Burke (2007).

権についてどこまで明らかにされていて、何が明らかにされていないのだろうか。

多くの日本の研究者は“waiver authority”を単に「ウェイバー」と表記している<sup>\*63</sup>。本研究が敢えて特区認可権と訳した意図は、誤った印象を与えることを避けるためである。一般にアメリカ法で「ウェイバー (waiver)」というとき、例外規定を意味する場合が多く、本研究で扱う“waiver authority”とは意味が異なる。例外規定を意味するウェイバーとは、例えば自然災害等により法律の義務の履行が難しい場合、その義務を免除するような条項等としてアメリカ法に見られる<sup>\*64</sup>。それに対して本研究で扱う特区認可権は、個別の法によって大統領に授権される権限であり、連邦法に従い州政府が実施すべき政策に関して、執政府の許可の下で州政府が従来の連邦法の下では実施できないような「新しい事業」を特別に実施することを認める。州政府は執政府の承認のもとで、州政府に課されている特定の連邦法の義務が免除され、特定の領域で新事業の実施が可能になる。すなわち特区認可権は、単に連邦法の義務の免除を認めるだけの権限ではなく、新事業の実施を認める権限も伴うものである。したがって例外規定と区別するために、特区認可権という訳語を用いる方がより妥当だと考えられる。

特区認可権についてはしばしば、アレン・ドブソン、ドナルド・モラン、ゲイリー・ヤングたちの研究や、エリザベス・アンデルセンの研究が指摘する方法によって分類されて理解される。彼らは特区認可権を、その導入意図の違いに応じて二種類に分類する。一つは、革新的なアイデアに基づく事業を実施して、その効果を検証することを目的としている実験特区事業認可権 (demonstration waiver authority) である。もう一方の特区認可権は、実証的な側面を持たない、既存事業の代替事業の実施を目的としている代替特区事業認可権 (programmatic waiver authority) である<sup>\*65</sup>。

実験特区事業認可権は、州政府に革新的なアイデアの効果を検証させるために導入されたので、州政府に課されている連邦法の法令規則の免除される範囲が広い。その反面、アイデアの効果を厳密に測定しなければならないので、概して特区として認可される地域も狭く、また期間も短いとされる。例えば、福祉政策や医療保険政策を定める社会保障法 1115 条に規定されている<sup>\*66</sup>。

一方で、代替特区事業認可権は州政府に特定の取組みを実施させることで既存事業をより効果的に運営させるために導入されたので、免除される連邦法の義務の範囲は狭いが、特区として認可される地域は広く、また期間も長い。医療保険政策について定めた社会保障法 1915 条や教育政策について定めた初等中等教育法 9401 条に規定されている<sup>\*67</sup>。

こうした分類の下、ドブソンらやアンデルセンは 1990 年代前半までの医療保険政策に

---

<sup>\*63</sup> 高梨 (2002)、根岸 (2006)、加藤 (2013) など。

<sup>\*64</sup> こうした例外規定の「ウェイバー」を含め、本研究で扱う特区認可権も含め、現代における「ウェイバー」の運用について法的な観点から論じたものとして、Barron and Rakoff (2013) の研究が挙げられる。

<sup>\*65</sup> Dobson et al. (1992)、Andersen (1994)。

<sup>\*66</sup> *Ibid.*

<sup>\*67</sup> *Ibid.*

について、実験特区事業認可権が政策革新のために有効な手段足りえず、その一方で代替特区事業認可権が重要な役割を果たしていることを論じている<sup>\*68</sup>。

しかしながら、近年の執政府による特区認可権の利用を鑑みるに、こうした分類に沿って特区認可権を議論することは困難である。執政府によって近年、特区認可権は立法府が執政府に授権した際の意図から変更させられた。その結果、特区認可権は導入意図とは異なる形で運用されるようになったのである。例えば実験特区事業は本来、革新的アイデアの効果の検証のために導入されたにもかかわらず、福祉政策においても<sup>\*69</sup>、医療保険政策においても<sup>\*70</sup>、全米の多くの州での政策変更に貢献し、実質的に連邦全体の政策変更手段としての役割を担っていることが指摘されている。代替特区事業についても、州政府に特定の取組みを実施させるのではなく、実質的に政策変更手段として扱われているという研究も多い<sup>\*71</sup>。

また、初等中等教育法 9401 条で定められている 9401 特区認可権は、そもそもこれらの特区認可権の分類に当てはまらない。ベンジャミン・スーパーファインやブライアン・シェリーが指摘するように、9401 特区認可権は初等中等教育改正によって連邦政府が州政府の公教育の裁量を奪うことを抑制するために導入されたのだった<sup>\*72</sup>。9401 特区認可権は、革新的なアイデアに基づく事業を実施してその効果を検証することを目的としている訳でも、既存事業の代替事業の実施を目的としている訳でもないのである。しかもこの 9401 特区認可権も、オバマ政権によって立法府が執政府に授権した当初の 1115 特区認可権の条文解釈が変更させられることにより、実質的に連邦全体の政策変更手段として用いられている。

以上から明らかなように、ドブソンらやアンデルセンのように特区認可権の導入意図に着目してその制度の効果を分析する研究は、近年の特区認可権の政策変更手段としての実情に目を向けることができない。他方で特区認可権の効果を強調する多くの研究もまた、限界を抱えている。これらの研究は、特区認可権の本来の導入意図を軽視して政策変更手段としての効果のみに注目するため、導入意図と実際の運用の間の差異自体を直接、問題としていないのである<sup>\*73</sup>。

---

<sup>\*68</sup> *Ibid.*

<sup>\*69</sup> Teles (1996)、Weaver (2000)、西山 (2008)、石川 (2013) など。

<sup>\*70</sup> Schneider (1997)、Smith and Moore (2007)、Thompson and Burke (2007)、Rose (2013) など。

<sup>\*71</sup> 医療保険政策の代替特区事業については、フランク・トンプソンとバーク・コートニーが指摘している (Thompson and Burke, 2009)。

<sup>\*72</sup> Superfine (2005)、Shelly (2013)。

<sup>\*73</sup> Teles (1996)、Weaver (2000)、Schneider (1997)、Thompson and Burke (2007)、Smith and Moore (2007)、Rose (2013)、Superfine (2005)、Shelly (2013); その一方で、法的関心から特区認可権の在り方の変化を論じた研究はわずかながら存在する。Bolton (2003) は、2001 年以降の G.W. ブッシュ政権によるメディケイドへの 1115 特区認可権の利用の在り方に着目して論じている。ルーシー・ウィリアムズは、1996 年福祉改革以前までの 1115 特区認可権の在り方を法的観点から論じている (Williams, 1994)。邦語の研究としては、高梨 (2002) がある。

したがって、いずれの既存研究も特区認可権の制度変容について無関心であったといえよう。その理由は、先行研究全般の主たる関心が制度の原因ではなく、制度の効果に向けられているからだと考えられる。そのため当然ながら、なぜ、どのように特区認可権の制度変容が生じたのかという問いも既存研究では明らかにされていないし、また特定の政策領域に限定せずに包括的に特区認可権そのものを扱った研究もない。序論でも述べたように、本研究の目的はなぜ大統領は法を誠実に執行するという義務に反して、執政府にとって望ましい政策変更の実現のための手段を獲得できたのかという問いに答えることである。この問いに答えることは同時に、特区認可権の制度変容が生じた過程及び要因を解き明かすことにもつながり、ひいては特区認可権そのものを説明する手がかりとなる。

そこで本研究は、大統領制研究、連邦制研究、特区認可権の研究の限界を克服して特区認可権の台頭を明らかにすべく、歴史制度論の立場に依拠しながら、大統領と連邦制の双方に着目する。制度論研究の多くは、制度を経済状況の変化や戦争などの外生的な要因で変化するものとして捉える<sup>\*74</sup>。それに対して本研究では、内生的な制度変化を指摘する。具体的には、法改正によらずとも制度内容が変化するという立場を採用する。制度論研究者たちの間では、法改正によらない制度変容の一種として、ある制度についてその導入意図とは異なる目的でその制度を利用する形で生じる制度変容、いわゆる「転用」があることが知られている<sup>\*75</sup>。本研究では、執政府による、立法府が執政府に授権した当初の1115 特区認可権の条文解釈の変更を、先行研究の指摘する「転用」に当たるものだと指摘する。その上で、その時期に生じた転用と、そうした新たな目的のための運用の利便性を高めるための制度整備が決定的契機となり、その後の執政府、州政府、立法府といった政治エリートたちの選好を変えた結果、執政府と州政府によって積極的に利用されていったという制度発展の過程を明らかにする。そのために時間軸を広くとり、また政策領域を限定せずに包括的に特区認可権を捉えて分析する。

## 小括

以上述べてきたように、本節では先行研究の整理を通して本研究の位置づけを示した。本章ではまず、大統領制についての先行研究を、大統領による様々な手段とそうした手段が台頭した原因について着目して整理した。その結果、既存研究では本研究が扱う特区認可権が浮上した原因について分析することができないことを示した。特区認可権という手段がその他の大統領の政策実現手段と大きく異なる点は、特区認可権の利用による政策改革の実現のみが全米の州政府の協力を必要としているところにある。したがって特区認可権の台頭は、連邦政府に射程を限定している既存の大統領制研究では説明できず、連邦制を射程に入れた枠組みを新たに用意する必要があると論じた。

---

<sup>\*74</sup> Krasner (1989)、Collier and Collier (1991)。

<sup>\*75</sup> Weir (1992)、Thelen (2003)、Hacker (2004)、Streeck and Thelen (2005)。

次に連邦制研究に目を向け、既存の連邦制研究が特区認可権の台頭を説明しうるか検討した。その結果、連邦政府と州政府の関係性に着目する連邦制研究も、連邦政府の特定の役割に着目する連邦制研究も、執政府による特区認可権の台頭を明らかにするための分析枠組みを提供しえないことが明らかにされた。

最後に特区認可権の研究を整理し、既存研究が特区認可権という制度が各々の政策分野にとってどのような効果を果たしているのかという点にのみ関心が注がれていることを示した。他方で、なぜ特区認可権の制度変容が生じたのかという問いに答えることはもちろんのこと、特定の政策領域に限定せずに包括的に特区認可権そのものを扱った研究も見られないことを指摘した。しかしながら、本研究の目的である、なぜ大統領は法を誠実に執行するという義務に反して、執政府にとって望ましい政策変更の実現のための手段を獲得できたのかという問いを明らかにしない限りは、特区認可権の制度変容が生じた過程及び要因を解き明かしていないことを意味し、ひいては特区認可権そのものについて無理解であり続けてしまうと指摘した。

したがって、いずれの既存研究も特区認可権の台頭を明らかにできていないとして、その解決策として本研究は、大統領と連邦制の双方に着目しつつ、特区認可権の台頭を歴史制度論の立場から明らかにすると述べた。次章からはこうした枠組みの下、具体的な歴史分析を行う。

## 第2章 1115 特区認可権の導入過程と運用

序論でも述べたように本研究の課題は、なぜ法を誠実に執行する義務を負っているはずの大統領が、立法府が執政府に授権した当初の特区認可権の意図とは異なり、政策変更手段として用いることができるようになったのかを明らかにすることである。そのためにはまず、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の運用目的やその背後にある政治思想を示さねばならない。そこで本章では、1115 特区認可権の導入過程を追い、その導入意図を明らかにする。

19 世紀末から 1970 年代まで、連邦政府は社会経済的变化に伴い権限を拡大していき、公共政策への介入を強めていった。こうした連邦政府の権限拡大に伴う公共政策の発展が続く中、1962 年、1115 特区認可権という連邦政府から州政府に権限を委譲するような制度が導入された。1115 特区認可権は、既存の社会保障法の義務の免除を受けて社会保障法が定める連邦画一の事業に代わり州政府が独自の事業を実施できるという意味で、連邦政府から州政府への権限委譲の手段であった<sup>\*76</sup>。なぜ連邦政府の権限拡大の傾向の中、そうした傾向とは逆行するような制度が導入されたのだろうか。

この問いに答えるため、本章ではまず第 1 節で、特区認可権が初めて連邦法に導入される 1960 年代までの公共政策を含む連邦政府の権限強化の過程について、時系列に沿って概観する。その際、どのように連邦政府が福祉政策、医療保険政策、教育政策に関与することになったのかも明らかにする。

第 2 節の前半では、1115 特区認可権が導入された 1962 年が、社会工学的な発想に基づく制度設計の隆盛していた時代であったことを指摘する。そして 1115 特区認可権もまた、こうした技術信仰に強い影響を受けて成立したことを示す。ここでは、特区認可権の導入には二つの要因が関わっていたことを明らかにする。すなわち連邦制に基づく分権的な政治制度と、社会工学的発想である。本章では、もともとアメリカに存在していた連邦制に基づく分権的な政治制度に、社会工学的発想が接ぎ木されることを通じて特区認可権が誕生したことを明らかにする。

最後に第 2 節の後半では、1980 年代半ばまで 1115 特区認可権が、導入の意図通り革新的アイデアの効果の厳密な検証のために用いられていたことを指摘する。ここでは、1115 特区認可権の制度的障壁、人を対象にした臨床実験に対する制限、政治エリートの思惑といった点に着目する。

以上を通じて、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の運用目的やその背後にある政治思想を明らかにする。

---

<sup>\*76</sup> もちろん、州政府が特区事業を実施するには、執政府からの許可を得る必要があるので、必ずしも州政府が自由に政策を実施できるわけではない。また、あくまで特区認可権の定められている法の規定の範囲内でしか政策を実施することはできないという制約は存在する。



## 第 1 節 連邦政府の権限拡大の過程

特区認可権が規定されているのは、福祉政策、教育政策、医療保険政策などの公共政策を定める連邦法である。アメリカにおいてこうした公共政策の領域は、そもそも連邦政府ではなく州政府やそれ以下の政府に留保された権限であった。しかしながら、社会経済的变化に伴い州政府やそれ以下の政府だけでは対応できない諸問題が浮上し、連邦政府がその解決に乗り出すという形で連邦政府が公共政策領域への関与を強めてきた。本節では、こうしたアメリカの連邦制に基づく分権的な政治制度と、それを土台とした連邦政府の公共政策領域における権限の強化について明らかにする。

### 第 1 項 限定的な連邦政府の権限拡大

本来、連邦政府の権限は非常に限定されていた。合衆国憲法第 1 条第 8 節第 1 項から第 18 項には、連邦法の制定に関する立法府の権限が列挙されている。この中には、福祉政策、教育政策、医療保険政策などには触れられていなかった。1791 年に成立した憲法修正第 10 条「州及び人民が留保する権限」には、「この憲法により、合衆国に委任されず、または州が行使することが禁じられていない権限は、各州または人民に留保される」\*77と定められていた。つまり建国当初、上述した公共政策に関する権限は州政府に留保されていた。下記は、『ザ・フェデラリスト』においてハミルトンが記した第 27 篇「内政における連邦政府の役割」の一部である。

「連邦の法律は、列挙された正当な管轄対象については、国の最高法規となり、各州の立法、行政、司法をそれぞれ担当する公務員は、神聖なる宣誓によりそれを遵守することが義務づけられることになる。そうして、各州の立法部、司法部、行政部は、中央政府（連邦政府のこと）の正当な憲法上の権威がおよぶ範囲については、中央政府の活動のもとに組み込まれ、連邦の法律の実施にあたっては、補助機関となるであろう。」\*78

ここに記されている「列挙された正当な管轄対象」というのが、合衆国憲法第 1 条第 8 節第 1 項から第 18 項を指している。そのため建国以来長らく、州政府やそれ以下の政府もしくは教会や地域コミュニティなどが、州と州との間の通商に関わる政策を除く多くの公共政策を担う主体であった。こうした連邦制の在り方についてエドワード・コーウィン  
は、連邦政府と州政府は別々の異なる領域でそれぞれが権力を有しており、それぞれがそれぞれの領域でのみ権限の最大化を図るのだとして、二元的連邦制という連邦制の見方を

---

\*77 合衆国憲法修正第 10 条。

\*78 アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳，1999），129-30 頁。括弧内は筆者加筆。

提示した<sup>\*79</sup>。しばしば連邦政府が州政府の管轄する領域に対して権限の拡大を試みたこともあったが、司法府がそれに対して否定的な判決を繰り返した<sup>\*80</sup>。そのため、連邦政府の権限は狭い領域に限定されたままであった。

こうした連邦制は、19 世紀末頃から大きく転換していく。南北戦争後、政治的、社会経済的要請により、連邦政府の権限の拡大が求められるようになった。南部州での奴隷制問題や、州を越えた経済活動が活発になったことで生じた、州政府単独では対処できない社会経済的諸問題の浮上である。コーウィン<sup>81</sup>は、こうした社会経済的变化を背景に司法府がそれまでの二元的連邦制に基づく憲法判断では対処できなくなったため、連邦政府の役割の強化を認めるようになっていったと指摘する。その結果、公民権を確実なものにするための合衆国憲法修正第 13 条 (1865 年)、14 条 (1868 年)、15 条 (1870 年)<sup>\*81</sup>が成立した。また立法府は社会経済的諸問題に対処するために、州際通商法 (The Interstate Commerce Act of 1887)、反トラスト法 (The Sherman Antitrust Act of 1890) などを制定した。コーウィンは、このような変化によって南北戦争以後から 1930 年代前半までに連邦制が二元的連邦制から大きく変化したと論じている<sup>\*82</sup>。さらにモートン・グロジンスは、立法府が合衆国憲法修正第 16 条 (1913 年) により所得税の課税を可能にし、これを財源にして連邦補助金を州政府に支給し始めたことに着目した。彼は、19 世紀末以降、連邦政府が州政府に連邦補助金を支給する額を増大させて支援関係を発展させてきたとして、そうした連邦制の在り方を協調的連邦制と呼称した<sup>\*83</sup>。1933 年から 1938 年のニューディール期にも連邦政府の権限は拡大された。司法府は州際通商条項やデュープロセス条項に対する憲法解釈を変更し、連邦政府の積極的な経済政策のための一連の立法に合憲判断を下した。

州政府やそれ以下の政府が主体となった公共政策の運営という状況が大きく変わったのは、こうした連邦政府の権限が拡大されていった時期のことである。フランクリン・ローズヴェルト大統領は、大恐慌の混乱を立て直すためのニューディール政策の一環として 1935 年社会保障法<sup>\*84</sup>を制定させ、年金、福祉、失業保険といった一連の社会福祉制度を整備した<sup>\*85</sup>。ここで重要なのは、1935 年社会保障法の根拠となる合衆国憲法の解釈である。ローズヴェルト大統領は、この立法が合憲である根拠として合衆国憲法前文及び第 1

---

<sup>\*79</sup> Corwin (1934).

<sup>\*80</sup> Walker (1995), 66-7 頁。

<sup>\*81</sup> これら三つの憲法修正は、いわゆるレコンストラクション修正条項群と呼ばれる。

<sup>\*82</sup> Corwin (1934).

<sup>\*83</sup> Grodzins (1960)、Grodzins (1966).

<sup>\*84</sup> P.L.74-271.

<sup>\*85</sup> シーダ・スコッチポルは、南北戦争従事者年金がアメリカでの連邦政府による社会保障の始まりだとしている (Skocpol, 1992)。彼女によれば、1910 年までには、連邦政府は北部にすむ高齢男性の三分の一以上に対して老齢年金や障害年金を与え、同様に未亡人や孤児、そして一部の南部高齢男性にも与えていたという。

条第 8 節第 1 項に記述のある「一般的福祉 (general welfare)」に着目したのだった<sup>\*86</sup>。

「我ら合衆国の人民は、より完全な連邦を形成し、正義を樹立し、国内の平穩を保障し、共同の防衛に備え、一般的福祉を増進し、我らと我らの子孫のうえに自由のもたらし恵沢を確保する目的をもって、アメリカ合衆国のために、この憲法を制定する。」<sup>\*87</sup>

「連邦議会は、次の権限を有する。合衆国の債務を弁済し、共同の防衛および一般的福祉に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限。但し、すべての関税、輸入税および消費税は、合衆国全土で均一でなければならない。」<sup>\*88</sup>

ローズヴェルト大統領はこれら合衆国憲法の文言を念頭に、「憲法によれば、連邦政府は様々な目的はもちろん、『一般的福祉の促進のため (to promote the general welfare)』に創設されたものでもあるから、そうした福祉に属する社会保障を提供することは、我らの明白な義務である」<sup>\*89</sup>と述べ、一般的福祉の促進は連邦政府の権限だという考えを示したのだった<sup>\*90</sup>。

この「一般的福祉」の広い解釈は、司法府にも受け入れられた。1936 年に最高裁は、合衆国対バター事件において、連邦議会には合衆国憲法第 1 条第 8 節第 1 項のいわゆる課税権条項により「一般的福祉」のために租税を賦課、徴収することが認められているとの判断を下した<sup>\*91</sup>。さらに最高裁は 1937 年、連邦議会には「一般的福祉」に適うように合衆国全体に及ぼすことができる立法権が与えられているとみるべきであり、また連邦議会が合衆国憲法第 1 条第 8 節第 1 項の「一般的福祉」のために税収を使用することができるとした<sup>\*92</sup>。

---

<sup>\*86</sup> 「一般的福祉」の解釈についての歴史的発展については、Sky (2008) が詳しい。

<sup>\*87</sup> 合衆国憲法前文。

<sup>\*88</sup> 合衆国憲法第 1 条第 8 節第 1 項。

<sup>\*89</sup> Franklin D. Roosevelt, “Message to Congress Reviewing the Broad Objectives and Accomplishments of the Administration,” June 8, 1934.

<sup>\*90</sup> セオドア・スカイは、ローズヴェルト大統領以前までの一般的福祉に対する狭い解釈が、建国期の立役者であったマディソンとトマス・ジェファソンらに由来するものである一方で、ローズヴェルト大統領による「一般的福祉」に対する広い解釈が、ハミルトンに由来するものであったことを指摘している (Sky, 2008)。ハミルトンは 1791 年、『製造業に関する報告書』の中で、「一般的福祉」という言葉が指し示すものは、合衆国憲法に列举されている連邦政府の権限の範囲内に限定するべきではなく、連邦議会の裁量に委ねなければならないと述べ、また「一般的福祉」にあたる具体例として、教育、農業、製造業、商業などを挙げている (Alexander Hamilton, “Report on Manufactures”, December 5, 1791, <<http://www.loc.gov/rr/program/bib/hamilton/memory.html>> (2015 年 9 月 10 日).)。

<sup>\*91</sup> United States v. Butler, 297 U.S. 1 (1936); この裁判では、1933 年農業調整法 (Agricultural Adjustment Act) が規定する加工税について、「租税」ではなく農業生産の規制に当たるので、憲法修正第十条の「州権限の留保条項」により州の権限として留保されているものだとし、違憲判決が下されている。

<sup>\*92</sup> Helvering v. Davis, 301 U. S. 619 (1937).

以上から、「一般的福祉」の解釈の変更が基礎になり、連邦政府の公共政策への介入、具体的には社会福祉領域への介入の契機となったことがわかる。ただし気を付けなければならないのは、「一般的福祉」の解釈変更により連邦政府が社会福祉を担う主体となったわけではなく、多くの責任と権限は未だに州政府に委ねられていたということである。確かに、連邦政府は州政府と比べると潤沢な予算を背景に、州政府に連邦補助金を給付する代わりにその用途を厳格に指定することで、連邦政府の望むような特定の事業の実施を州政府に義務付けることが可能となった。しかしながら、先ほど引用した『ザ・フェデラリスト』第 27 篇の抜粋の中に、州政府は「中央政府の活動のもとに組み込まれ、連邦の法律の実施にあたっては、補助機関となる」<sup>\*93</sup>とあるように、実際に事業を運営する主体はあくまで連邦政府ではなく州政府であった。そのため、州政府には多くの責任と権限が残されていた。

## 第 2 項 州政府の新たな役割と権限

同時期、連邦政府が新たな役割を獲得する一方で、州政府もまた連邦制における新たな役割を与えられた。20 世紀初頭から一部の州で進歩的改革が進められ、その成果を受けて連邦政府が同様の改革を行うことが見られるようになった。例えばウィスコンシン州では、ロバート・ラフォレット (Robert M. La Follette) 州知事が主導的な役割を果たし、以下のような改革が行われた。当時、連邦議会議員選挙の政党候補者の選出過程は、いわゆる「ボス政治」と呼ばれるようなその地域の有力者によって支配されていた。それに対してウィスコンシン州は、一般党員が政党候補者を選出するという予備選挙を導入した。また州議会議員によって選出されていた連邦議会上院議員も、有権者による直接投票で選出されるようになった。さらには累進課税制も導入された。こうした一連の政策の多くは他の州政府にも採用され、ついには連邦政府が採用するに至った。1932 年最高裁判所判事ルイス・ブランダイス (Louis D. Brandeis) は、こうした州政府の改革の動きに対して次のように述べている。「もしある州の市民が選択するならば、その勇気のある一州は、実験室としての役目を果たし得る。その州は、アメリカの他の州に何のリスクを負わせることなく、全く新しい種類の社会的、経済的実験に挑戦し得るのである」<sup>\*94</sup>。彼は分権的なアメリカの連邦制において、州が「民主主義の実験室」としての役割を有していると指摘したのである。

連邦政府が公共政策に介入する憲法的基礎を獲得し連邦法を制定した後もしくは、社会福祉に関して州政府<sup>\*95</sup>の有する権限は大きく、反対に連邦政府の権限は限定的で

---

<sup>\*93</sup> アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン (斎藤眞・中野勝郎訳, 1999), 130 頁。

<sup>\*94</sup> *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932).

<sup>\*95</sup> 本論文は、分析の焦点を明確にするため、連邦政府以下の政治体制として州政府のみを想定している。しかし実際には、州政府以下の都市もまた福祉政策を考察する上で重要な政治的主体である。西山隆行は、

あった。

本研究が扱う福祉政策においては、1935 年社会保障法制定後しばらくの間、南部州は連邦法の規定に背き黒人の福祉受給を妨げていた。1935 年社会保障法が創設した福祉事業は、要扶養児童扶助 (Aid to Dependent Children: ADC) と呼ばれるものだった。これは親の死亡、家庭における継続的な不在、身体的・精神的障碍の理由によって、親による扶養や世話がない 16 歳未満の児童に対して行われた現金給付事業であった。1950 年社会保障法改正<sup>\*96</sup>では被扶養児童と同居する母親や親族も給付対象となり、1962 年の社会保障法改正である公的福祉修正法<sup>\*97</sup>では要扶養児童扶助の名称が要扶養児童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) へと改正された。

実は当初、この事業で想定されていたのは、主に夫と死別した白人の寡婦が家庭で児童を養育できるようにすることであり、父親のいる家庭や非白人の家庭の受給は制限されていた。その理由は、要扶養児童扶助が成立するまでの各州でおこなわれてきた公的扶助が、「救済に値する」とみなされた者への扶助であったためである<sup>\*98</sup>。その名残や南部州と北部州の対立もあり、1960 年代頃まで州政府は事実上、福祉の受給資格の決定権を有していた。

特に南部州は「救済に値するか否か」という独自の規則を設けることで、黒人の福祉受給を妨げていた。州政府が設けた独自の規則とは、適格家庭要件 (Suitable home rule)、代理父規則 (Man in the house rule)、居住要件 (Residency requirement) などといったものである。適格家庭要件とは、私生児を持った親は不道德であるから公的扶助対象に相応しくないとして扶助を廃止する規則である。居住要件とは、一つの州または地方に定められた期間居住することを受給資格条件とする規定である。最後の代理父規則とは、福祉を受給する母子家庭に扶養能力が見込まれる男性が存在している場合、保護資格を喪失するという規定である<sup>\*99</sup>。以上からは、州政府が事実上、受給資格基準の決定権等の大きな自由裁量を有していたことがよくわかる。

また、1935 年社会保障法によって導入された政策領域以外の公共政策分野の教育政策や医療保険政策に関して、連邦政府はほとんど権限を有していなかった。教育政策のうち本研究が扱う初等中等教育、いわゆる公教育政策は、1965 年初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965) 成立までほぼ完全に州政府の権限とされていた。実際に教育政策を運営していたのは、州政府から教育行政について自治権が与えられている地方の学校区 (school district)<sup>\*100</sup>であった。各学校区では、住民により選出された教

---

州政府以下の福祉政治も重要だと立場から、ニューヨークの都市政治の発展及び連邦での 96 年福祉改革の成立過程について明快に論じている (西山, 2008)。

<sup>\*96</sup> Social Security Act Amendments of 1950, P.L. 81-734.

<sup>\*97</sup> Public Welfare Amendments of 1962, P.L. 87-543.

<sup>\*98</sup> Skocpol (1992).

<sup>\*99</sup> Mettler (1998).

<sup>\*100</sup> 学校区は、州内を単一もしくは複数の市やカウンティ単位で分割した行政区分。

育委員会によって教育政策が実施される。各学校区の運営資金は、主に居住者の支払う固定資産税を財源としていた。そのため、富裕層の多く集まる学校区と貧困層の多く集まる学校区では財政に大きな格差が生じ、公教育に大きなばらつきが生まれる要因と考えられていた。連邦政府からの補助金により格差是正を果たしうる州政府は、「教育政策は地域住民により決定されるべき」という公教育の原則を背景にした市民や州議会の反対により、機能していなかった<sup>\*101</sup>。また、「分離すれども平等」というプレッシー対ファーガソン裁判<sup>\*102</sup>の原則の下、多くの州で教育における人種差別が横行していた。医療保険政策については、民間の私的な医療保険は充実していった一方で、連邦政府による公的な医療保険政策は 1965 年社会保障法改正まで存在していなかった。

### 第 3 項 連邦政府の更なる権限拡大

1960 年代に入り、こうした連邦政府の限られた権限を拡大したのがジョンソン大統領であった。ジョンソン大統領は、連邦政府による州政府への支援が単なる資金提供だけでは不十分だと考え、州政府とより強い協力関係を構築する必要があるとし、そうした考えを創造的連邦主義と呼称した。ジョンソン大統領の掲げた「偉大な社会」政策の下、連邦政府は多くの社会福祉政策領域に影響力を拡大させていった。

公教育については、ジョンソン大統領が公民権運動の盛り上がりの中で貧困と教育問題を政策の優先課題として明言して大統領の座を獲得し、その言葉通り 1965 年初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965)<sup>\*103</sup>を成立させた。初等中等教育法の柱である第 I 編は、貧困生徒に対する教育上の支援を連邦政府が行うと定め、連邦政府が公教育に関与する契機となった。ただし、連邦政府の関与はあくまで貧困地域や貧困者に対する財政的支援に限られており、公教育そのものに対して関与しているわけではなかった。

公的な医療保険政策は、1965 年社会保障法改正 (Social Security Amendments of 1965)<sup>\*104</sup>の制定が連邦政府の関与する重要な契機となった。新たに社会保障法に加わった第 XIX 編は貧困者に対する医療支援事業を定めており、それはメディケイド (Medicaid) と呼ばれるものであった<sup>\*105</sup>。

メディケイドの基本的な意図は、連邦政府もしくは州政府のどちらか一方が貧困者に対して医療支援を実施するよりも、連邦政府と州政府が連携した方が支援の利便性や質が高いだろうという考えの下、連邦政府と州政府が協力して貧困者向けの医療支援政策に取り組むというものであった。そのため州政府が受け取るメディケイドの連邦補助金額は、州

---

<sup>\*101</sup> McGuinn and Hess (2005).

<sup>\*102</sup> 163 U.S. 537(1896).

<sup>\*103</sup> P.L.89-10.

<sup>\*104</sup> P.L.89-97.

<sup>\*105</sup> 医療保険政策において、この改正でもう一つ重要なのが、高齢者に対する公的医療保険制度の、メディケア (Medicare) である。

政府のメディケイド支出額に比例して算出される。算出する際に用いられる比率は、その州の一人当たりの所得に応じて 50% から 85% の間と定められている<sup>\*106</sup>。州政府がメディケイドを実施する主体であり、どのように運営しどのような医療を提供するかを決定する。

ただし、そうした州政府の裁量は連邦政府が定める基準や枠組みに従っていなければならない。例えば、メディケイド対象者へと提供される医療が、その額、期間、範囲の点で他の一般の市民へと提供されるそれに劣るものであってはならないという条件や、メディケイド対象者は医療を提供できる機関のいずれからも適切に医療を受けられるという条件が設定されている。これらの条件は、医療価格の高騰に伴い、連邦政府と州政府のメディケイド支出の大幅な拡大をもたらした。連邦政府と州政府のメディケイド支出は、1980 年代から顕著な政治争点として注目されるようになった。

人種問題についても、公民権運動の高まりによって黒人を「一般的福祉」の対象から排除しようとする州政府の政策に対して、連邦政府が介入することに成功した。1950 年代に始まった公民権運動と、「偉大な社会」政策を推し進めたジョンソン大統領の支えを背景に、連邦政府は数々の違憲判決と立法に成功した。福祉政策については、適格家庭要件は 1961 年社会保障法修正 (1961 Amendments to the Social Security Act)<sup>\*107</sup>により実質的に廃止となり、むしろ AFDC は不適格家庭に対して更生事業を実施するよう命じられた。代理父規則は 1968 年に最高裁で連邦法に反するという判決<sup>\*108</sup>が下された。居住要件については 1969 年に最高裁でその妥当性が明確に否定され、違憲判決<sup>\*109</sup>が下されて廃止された。こうした立法や法廷闘争により、福祉給付の基準が「救済に値するか否か」ではなく、「貧困か否か」に切り替わった。その結果、州政府の福祉に対する裁量は大幅に縮小した。それにより、福祉政策における受給資格の決定権は州政府から連邦政府へと移り、州政府の権限は大幅に縮小させられた<sup>\*110</sup>。結果として、それまでの抑制的な福祉政策を転向せざるを得なくなったため、その時期以降から福祉受給者数、受給総額はともに大幅に増大していった。

教育政策においては、1954 年のブラウン判決、1964 年の公民権法成立、1965 年の初等中等教育法が重要な契機となった。ただし、確かに初等中等教育法が制定され、また人種差別的な行為は禁止されたが、教育内容、教育水準、教育期間などの大部分の権限は未だに州政府、とりわけ学校区に残されたままであり<sup>\*111</sup>、全米統一の学力達成基準はもちろ

---

<sup>\*106</sup> 例えば、一人当たりの所得が最も低く、メディケイドに 1 億ドル支出した州を考える。その場合、比率は 85% となるので、その州への連邦補助金額は、1 億ドル × 85% = 8500 万ドルとなる。

<sup>\*107</sup> P.L.87-64.

<sup>\*108</sup> King v. Smith, 392 U.S. 309 (1968).

<sup>\*109</sup> Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618 (1969).

<sup>\*110</sup> ところが、1996 年福祉改革により、再び州政府に多くの責任と権限が与えられることになる。第 4 章で触れる。

<sup>\*111</sup> 例えば、学校区は課税権を有している。学校区の運営資金は基本的に学校区がその地域から得る固定資産

ん統一的なカリキュラムすら存在しなかったため、公教育の内容は地域によって大幅に異なっていた<sup>\*112</sup>。

このように、州政府に留保されていた権限が連邦政府に委任される形で連邦政府の公共政策領域への介入が進展したことがわかる。翻って 1962 年の社会保障法改正に定められた 1115 特区認可権は、こうした連邦政府の権限強化が視点していった時代に導入されたにもかかわらず、連邦政府が州政府から憲法解釈によって獲得したはずの権限を再び州政府に委任する手段であった。なぜ、どのような理由で 1115 特区認可権は導入されたのだろうか。

管見の限り先行研究は、1115 特区認可権の導入について触れていない。既に述べたように、多くの既存研究は 1115 特区認可権が政策変更にどれほどの役割を果たしていたのかという点にのみ関心があったため、1115 特区認可権の制度発展に関して関心を示さなかった。そのため、1115 特区認可権の導入についても明らかにされていない。

## 第 2 節 1115 特区認可権の導入と運用

### 第 1 項 1115 特区認可権の導入

1115 特区認可権が導入された 1960 年代は、技術信仰が非常に強い時代でもあった。シーモア・リプセットやダニエル・ベルに代表される研究者は、マルクス主義的なイデオロギーに対する批判として資本主義を掲げる先進諸国に「豊かな社会」が到来していることを指摘し、階級闘争を通じた社会の全面的変革という理念はもはや効力を失ったと断じる。その上で彼らは、そうした全面的な改革の代わりに社会工学的な観点に基づいた手法を用いた、個別の社会問題の解決が必要とされるようになったと指摘する<sup>\*113</sup>。ここで言う社会工学とは、簡単に言えば、社会科学の理論に基づいて見出された要素を操作することで社会問題は解消されるという立場に立つ学問である。

特に 1970 年代まで、こうした社会工学的な発想が、アメリカのイデオロギーの左右を問わず広く共有され、また政策形成に大きな影響を与えていた。例えば 1930 年代のニューディール期に設立されたテネシー渓谷開発公社 (Tennessee Valley Authority) は、連邦政府の経済への不介入が経済不況から立ち直れないままである一因であるとして、景気回復を期待し、広大な地域を対象に大規模な公共事業が実施された。また「偉大な社会」(Great Society) 政策の一環として進められた「貧困との戦い」(The War on Poverty) では、貧困の原因を既存の社会福祉政策とみなし、その改革によって貧困の解消が目指された。それから 1961 年にロバート・マクナマラ国防長官が国防総省の予算編成に導入し、

---

税であるため、貧困な地域の学校区と富裕な地域の学校区とでは、公教育の質に大きな開きがある。

<sup>\*112</sup> 2002 年落ちこぼれ防止法制定により、連邦政府が教育政策の関与に大きく踏み出すことになる。第 6 章で触れる。

<sup>\*113</sup> シーモア・M・リプセット (内山秀夫訳, 1963)、ダニエル・ベル (岡田直之訳, 1969)。



1965 年には全省庁に導入された企画計画予算制度 (planning-programming-budgeting system) は、既存の予算編成には非合理性、非効率性、長期的視点の欠如といった多くの問題があるとして、予算を合理的、効率的に編成するために採用された制度であった。

本項では、1115 特区認可権がこうした時代背景に大きく影響されて誕生した制度の一つであったことを指摘する。1115 特区認可権は、1962 年社会保障法改正によって社会保障法第 1115 条に定められることになった。そこで、1962 年社会保障法改正法案の審議過程の中でも 1115 特区認可権に関する事柄に焦点を当てる。そして、1115 特区認可権の導入過程の議論や導入意図を明らかにすることで、1115 特区認可権が当時の社会工学的発想を色濃く反映したものであることを示す。またそうした社会工学的発想の下での 1115 特区認可権の導入の背景に、アメリカの分権的な政治制度を土台とした、州に民主主義の実験場としての役割を担わせるという認識もあったことを示す。

ジョン・F・ケネディ政権は、それまでの単なる現金給付による貧困救済という形の福祉政策からの転換を目指していた。ケネディ大統領は、貧困者が社会復帰できるような支援事業も福祉政策の一環として実施することを目指し、ついには 1962 年に社会保障法改正を制定することに成功した。ケネディ大統領はこの法案に署名するにあたり、「この改正は、貧困者の社会復帰を増大させ、また子供や働く母親たちへの支援を充実させるなどの福祉行政の強化と改善を州政府に促すものである」と述べている<sup>\*114</sup>。このような意図をもって成立した法改正に、1115 特区認可権が含まれていた。

1115 特区認可権の導入にあたって中心的な役割を果たしていたのは、1961 年 5 月に保健教育福祉省 (Department of Health, Education, and Welfare) 長官のアレクサンダー・リビコフによって創設された専門家集団による特別委員会であった。この委員会は、福祉政策を改善するために現金給付以外の新たな社会支援策として何が適切かという問題について、専門的な見地から模索して社会科学に基づいた回答を提示することを目的としていた。その特別委員会が 1961 年 9 月に作成した報告書の一部に、後の 1115 特区認可権に関わる次のような記述がある。

「一般に育児放棄、非嫡出児の誕生、慢性的な公的扶助への依存状態などについて、それらに適切に対処しうる実験的方法が構築できるとは理解されていない。社会経済的条件が変化するからである。しかしながら、調査を行うことは自然科学と同様に社会科学においても重要である。既存の方法の検証と新たな手法についての実験は、どちらも同じ土台に基づいて実施されなければならない。...(中略)... 特別な実証試験に対する補助金は、しっかりと設計されていれば、社会問題に対するより大きな知見と有用な解決策を提供するものとなる。」<sup>\*115</sup>

---

<sup>\*114</sup> John F. Kennedy, “Statement by the President Upon Approving the Public Welfare Amendments Bill,” July 26, 1962, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1962*, p.580.

<sup>\*115</sup> The Ad Hoc Committee on Public Welfare, “Report of Ad Hoc Committee on Public Welfare

この報告書からは、当時の社会工学的な思想的背景を下に、実験の手段として後の 1115 特区認可権となる制度が必要だという意見が専門家から上がったことがわかる。

リビコフ保健教育福祉省長官はこの報告書の指摘を受け入れ、後の 1115 特区認可権となる制度を福祉事業の充実のために有効な手段とみなして法案成立に努めた。彼は、上院財政委員会の社会保障法改正法案の公聴会において次のように述べている。

「大統領は連邦議会への福祉に関する教書の中で、一部の地域で行われている無慈悲かつ恣意的な受給資格剥奪による福祉縮減の試みが全く成功していない旨に言及した上で、次のように述べた。『しかしながら我々が今日まで主張してきている、社会復帰事業へと進もうとしている地域は、創造的で、思慮深く、適切に運営された予防策や社会復帰事業を実施した結果、その地域の世帯は自助を取り戻し、ひいてはその地域の支援負担が減少したのである。』」<sup>\*116</sup>

リビコフ保健教育福祉省長官は、福祉拡充を実現するための適切な事業を科学的に解明するための手段として後に 1115 特区認可権となる制度案を捉え、導入を目指していたのだった。また彼は、社会保障法改正法案の審議過程で連邦議会下院の歳入委員会の公聴会の場に立ち、後の 1115 特区認可権となる制度案について次のように述べている。

「我々は継続的な努力によって、より効果的な福祉支援事業案を模索する必要がある。同法案は、州が新しい、より良い方法へと前進しうるような独創的もしくは実証試験的な事業に取り組めるようにする。」<sup>\*117</sup>

こうしたリビコフ保健教育福祉省長官の意見からは、後に 1115 特区認可権となる制度の導入のアイデアの背景に、アメリカの分権的な政治制度を土台とした、州に民主主義の実験場としての役割を担わせるという認識があったことを見出すことができる。彼の主張は、第 2 章で言及したブランダイス判事の指摘するところの、分権的な連邦制を採用しているアメリカにおいて州政府は民主主義の実験場としての役割を果たすという考えと符合している。こうした認識の下で彼は、州政府に効果的な福祉拡充のための事業案を実際に導入させ、その効果を検討し、連邦の次元での福祉拡充に役立てたいとして後の 1115 特区認可権となる制度の導入を求めたのだった。

後に 1115 特区認可権となる制度の原案は大きな反論もなく採用され、社会保障法に導入されることとなった。その原案はケネディ政権によって提案され、連邦議会の審議過程

---

to The Secretary of Health, Education, and Welfare,” September 26, 1961.

<sup>\*116</sup> U.S. Congress, the Committee on Finance, “Public Assistance Act of 1962: Hearings before the Committee on Finance,” 87th Cong., 2d sess., on H.R.10606, May 14, 15, 16, 17, 1962, p.109.

<sup>\*117</sup> U.S. Congress, the Committee on Ways and Means, “Public Welfare Amendments of 1962: Hearings before the Committee on Ways and Means,” 87th Cong., 2d sess., on H.R.10032, February 7, 1962, p.172.

に取り入れられた。政府高官の一人によれば、連邦議会には福祉事業における複雑な社会経済的問題の解決にとって必要なものと好意的に受け止められたという<sup>\*118</sup>。審議過程で大きな批判も受けず、1962 年社会保障法改正によりその原案は社会保障法 1115 条に挿入された<sup>\*119</sup>。1115 特区認可権は次のように定められた。

「州における何らかの実験的、先駆的、または実証的プロジェクトが、本法...(中略)... の目的の促進に資するだろうと長官が判断する場合、長官は、第 2 条、402 条、1002 条、1402 条、1602 条の定める要件のいずれかにつき、州がそうしたプロジェクトを実行するのに必要だと考える程度及び期間で、遵守を免除することができる。」<sup>\*120</sup>

以上のことをまとめると、20 世紀半ばに台頭した社会工学的発想が、もともと存在していた連邦制に基づく分権的な政治制度に接ぎ木されることを通じて、1115 特区認可権の誕生に至ったといえるだろう。1115 特区認可権の導入は、19 世紀末からの連邦政府の権限強化の歴史の中に位置づければ一見すると特異なもののように思えるが、社会工学という思想が政治の世界で存在感を増していった時代背景の中に位置づければ、アメリカの既存の分権的な政治制度を基礎に社会工学的発想が積み上げられた結果として理解することができる。

こうした立法府による執政府への 1115 特区認可権の授権の意図を理解することは、その後の 1115 特区認可権の運用を考える上でも重要である。社会工学的発想の下で導入されたために、1115 特区事業はその検証対象となる革新的アイデアの効果を厳密に検証することを強く要請されるものとして運用されたのである。こうした運用は 1980 年代後半にレーガン政権が大幅な変更を加えるまで維持されていた。

## 第 2 項 1115 特区認可権の運用

本項では、1115 特区認可権が執政府にも州政府にもさほど積極的に利用されていなかったことを明らかにし、その理由について 1115 特区認可権の制度的障壁、人を対象にした臨床実験に対する制限、政治エリートの思惑などの観点から解き明かす。

前項で述べたような成立背景もあり、導入当初、基本的に 1115 特区認可権は連邦政府の政治エリートたちの道具として用いられることはなかった。福祉受給者に直接影響が及ぶ 1115 特区事業の実施のためというよりは、行政運営上の円滑化のために 1115 特区認

---

<sup>\*118</sup> Wilbur J. Cohen and Robert M. Ball, 1962, “Public Welfare Amendments of 1962 and Proposals for Health Insurance for the Aged,” *Social Security Bulletin*, Washington, D.C.

<sup>\*119</sup> 第 5 章で述べるように、医療保険制度に 1115 特区認可権が適用されるようになったのは 1965 年のことである。1965 年社会保障法改正の制定により、貧困者への公的医療保険制度であるメディケイドが成立し、そのとき同時にメディケイドが 1115 特区認可権の適用対象の事業となった。他にも、高齢者への公的医療保険制度であるメディケアも 1115 特区認可権の適用対象の事業となった。

<sup>\*120</sup> 1962 年社会保障法第 1115 条 (a)。

可権が用いられることが多かった。こうした傾向は、1967年に保健教育福祉省が作成した1115特区認可権についての報告書の中によく表れている。

「1115 特区事業は福祉支援と福祉行政の改善にとり大変有益な手段になっている。本年1月までに164もの事業が認可を受けている。今日までに認可を受けてきた事業は、公的支援の運営方法の効率性の向上、公的支援の運営の効果の検証、所得控除による就労の奨励、新たな支援の提供方法の構築のための実験などである。」<sup>\*121</sup>

その後も、次の三つの理由からこの傾向は続いた。第一に、1115 特区事業の申請のコストが高いため、そもそも州政府からの申請が少なかったことが指摘できる。1115 特区事業を申請する際、州政府は関係するすべての省庁と当該案についての議論を重ねた上で、数十頁にも及ぶ要綱に沿って申請書を作成し<sup>\*122</sup>、それぞれから認可を得た後、最終的に保健教育福祉省長官から認可を得る必要があったので、作業が非常に煩雑で時間のかかるものだった。

第二に、人体実験の被験者保護のための行政規制の存在である。1960年代、医学研究における臨床実験の場で非人道的な研究がおこなわれていたことが明らかになった。人体実験の被験者保護が声高に叫ばれた結果、1971年4月15日に保健教育福祉省は被験者保護のための要綱を導入した<sup>\*123</sup>。重要なのは、1115 特区認可権に関連する1115 特区事業がこの要綱の対象となったことである。その結果、1115 特区事業の申請を審査する際、治験審査委員会 (Institutional Review Board) の認可が必要になっただけでなく、1115 特区事業の対象となる被験者たちの同意を得る必要が生じた。そのため、被験者を不利な立場に追いやるような福祉縮減を意図した1115 特区認可権の利用は難しかったと考えられる。1983年4月4日、社会保障法の規定する事業がこの要綱の適用範囲から外されたことで、1115 特区事業も要綱の対象外となった<sup>\*124</sup>。

第三の理由は、政治的状況である。1960年代後半以降、公民権運動や福祉権運動が盛んであったため、連邦政府や州政府の政治エリートにとって1115 特区認可権をわざわざ福祉縮減のために運用する必要性がなかった。またリチャード・ニクソン政権は、そもそ

---

<sup>\*121</sup> U.S. Congress, the Committee on Finance, “Social Security Amendments of 1967: Hearings before the Committee on Finance,” 90th Cong., 1st sess., on H.R.12080, August 22, 23, 24, 1967, p.271.

<sup>\*122</sup> Attachment, Social Security Administration to Peter Germanis, July 8, 1985, “Guidelines for Preparing Applications for Section 1115 Public Assistance Demonstration Grant Program,” Folder “Welfare-July 1985 (2 of 2) OA18532,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*123</sup> U.S Department of Health, Education and Welfare, 1971, *DHEW Grants Administration Manual, Chapter 1-40*, U.S. Government Printing Office: Washington, D.C.

<sup>\*124</sup> Federal Register, U.S Department of Health and Human Services Office of the Secretary, March 4, 1983, “Exemption of Certain Research and Demonstration Projects From Regulations for Protection of Human Research Subjects Federal Register Human Subject,” 45 CFR Part 46, Vol. 48, No. 44.

も既存の要扶養児童家庭扶助を廃止し、新たに連邦政府負担による連邦一律の年間最低所得保障と就労要請の厳格化を主目的とした家族支援計画 (Family Assistance Plan) の立法を目指していた。そのため、連邦政府及び州政府の政治エリートは 1115 特区認可権の運用には消極的であるか、福祉行政の改善のためしか用いることはなかった。

以上のような理由から、そもそも 1115 特区事業を申請する州の数は限られており、認可された州も限定的で、1115 特区事業の規模も小さなものとなった。また州政府が 1115 特区事業を申請した理由は多くの場合、州政府以下の行政上の業務を円滑にするためであり、1115 特区事業が政治的な道具として用いられることはほとんどなく、専門的観点から運用されていた。

それでは、わずかながらも認可を受けた 1115 特区事業はどのようにその 1115 特区事業の革新的アイデアの効果を測定していたのだろうか。保健教育福祉省が採用したのは、対照実験による測定であった。州政府が 1115 特区事業の認可を受けて 1115 特区事業を実施する場合、州内は 1115 特区事業の観点から三つに分類できる。

一つは、1115 特区事業とは無関係に既存の事業が実施されている地域である。残り二つは 1115 特区事業の対象地域である。それら 1115 特区事業対象地域は、実験群と統制群と呼ばれる。実験群は新たなアイデアに基づく事業が導入される地域である。統制群はそうした実験群と社会経済的規模で類似してはいるが、新たなアイデアに基づく事業は導入されず、既存の事業のままの地域である。革新的アイデアは、1115 特区事業対象の実験群と統制群の比較によって厳密に評価された。そうした評価を担うのは州の行政組織ではなく、州内の大学等の専門的知識を有する機関であった。

## 小括

本章の目的は、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の意図を明らかにすることであった。1115 特区認可権は、既存の社会保障法の義務の免除を受けて社会保障法が定める連邦画一の事業に代わり州政府が独自の事業を実施できるという意味で、連邦政府から州政府への権限委譲の手段であった。本章では、なぜ連邦政府が社会経済的变化に伴い権限を拡大し公共政策への介入を強めていった中で、1115 特区認可権という連邦政府から州政府に権限を委譲するような制度が導入されたのかという問いに答えを与えた。

すなわち、1115 特区認可権の導入は、19 世紀末からの連邦政府の権限強化の歴史の中に位置づければ一見すると特異なもののように思えるが、アメリカの分権的な政治制度を土台とした、州に民主主義の実験場としての役割を担わせるという考えと、社会工学という思想が政治の世界で存在感を増していった時代背景の中に位置づければ、アメリカの既存の分権的な政治制度を基礎に社会工学的発想が積み上げられた結果として理解できると論じた。以上から、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の運用

目的やその背後にある政治思想を明らかにすることができた。

ところが、1980年に保守派のレーガンがホワイトハウスの座を獲得したことに代表されるように、1980年代に入ると、保守主義が台頭した。保守主義は、それまでの社会工学的発想に基づいて導入された諸々の制度を否定した。注目すべきは、こうした、社会工学的な思想が衰退した中においても、1115 特区認可権という制度自体は残存した、ということである。次章では、1115 特区認可権の導入のための思想的要因が衰退したことで、1115 特区認可権の制度変容を抑制するような、いわゆる制度弾性が弱まっていく中で、1115 特区認可権がどのように新たな目的の為に用いられるようになったのかを明らかにする。

### 第3章 レーガン政権による福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容

本章では、なぜ、どのように福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容が生じたのかを明らかにする。それにより、福祉政策における、執政府の他の二権を介さない政策変更手段の台頭を論じる。一般に制度は、主に戦争や経済状況の変化などといった外生的要因によって変化すると理解されてきた<sup>\*125</sup>。それに対して本章では、立法府が執政府に授権した当初の 1115 特区認可権の条文解釈の変更による、1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容を指摘する。こうした制度変容は一部の研究者の間で転用と呼ばれ、外生的要因によらず内生的要因によって生じる制度変容のメカニズムの一つとして捉えられている<sup>\*126</sup>。よく知られている外生的要因ではなく、内生的要因によって制度が変化する過程を明らかにすることは歴史制度論の研究にとって重要な知見を提供する。

まず第1節では、後のレーガン政権での福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容にとって重要となる四点に触れる。1970 年代初頭のカリフォルニア州での 1115 特区事業の政策変更手段としての利用、1970 年代の司法府による 1115 特区認可権の運用への不介入の判断、州政府の連邦政治における台頭、社会工学的思想の衰退である。

第2節では、福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容が生じた契機を、カリフォルニア州で 1115 特区事業を実施した経験を有する人材がホワイトハウスの重要な地位に就いたことに見出す。1115 特区事業を政策変更手段として利用するというアイデアは、福祉支出増大に歯止めをかけ、福祉を担う主体をより身近な政府に委ねたいと考えるレーガン政権と当時の州知事たちの間で魅力的なものと判断され、受容されるようになっていく。

第3節では、レーガン政権が福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更に留まらず、福祉政策の変更手段としての 1115 特区認可権の利便性を高めるための制度整備も進展させたことを明らかにする。レーガン政権は、州政府が福祉縮減のために 1115 特区事業を利用しやすくするため、州政府の申請を支援するための様々な制度整備を進めていく。すなわち、レーガン政権期に福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更だけでなく、利便性向上のための制度整備という二段階目の制度変容が生じていたことを示す。

第4節では、そうした運用目的の変更と利便性向上のための制度整備の結果、レーガン政権は州知事たちと協力関係を構築し、1115 特区認可権を用いて福祉縮減及び州政府へ

---

<sup>\*125</sup> Krasner (1989)、Collier and Collier (1991).

<sup>\*126</sup> Thelen (2003)、Hacker (2004)、Streeck and Thelen (2005).

の権限委譲を進めたということを明らかにし、執政府の他の二権を介さない政策変更手段の台頭を論じる。

## 第 1 節 運用目的の変更を可能とした要因

### 第 1 項 カリフォルニア州の 1115 特区事業の実施

本項では、1970 年初頭のカリフォルニア州での当時のレーガン州知事の下での 1115 特区事業に着目する。実は後述するように、この 1115 特区事業での経験は、後に大統領に就任するレーガン大統領が 1115 特区認可権の運用目的を政策変更手段へと変更させた大きな要因となったのである。以下では、主にチャールズ・ホップズに注目する。ホップズに注目するのは、彼がカリフォルニア州での 1115 特区事業の立案と実施の際に重要な役割を果たしていただけでなく、レーガン政権期にはホワイトハウス入りしてレーガン大統領の下で福祉改革を主導する立場になるからである。

1970 年、カリフォルニア州では福祉支出が州政府の財政を圧迫しており、福祉支出の抑制が急務とされていた。その対策として、1970 年には 1000 万ドルもの福祉予算削減がおこなわれていた。しかしながら、州社会福祉局副局長 (Chief Deputy Director of Social Welfare) のホップズは地元紙の取材に対して、この 1970 年の福祉予算削減が自らの所属する社会福祉局ではなく財務長官主導で実施されたものと前置きをおいた上で、この対策は不十分であり、より根本的な福祉縮減のための改革が必要だと強く主張した<sup>\*127</sup>。こうした考えの下、ホップズは社会福祉政策そのものを変革するため、レーガン州知事が立ち上げた公的扶助改革対策本部 (Public Assistance Reform Task Force) の一員として 1971 年 8 月に成立した 1971 年カリフォルニア州福祉改革法 (Welfare Reform Act of 1971) の法案作成段階から成立までの一連の過程で重要な役割を果たしたのだった<sup>\*128</sup>。

この 1971 年カリフォルニア州福祉改革法は、1115 特区認可権に基づいて連邦政府から認可を得た 1115 特区事業である地域社会労働経験事業を実施するために制定された。重要なのは、この事業の目的が明確に福祉縮減を意図したものであったということである。福祉受給者に対しては地域社会への奉仕活動を義務付けることで就労を促し、また潜在的受給者に対しては福祉受給の申請を抑制することを意図して導入された。その結果、レーガン州知事は大幅な福祉縮減に成功した。カリフォルニア州の福祉受給者は 1963 年から 1970 年にかけて約 4 倍にも急増し、1971 年時点では全州民の約 8% もの市民が福祉受給者となっていた。ところが、この改革により 1974 年には福祉受給者は 1970 年と比べて 17% も減り、20 億ドルも支出削減することに成功したのであった<sup>\*129</sup>。

---

<sup>\*127</sup> Ted Fourkas, "Welfare Official Says Haste, Budget Crisis Prompted Cuts," *The Modesto Bee*, July 28, 1970, p.B5.

<sup>\*128</sup> "Governor's "Legacy" Task Forces Seek Ways to Strengthen Local Government, Increase Public Safety, Cut State Taxes," *California Journal*, January, 1973, pp.7-10.

<sup>\*129</sup> Michael J. New, "Reagan's Governorship Transformed American Poli-



既に述べたように、1980 年代後半以前までは 1115 特区認可権は、専門的見地から福祉拡充に繋がる革新的なアイデアの検証のために用いられていた。しかしながらホブズの主導の下、レーガン州知事はそうした既存の運用方針と異なり、1115 特区事業を明確に福祉縮減実現のための手段として用いたのであった。

こうしたレーガン州知事による 1115 特区事業の申請は、ホワイトハウスとの大きな衝突を招いた。当時カリフォルニア州政府高官の一人であったジェームズ・ホール (James Hall) は、1115 特区認可権の認可を得るためにニクソン政権と論争を繰り広げたと述懐している<sup>\*130</sup>。1971 年 4 月 2 日、最終的にニクソン大統領はカリフォルニア州サクラメントまで訪れ、レーガン州知事と会合を開いた。その会合の場にてようやく、連邦政府側の代表の一人であった保健教育福祉省長官エリオット・リチャードソン (Elliot Richardson) とレーガン州知事は共同声明の中で、「連邦法が定める要件を州政府に免除させる代わりに、州政府に 1115 特区事業を執り行わせるという制度を利用して、州政府に既存の連邦法の規定に反する政策を実施させる」<sup>\*131</sup> ことについてほぼ合意ができたと述べた。ちなみにレーガンとホブズは、レーガンの 1976 年大統領選挙への出馬のために彼らが共同で執筆した著書『ロナルド・レーガンの行動喚起 (Ronald Reagan's Call to Action)』の中でこの改革について触れ、連邦政府からの圧力に負けずに福祉改革に成功したと自賛している<sup>\*132</sup>。

この経験によりホブズは次の二つの認識を持つようになり、ホワイトハウス内の重要な役職に就いた後にも活かされることになったと考えられる。第一に、ホブズが 1978 年に著した著書にあるように、福祉制度の改革のためには脱中央集権的な制度の構築が不可欠である<sup>\*133</sup>という認識である。第二に、この経験によりホブズは、1115 特区事業の政治的利用が福祉改革に有用だと認識するようになった。この認識は、1115 特区認可権を介して州政府に福祉縮減の 1115 特区事業を実施させ、福祉縮減を実現しようとするレーガン政権二期目の政策アイデアに生かされたと考えられる。

## 第 2 項 司法府の判断

前章で述べたように、基本的にレーガン政権以前までは、1115 特区認可権は福祉受給者の支援を厚くするような専門的観点からの改良案の模索のために使われていた。また第 5 章で詳しく述べるように、1965 年社会保障法改正によって導入されたメディケイドは

---

tics,” June 10, 2004, <<http://www.nationalreview.com/article/211036/morning-california-michael-j-new>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*130</sup> Interview, James M. Hall, “Supporting Reagan: From Banks to Prisons,” Conducted by Nicole Biggart and Gabrielle Morris, *Regional Oral History Office*, 1978, 1984, 1985.

<sup>\*131</sup> Robert B. Semple Jr., “Nixon Stays California Welfare Cutoff,” *New York Times*, April 3, 1971.

<sup>\*132</sup> Reagan and Hobbs (1976), pp.94-103.

<sup>\*133</sup> Hobbs (1978).

その導入時に 1115 特区認可権の対象事業とされたのだが、そうしたメディケイドについての 1115 特区認可権もまた、基本的にメディケイド受給者を支援する方策の模索のために利用されていた。

ただし、少数ながらもこうした人々への支援を減らすことを目的とした 1115 特区事業も認可されていた。重要なのは、こうした少数の 1115 特区事業に対して下された司法府の判断であった。これらの判断は、後の 1115 特区認可権の運用目的の変更を法的に支えていく。その時期に下された司法府の判断は、後のレーガン政権による 1115 特区認可権の運用目的の変更に対して司法府の介入を難しくしていくのである。

例えばアグアヨ対リチャードソン事件は、1972 年に保健教育福祉省長官がニューヨーク州に対して、公益就労機会事業 (Public Service Work Opportunities Project) と独立奨励事業 (Incentives for Independence) の実施のための 1115 特区事業を認可したことに、福祉受給者たちと福祉権運動団体らが異議を申し立てたものである。これらの事業は、賃金や常勤の就労を誘引として福祉受給者の就労を促すことができるかどうかを検証するために、ニューヨーク州の全 64 の社会支援地域のうち 14 の地域に居住する 15 歳以上の要扶養児童家庭扶助受給者を対象とした、いわゆる対照実験のための一年間の期限付きの事業であった<sup>\*134</sup>。

公益就労機会事業は、実験群 (都市、郊外、田舎の 3 地域) と統制群 (11 地域) の要扶養児童家庭扶助の受給者に対して、例えその者が全日制の学校の生徒であっても州政府が提供する公共事業もしくは就労訓練に従事することを義務付けた。彼らの福祉給付額は労働や就労訓練から得られた賃金として支払われるので、それらを怠った場合には福祉受給額は減額された。さらにこの事業は、統制群の要扶養児童家庭扶助受給者に対して常勤の従業員になることを禁じ、また得られる賃金の上限として本来の福祉受給額を設定した。一方で独立奨励事業は、実験群の要扶養児童家庭扶助受給者に対して常勤として働くことと福祉受給額以上の賃金を得ることを認めていた<sup>\*135</sup>。したがってこの事業は、実験群と統制群の間の条件に違いを設定し、その違いが効果をもたらすか検証することを目的としていたことがわかる。

この裁判は連邦控訴審判決で結審した。この裁判ではいくつかの点が争われたが、本研究にとって重要なのは次の二点である。すなわち、これらの事業がアメリカ合衆国憲法修正第 14 条に定められた平等保護条項に反するか否かと、社会保障法に違反するか否かである<sup>\*136</sup>。

まず原告らは、ニューヨーク州の要扶養児童家庭扶助受給者が 1115 特区事業の実験群 (3 地域)、1115 特区事業の統制群 (11 地域)、既存の要扶養児童家庭扶助事業 (50 地域) の三つに分けられることを平等保護条項違反だと主張した。これに対して裁判所は、こうし

---

<sup>\*134</sup> Aguayo v. Richardson, 473 F.2d 1090 (2d Cir. 1973).

<sup>\*135</sup> *Ibid.*

<sup>\*136</sup> 他に、アメリカ合衆国憲法修正第 5 条及び第 14 条の適正手続き条項などについても争われた。

た分類は恣意的でも永続性を意図したものでもなく、都市、郊外、田舎などに居住する多様な背景を有した者たちを適切に標本抽出しているのであって、合理的であると述べた。また裁判所は、州政府が 1115 特区事業の対象地域として限定的な範囲を設定したからとして、有益な事業の実施を平等保護条項に違反するとして排除すべきではないとも述べた<sup>\*137</sup>。

次に原告は、1115 特区認可権が保健教育福祉省長官に、要扶養児童家庭扶助の候補者や受給者への支援の削減や拒否を伴うような事業の実施を認可する権限を与えていないと主張した。それに対して裁判所は、保健教育福祉省長官に課せられている唯一の制約は、その事業が社会保障法の中の指定された部分の目的の促進に寄与する見込みがあるかどうかで判断しなければならないということのみであり、ニューヨーク州のこの 1115 特区事業は社会保障法における「継続的な親による児童の養育の維持と両立した、自助と個人の独立の最大化」に当たると述べた<sup>\*138</sup>。

次に判決では、法の目的の促進に寄与する見込みがあるという保健教育福祉省長官の判断に合理的根拠があるか否かに関してこれらの事業の詳細に触れながら、保健教育福祉省長官の判断は事実関係を適切に熟慮したものであり、また明確な誤りは見受けられないとした。更に言えば裁判所は、そうした行政組織の判断を上書きする権限を有していないと続けた<sup>\*139</sup>。このようにして、原告の主張は悉く退けられたのだった。

クレーン対マッシューズ事件は、1975 年に保健教育福祉省長官がジョージア州に対して、メディケイド受給者費用分担改革事業 (Recipient Cost Participation in Medicaid Reform) 実施のための 1115 特区事業を認可したことに、この事業の対象となったメディケイド受給者たちが異議を申し立てたものである。この事業は、メディケイド受給者に医療負担を求めることでメディケイド受給者のメディケイドの過剰な利用の抑制が実現できるかを検証する実証事業であった。対象となるのは、メディケイド受給者のうち「社会保障法に定められる公的扶助の対象となっている者」として受給資格を得ている者たちであった<sup>\*140</sup>。

この裁判は連邦地方裁判所判決で結審した。この裁判では、保健教育福祉省長官が 1115 特区認可権により、当時は社会保障法で認められていなかったメディケイド受給者への医療負担を求めるような事業の実施を認めたことが、法に定められている権限の逸脱か否かで争われた。判決では、「1115 特区認可権の下で保健教育福祉省長官の権限に唯一課せられている制約は、当該の事業が法の目的の促進に寄与する見込みがあるものだという観点から判断を下さなければならないということのみであり」、「連邦議会はこの判断を裁判所ではなく保健教育福祉省長官に委ねている」と述べられた。「したがって、ひとたびあ

---

<sup>\*137</sup> 473 F.2d 1090 (2d Cir. 1973).

<sup>\*138</sup> *Ibid.*

<sup>\*139</sup> *Ibid.*

<sup>\*140</sup> *Crane v. Mathews*, 417 F. Supp. 532 (N.D. Ga. 1976).

る事業が保健教育福祉省長官によって認可されたならば、裁判所の果たす唯一の機能は、彼の判断が恣意的、専断的、合理的根拠の欠如によるものであったかどうかを判断することのみであり、「裁判所は、保健教育福祉省長官の判断の特定の箇所について異なる意見を有するということのみをもって、保健教育福祉省長官が事業を認可する権利を否定しない」と続けた。さらに、「そうした判断は保健教育福祉省長官に委ねられているのであり、彼が法の認める範囲でそれを行行使する限りにおいて、維持されなければならない」と断じた。そして今回、保健教育福祉省長官は恣意的、専断的、合理的根拠の欠如によって判断したとは認められないとして、裁判所は原告の訴えを退けた<sup>\*141</sup>。

このように、アグアヨ判決によって 1115 特区事業は平等保護条項に関して合憲判決を勝ち取り、また保健教育福祉省受給者の受益を削減するような 1115 特区事業であっても、社会保障法の定める目的のうちいずれかに合致する場合は実施できるとする判決を勝ち取った。さらに重要なのは、アグアヨ判決とクレーン判決により裁判所は、1115 特区事業が社会保障法の定めるいずれかの目的に合致しているか否かについて判断する権限を有しておらず、唯一できるのは 1115 特区事業の認可が恣意的、専断的、合理的根拠の欠如によってなされたものであるかどうかのみを処断することであるという判断がなされたことである。

こうした司法府の判断は、執政府による 1115 特区認可権の行使に対して司法府が介入する権限を有していないことを明示するものであった。後に述べるようにこの司法府の判断は、レーガン政権以降の執政府が行った立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈の変更を司法府が防止するのを困難にするのだった。

### 第 3 項 州政府の変化

第 1 章でも述べたように、20 世紀後半から 21 世紀初頭にかけて全米の州知事の権限は、非常に大きなものになったと言われている。1990 年までに、ほぼ全ての州知事の任期が、それまで主流であった 2 年以内から、4 年に延長された<sup>\*142</sup>。1990 年代半ばにかけて、全米の州知事たちが予算決定における項目別拒否権や監督権限を獲得し、強い権限を持つようになった<sup>\*143</sup>。一部の州では、州知事が予算案に対して拒否権を行使して州議会につき返す際、予算案の内容や支出額などに変更を加えることを認めるような権限を与えるようになった<sup>\*144</sup>。任命権については、新たに行政機関が創設された際、州議会が州知事に、その機関の長の任命権を与える傾向がみられるようになった<sup>\*145</sup>。

加えて州政府は、自身で事業案を考案し実施するのに十分な人的資源を確保できるよう

---

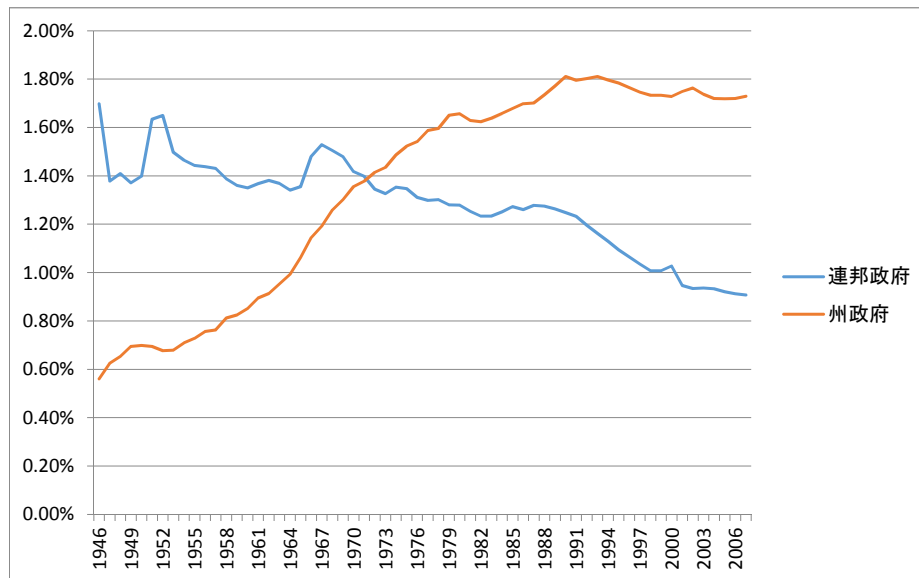
<sup>\*141</sup> *Ibid.*

<sup>\*142</sup> Ferguson (2006), pp.62-5.

<sup>\*143</sup> *Ibid.*, pp.20-1.

<sup>\*144</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>\*145</sup> *Ibid.*, p.21.



以下の出典を参考に、筆者作成：(公務員数)Harold W. Stanley & Richard G. Niemi, 2009, *Vital Statistics on American Politics 2009-2010*, Washington, D.C.: CQ Press. (人口)Census Bureau, "Population Estimates: Historical Data," <<https://www.census.gov/popest/data/historical/>>(2015年3月3日).

図3 全人口に占める連邦政府と州政府の公務員数の割合の変遷

になった。図3は、全人口に占める連邦政府と州政府の公務員数の割合の変遷を示したものである。この図からは、20世紀半ばまでは州政府の公務員割合が連邦政府のそれと比べてかなり少なかったのに対して、1970年代以降、州政府の公務員割合の方が連邦政府のそれよりも大きくなっていったことがわかる。

それから、全米知事協会の連邦政治への影響力の増大が指摘できる。ジョン・ダグラス・ニュージェントによれば、州知事を長とする州政府は、連邦政府の介入を抑制し自らの自治や裁量権を確保するため、ワシントンDCに事務所を設け、また全米知事協会などの州知事連合を組織するなどして積極的にロビー活動を展開し、連邦政治に影響力を及ぼすようになったという。そうした全米知事協会の連邦政治への影響力増大の端緒となったのが、1986年から1987年にかけて全米知事協会会長を務めた当時アーカンソー州知事のクリントンであった。クリントンは、後に1988年家族支援法<sup>\*146</sup>として成立することになる連邦での福祉改革法案の作成段階から下院歳入委員会に働きかけ、また審議期間には南部選出の民主党連邦議会議員らに法案成立のために支持に回るよう積極的に交流を図ったのだった。こうしたクリントンの働きかけは、その後に全米知事協会や州知事が積極的に連邦政治に関与するようになった端緒と考えられている<sup>\*147</sup>。

<sup>\*146</sup> Family Support Act of 1988, P.L.100-485, October 13, 1988.

<sup>\*147</sup> Nugent (2009).

## 第4項 社会工学的発想の衰退

この他に後の 1115 特区認可権の制度変容にとって重要な政治現象は、1980 年代に入ってから 1115 特区認可権を生み出した社会工学的思想の衰退である。1980 年代から台頭したレーガン大統領に代表される保守派は、1970 年代までに社会工学的発想に基づいて導入された諸々の制度を否定して「小さな政府」こそが望ましいとする主張を掲げ、強い政治的影響力を持つようになった。こうした保守派の台頭による社会工学的発想の衰退は、1115 特区認可権にも大きな意味を持っていた。それまで 1115 特区認可権は、その導入の思想的根拠となった社会工学的発想に従い、革新的アイデアの効果を検証する手段として利用されてきた。しかしながら社会工学的発想の衰退は、1115 特区認可権を導入時の意図以外の目的に用いる余地を生むこととなったのである。歴史制度論の用語を用いるならば、1980 年代は 1115 特区認可権の制度変容を抑制していた、いわゆる制度弾性が弱まった時代でもあった。次節ではこうした中、1115 特区認可権が新たな目的の為に用いられるようになった契機が訪れ、1115 特区認可権の運用目的に変更が生じたことを明らかにする。

## 第2節 運用目的の変更

### 第1項 レーガン政権一期目の政策方針

レーガン政権は二期目に 1115 特区認可権の運用目的を変更し、1115 特区認可権の制度変容を行った。そこに至る過程を明らかにするために、まずレーガン政権一期目の福祉政策の方針と達成内容、それから彼らが認識していた課題を明らかにする。一般にレーガン政権の福祉政策は、小さな政府を志向する政治信条の下で、一貫した政策選好を貫いていたと考えられている。確かに政治信条の方向性には一貫性はあるものの、実は一期目と二期目とでは福祉政策に対する見方は大きく異なる。

レーガン大統領は、巨額の財政赤字を解消することを公約の一つとして掲げて選挙戦を勝ち抜いた<sup>\*148</sup>。公約の中で彼は国防計画の強化と社会保障制度の維持を掲げていたため、歳出の削減対象が極めて限定されていた。大規模な歳出削減が可能であり、また同時に有権者の支持を失わない分野として残っていたのが福祉であった。結果として、1981 年包括予算調整法<sup>\*149</sup>では財政均衡を目的とした公的扶助の大幅削減が行われた。給付資格要件に所得上限を設け、勤労所得者に対する税率引き上げるなどした結果、例えば要扶

---

<sup>\*148</sup> Ronald Reagan, “Ronald Reagan’s Announcement for Presidential Candidacy,” November 13, 1979, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/11.13.79.html>> (2015 年 9 月 10 日), Ronald Reagan Library; Ronald Reagan, “Ronald Reagan’s Acceptance Speech for the Republican Presidential Nomination,” July 17, 1980, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/7.17.80.html>> (2015 年 9 月 10 日), Ronald Reagan Library.

<sup>\*149</sup> Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, P.L.97-35, August 13, 1981.

養児童家庭扶助の受給者数は8%減少し、給付額は9%減少した<sup>\*150</sup>。

しかしレーガン政権は、一期目での大規模な福祉縮減だけでは満足しなかった。1985年7月、大統領府内の機関である国内政策会議 (Domestic Policy Council) が開いた貧困扶助についての会議において、のちに大統領補佐官として福祉改革を担当することになるホップズ政策開発担当大統領副補佐官 (Deputy Assistant to the President for Policy Development) は、「これまでの数年間の改革は受給資格を厳格化し、受給額を削減し、行政機能を改善させたものの、現在のところ更なる福祉改革の限界に達してしまった」と述べ、抜本的な改革の必要性を指摘した<sup>\*151</sup>。

前節で指摘したように、ホップズはレーガンがカリフォルニア州知事の時、福祉改革を断行するのに最も貢献した人物であり、また、レーガンが1976年大統領選挙に出馬するに際してレーガンと共著で本を出版するなど、レーガンと非常に近い存在であった<sup>\*152</sup>。ホップズは、1984年にレーガン政権の政策開発担当大統領副補佐官として迎え入れられた後、1985年に政策開発室長 (Director of the Office of Policy Development) となり、1987年から大統領補佐官として活躍した。

二期目においても更なる福祉改革が必要な理由としてホップズは、未だに解決できていない三つの点について言及している。その当時の政策が、経済的に困窮しておらず救済の必要のない人々も公的扶助の対象となっていること、労働と自立への意欲を減じていること、そして家族と地域社会 (community) の連結を弱めていることである。こうした問題に対処する上で、ホップズは次の二つの原則を掲げる必要があると指摘する。一つは、基本的な生活要件を満たすための手段が第一に個人の努力であり、次に家族や地域社会の支援、そして最後に連邦政府や州政府による公的な支援であるべきということ。もう一方の原則は、連邦政府の役割が個人、家族、地域社会などの支援を補うことに限定されるべきということである<sup>\*153</sup>。

こうした問題認識とその対処方針に基づき、その後レーガン政権は抜本的な福祉制度改革による福祉縮減と州政府への権限委譲の達成を志向するようになったのである。それが二期目のレーガン政権の福祉政策である。

---

<sup>\*150</sup> U.S. Congress, the Subcommittee on Oversight and the Subcommittee on Public Assistance and Unemployment Compensation of the Committee on Ways and Means, “Effects of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (OBRA) Welfare Changes and the Recession of Poverty,” 98th Cong., 2d sess., July 25, 1984, p.10.

<sup>\*151</sup> Memo, Peter Germanis to Charles Hobbs, July 19, 1985, “Incremental vs. Systemic Welfare Reform,” Folder “Low Income Assistance Reform 06\_19\_1985(2of3) OA18531,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*152</sup> Reagan and Hobbs (1976).

<sup>\*153</sup> Memo, Peter Germanis to Charles Hobbs, July 19, 1985.

## 第2項 『依存からの脱却』作成と二期目の政策方針

それでは、レーガン政権二期目の政策方針は、具体的にどのようなものだったのだろうか。レーガン政権二期目の政策方針は、レーガン大統領が国内政策会議に命じて作成させた『依存からの脱却 (Up from Dependency)』という報告書<sup>\*154</sup>に明快に述べられている。以下では、この報告書が、1984年にレーガン政権内の重要な地位に就いたホップズの指揮の下、どのように作成され、また、どのように実際の政策へと結びついていたのかを明らかにすることで、レーガン政権二期目の政策方針の転換を示す。その際、政権内で最も重要な役割を果たしたホップズに注目する。

1985年8月1日、国内政策会議が開いた貧困扶助についての会議において、ホップズは、レーガン政権二期目における福祉政策の目標と戦略について明快に論じた。ホップズはまず、五つの政策目標を提示した。第一に、貧困者への救済は補足的なものであるべきで、貧困救済は個人、家族、地域社会等の支援が不十分な人に限定しなければならない、ということ。第二に、福祉改革の目標として、貧困救済はより地域社会に近い政府が担うべきで、そのためには州全体での1115特区事業を導入すべきだということ。第三に、連邦政府は州政府が十分な福祉を供給できるよう保証すべきだということ。第四に、福祉受給者が受給額の増大のために職を辞するか、所得を意図的に減ずることによって、彼らの財政状況を改善できるようにしてはならないということ。第五に、健全な肉体を持ちながらも働いていない福祉受給者、もしくは子どもの養育を必要としない福祉受給者は、就労を義務付けられるべきだということ<sup>\*155</sup>。

注目したいのは、ここでホップズが1115特区認可権に期待している役割である。上述の通り、ホップズが二番目に示した政策目標は、より地域社会に近い政府に貧困救済を担わせるための手段として1115特区認可権を利用すべきというものであった。ホップズの掲げた政策目標は、福祉政策を担う主体が連邦政府ではなく州政府やそれ以下の主体だという建国以来のアメリカの分権主義的発想と整合的である。しかもホップズは、1115特区認可権を連邦政府の福祉政策への介入を押し留める有効な手段として位置づけたのだった。

こうした政策目標の実現のためにレーガン政権が採用しうる方策は二つあった。一つは、社会保障法の改正によって既存の1115特区認可権をより政権にとって望ましい形に修正した上での、1115特区認可権の積極的運用による改革である。もう一つは、1962年に導入された既存の1115特区認可権の運用目的の変更による改革である。当初ホップズ

---

<sup>\*154</sup> Low Income Opportunity Working Group, 1986, *Up from Dependency: A New National Public Assistance Strategy*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office; 『依存からの脱却』の具体的内容については、本論文の最後に補遺として記した。

<sup>\*155</sup> Memo, Charles Hobbs to Domestic Policy Council, August 1, 1985, "Public Assistance to Alleviate Poverty," Folder "Welfare 1985 OA18532," Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.



は前者を選択した。その根拠として彼は、既存の制度ではたとえ 1115 特区事業を通じて州政府が支出削減を達成しても、その削減額と同額だけ連邦政府からの補助金が削減されてしまうので、州政府には 1115 特区事業による支出削減を目指すことへの動機が小さいことを挙げている<sup>\*156</sup>。

それを解決するために、州政府の 1115 特区事業に対する連邦補助金を一括補助金にし、州政府が支出削減を達成した場合はその連邦補助金を州政府が他の用途にも利用できるように法改正をすべきだと述べた<sup>\*157</sup>。1985 年の 11 月 20 日の国内政策会議においてホップズは、1115 特区事業による改革の実施のためには 1962 年に導入された既存の 1115 特区認可権では不十分であり、立法によって新しい形での 1115 特区事業の推進を目指すべきだと明確に主張した<sup>\*158</sup>。それによって、アメリカ全土での福祉縮減及び州政府への権限委譲という福祉改革が実現できるという。

このように、国内政策会議におけるホップズの意見は、連邦政府から州政府への権限委譲、州全体での 1115 特区事業の推進、就労の義務付け、執政府による州政府の 1115 特区事業の支援、1115 特区事業を通じたアメリカ全土での福祉改革といった、その後クリントン政権にまで継承されていく福祉政策の路線を明確にあらわしている。また、ここからは、1115 特区認可権が、ホップズに代表される保守派<sup>\*159</sup>たちで構成されているレーガン政権によって、1962 年の社会工学的発想の下での導入時の意図とは異なる目的のために有効な方法だと認識されるようになったことがわかる。つまり彼らは、福祉政策の拡充を専門的な観点から模索するために社会工学的発想の下で導入された 1115 特区認可権を、福祉縮減と州政府への権限委譲という保守的な政策改革にとって有効な政治的手段として捉えるようになったのである。

重要なのはこうしたアイデアの由来が、前節で述べたようにホップズのカリフォルニア州における 1115 特区事業による福祉縮減のための福祉改革に遡ることができるというこ

---

<sup>\*156</sup> Memo, Charles Hobbs, October 21, 1985, “Financing a Low Income Assistance Demonstration Program,” Folder “Low Income Assistance Working Group (2 of 3) OA18531,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library; 例えば、連邦政府と州政府の分担割合が 1 対 1 の州政府を考える。1115 特区認可権を用いなかった場合、福祉事業に 100 万ドルの費用がかかると想定されている州が、1115 特区認可権の認可を得て実施した 1115 特区事業の費用を 60 万ドルに抑えたとする。このとき、州政府は福祉事業において 40 万ドルの費用削減を果たしている。しかしながら、連邦政府との分担割合が 1 対 1 なので、連邦補助金額も 50 万ドルから 30 万ドルへと減額してしまう。したがって、努力に対する見返りがかなり小さく、州政府が 1115 特区事業を利用する動機がさほどないことがわかる。

<sup>\*157</sup> Memo, U.S. Department of Justice to Low Income Assistance Working Group, November 1, 1985, “Legal Issues Relating to Proposals of Working Group on Low Income Assistance,” Folder “Low Income Assistance Working Group (1 of 3) OA18531,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*158</sup> Memo, Charles Hobbs to Domestic Policy Council, November 20, 1985, “Public Assistance to Alleviate Poverty,” Folder “Low Income Assistance Working Group (1 of 3) OA18531,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*159</sup> ホップズは、保守派で有名なヘリテージ財団から、福祉縮減の必要性を指摘する書籍、Hobbs (1978) を出版している。

とである。1970年代、カリフォルニア州知事レーガンの下でホップズは、州社会福祉局副局長として既存の 1115 特区事業の運用のされ方と異なり、明確に福祉縮減実現のための手段として用いた。その結果、レーガン州知事は大規模な福祉縮減を実現したのだった。

この経験によりホップズは、福祉制度の改革のためには、脱中央集権的な制度の構築が不可欠であるという認識を持つようになった<sup>\*160</sup>。この着想は、1986年12月、ホップズを中心としたホワイトハウスの担当者たちがまとめた『依存からの脱却』と題する報告書で、連邦の福祉改革には州政府以下の次元での実験が不可欠であるということと、福祉政策は州政府以下を土台とすべきであるということを強く強調していること<sup>\*161</sup>と一致しており、ホップズのアイデアが彼の政権入りによってホワイトハウス内に持ち込まれたことが明らかである。

加えてこのカリフォルニアでの福祉縮減の経験により、ホップズは 1115 特区認可権の政治的利用が福祉改革に有用だと認識するようになった。1985年8月1日に国内政策会議が開いた貧困扶助についての会議において、ホップズはレーガン政権二期目における福祉政策の目標と戦略について論じる中で、福祉改革の目標として貧困救済はより地域社会に近い政府が担うべきで、そのためには州全体での 1115 特区事業を導入すべきだと主張している<sup>\*162</sup>。ホップズはカリフォルニアでの経験により、1115 特区認可権の政治的利用が福祉改革に有用だというアイデアをホワイトハウスに持ち込んでいたのである。

こうした政権内での政策アイデアの醸成に支えられたレーガン大統領は、公式に福祉政策の方針転換を表明するに至った。政権の一期目の福祉政策が財政赤字のための歳出削減を意図して行われたのに対し、二期目の特に 1986 年以降の福祉政策方針は、福祉制度それ自身を対象とした改革を目指したものだだった。その転換が公式に表明されたのは 1986 年 2 月 4 日の一般教書演説であった。この演説でレーガン大統領は、「私は国内政策会議に対し、1986 年 12 月 1 日までに貧困家庭の財政、教育、社会、安全性についての諸々の懸念に迅速に対応できるような数々の事業と戦略の評価を示すよう命じる」<sup>\*163</sup>と述べ、福祉政策に対する具体的な方法を模索する決意を表明した。

1986 年 12 月、この演説を受けてホップズを中心として創設された低所得機会作業部会 (Low Income Opportunity Working Group) が『依存からの脱却』<sup>\*164</sup>を作成し、大統領に提出した。この中でホップズらは、アメリカ全土での福祉改革には州政府以下の次元での実験が不可欠であるということと、福祉政策は州政府以下を土台とすべきであることを強調し、それらを進めるには既存の枠組みではなく 1115 特区認可権を刷新すべきと進言している。ここにも、レーガン政権が福祉縮減だけでなく州政府への権限委譲の手

---

<sup>\*160</sup> Hobbs (1978).

<sup>\*161</sup> Low Income Opportunity Working Group, 1986.

<sup>\*162</sup> Memo, Charles Hobbs to Domestic Policy Council, August 1, 1985.

<sup>\*163</sup> Ronald Reagan, "Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union," February 4, 1986, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1986*, p.128.

<sup>\*164</sup> Low Income Opportunity Working Group, 1986.

段として明確に 1115 特区認可権を位置づけていることがわかる。レーガン政権は 1115 特区認可権を、かつての分権的なアメリカの公共政策の在り方を実現する手段としてみなしたのだった。

実際、その時期以降、レーガン政権はこの報告書を参考に福祉政策を実行するようになり、政権の福祉政策は大きく転換した。レーガン大統領の政策方針は、州知事たちの前でおこなった演説の中にあらわれている。彼は「我々の目標は、州と地域社会に自身らの固有の経験に基づく貧困対策アイデアを実行させる手順の構築である」<sup>\*165</sup>と述べている。その時期以降、レーガン政権は主に立法を通じて、こうした福祉改革の実現を目指したのであった。

### 第 3 項 立法の失敗と運用目的の変更

こうした政権内での議論に基づいて作成された法案は連邦議会に提出されたものの、政権の望んだ結果は得られなかった。上院では 1987 年 2 月 26 日にボブ・ドール (Robert Joseph "Bob" Dole) 上院議員 (共和党、カンザス州選出) が五名の共同提案者と共に大統領の依頼により提案した<sup>\*166</sup>。同年 3 月 3 日に複数の委員会に付託されたが、いずれの委員会も期限内に審議報告書を提出しなかったため、廃案となった。

下院では 1987 年 2 月 26 日にジョン・ダンカン (John James Duncan, Sr.) 下院議員 (共和党、テネシー州選出) と四名の共同提案者により提案された<sup>\*167</sup>。二つの委員会に付託され、後に 1988 年家族支援法となる法案<sup>\*168</sup>に組み入れられた。ところが、レーガン政権がとりわけ望んでいた州政府への幅広い 1115 特区事業の機会の提供のための 1115 特区認可権の改革案は、1988 年 6 月に上院の本会議の場で、州政府が受給者の権利を侵害する恐れがあるとした民主党の反対により削除されてしまった<sup>\*169</sup>。結局、レーガン政権が強く求めた条文を削除されたまま家族支援法案は連邦議会を通過した。

レーガン政権の失敗の様子は、レーガン大統領が 1988 年家族支援法の署名時声明 (signing statement) において、州政府に福祉依存脱却を目指す実験的アイデアを実行させ、アメリカ全土での福祉改革を果たすという政権の従来の政策方針<sup>\*170</sup>には触れず、同法の就労促進の役割のみを称賛したところに如実に表れている<sup>\*171</sup>。

---

<sup>\*165</sup> Ronald Reagan, "Remarks to Members of the National Governors' Association," February 23, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, p.171.

<sup>\*166</sup> S.610.

<sup>\*167</sup> H.R.1288.

<sup>\*168</sup> H.R.1720.

<sup>\*169</sup> Congressional Quarterly, 1989, *Congressional Quarterly Almanac 100th Congress 2nd Session 1988 Volume XLIV*, Congressional Quarterly Inc.; Washington, D.C., p.361 .

<sup>\*170</sup> Ronald Reagan, "Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union," January 27, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, pp.56-61; Ronald Reagan, "Radio Address to the Nation on Welfare Reform," August 1, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, pp.907-9.

<sup>\*171</sup> Ronald Reagan, "Remarks on Signing the Family Support Act of 1988," October 13, 1988,

その一方でレーガン政権は、1988 年家族支援法にて就労機会基本技能訓練 (Job Opportunities and Basic Skills: JOBS) という事業を新しく導入するという成果を挙げていた<sup>\*172</sup>。州政府は、就労機会基本技能訓練の実施を義務付けられた。この事業は、扶養児童のいる貧困家族が長期間の福祉依存に陥らないようにすべく、教育と訓練を受けて職に就くことを保証するという目的のために、州政府の予算の許す限り 3 歳未満の児童を扶養する者と 16 歳未満の者を除く就労可能な全ての要扶養児童家庭扶助受給者に対し、職業教育や訓練事業への参加を義務づけるものであった。もしこの義務に違反した場合、違反状態が継続されている限り、その世帯は要扶養児童家庭扶助を受給できないと定められた。全ての州政府は、1992 年 10 月 1 日までに、保健福祉省 (Department of Health and Human Services)<sup>\*173</sup>の承認を得て就労機会基本技能訓練を開始しなければならないとされた。州政府は、予算の許す限りにおいては就労可能な全ての受給者に対して就労機会基本技能訓練事業に参加させることが義務付けられており、また、定められた下限値を満たす必要があった<sup>\*174</sup>。就労機会基本技能訓練は、その後、レーガン政権が積極的に州政府に活用を促した 1115 特区認可権による 1115 特区事業の土台として用いられることが多かった。

レーガン政権は、立法の失敗によっても福祉縮減と州政府への権限委譲という福祉改革をあきらめなかった。政権内部では代替案が準備されていた。その代替案こそが、立法によらない 1115 特区認可権の条文解釈の変更による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用である。ホップズらは 1115 特区事業の審査において、当該の 1115 特区事業が福祉依存を減少させ、事業の効果を評価する仕組みが整っており、連邦政府の費用負担を増大させないようなものであれば、レーガン政権はそれを受け入れるとする方針を決定した<sup>\*175</sup>。

この決定は、費用負担を増大させうる 1115 特区事業を認めないということと同義であり、費用のかかる福祉拡充を意図した 1115 特区事業の排除を意味していた。レーガン政

---

*Public Papers of the Presidents of the United States, 1988, pp.1329-30.*

<sup>\*172</sup> 就労機会基本技能訓練は、1967 年に導入された就労促進事業 (Work Incentive: WIN) に代わるものであった。就労促進事業は、6 歳未満の子どもを養育する親などを除き、16 歳以上の要扶養児童家庭扶助の申請者と受給者に、就労及び職業訓練のための登録が義務づけていた。

<sup>\*173</sup> 1979 年の立法によって、保健教育福祉省が保健福祉省に改組された。

<sup>\*174</sup> 州政府は、1990 年度、1991 年度には、就労可能な全ての受給者のうち 7% が、1992 年度には 11% が、1994 年度には 15% が、1995 年度には 20% が就労機会基本技能訓練に参加していなければならないことが義務付けられた。就労機会基本技能訓練の資金は、連邦と州政府が一定の割合で負担しあい、連邦補助金は、上限付きの特定補助金であった。また、長期的な福祉受給世帯もしくはその予備軍に対する支援を重視するため、就労機会基本技能訓練の補助金の 55% 以上を、親の年齢が 24 歳未満であり、かつ高校教育を完了していないか、ほとんど就業経験のないか、二年以内に扶養児童の年齢が要扶養児童家庭扶助受給資格を満たさなくなるか、直近 5 年以内に 3 年以上要扶養児童家庭扶助を受給している世帯のために用いなければならなかった。

<sup>\*175</sup> Memo, Interagency Low Income Opportunity Advisory Board, October 19, 1987, "Cost Neutrality Arrangements for Wisconsin," Folder "Welfare Reform 1987-1989 (1 of 2)," Box Peter Germanis, Ronald Reagan Library.

権は、1962年にケネディ政権が福祉拡充のための方法の模索のために導入した1115特区認可権の目的を、福祉縮減へと転換させたのである。アメリカ全土を対象にした福祉縮減政策の進展のため、福祉依存を減少させる1115特区事業を認可するというレーガン政権の提案は、1115特区認可権が執政府の政策変更のための政治的手段となったことを意味していた。

#### 第4項 利便性向上のための制度整備

1115特区認可権の運用目的の変更だけでは、州政府にとって1115特区事業は福祉改革のための魅力的な道具足りえなかった。そのことを熟知していたホップズらは、次の二つの制度整備を行った。

まず、ホップズらは州政府の福祉担当者たちと話し合い、既存の制度内であっても州政府が1115特区事業を利用して福祉縮減を推進するような強い動機を持たせる方法を模索した<sup>\*176</sup>。前述の通り、既存の制度下では州政府がそうした動機を十分に持ちえないために、レーガン政権は立法によって強い動機をもたせようとしていたのであり、この問題が立法によらずに解消する方法を既存の制度の中で模索した。幾度もの会議を通じてレーガン政権は、「コスト中立性」と呼ばれる方式を確立した。

コスト中立性の規定の下で1115特区事業として州政府が認可を得るには、単年度毎にその事業を実施した場合に見込まれる連邦政府の費用負担が、その事業を実施しなかったと仮定した場合に見込まれる要扶養児童家庭扶助の連邦政府の費用負担想定額を下回っていることが要請された。

更にコスト中立性の方式の下では、1115特区事業が認められた州政府は、1115特区事業がないと想定して計算された連邦補助金額を支給される。その補助金額は、その州政府の1115特区事業に実際にかかった費用と無関係に、変動しない。コスト中立性の方式の下で州政府は、費用削減に成功した分だけ連邦補助金額を州政府が本来負担すべき費用に充てることができ、その分、州政府の負担を減らすことができる<sup>\*177</sup>。他方で、もしその州政府が費用削減に失敗した場合、増額分は州政府が負担する。多くの州政府は財政悪化のためメディケイド等の費用負担に苦しんでいたもので、こうした方式は、以前までの方式より望ましいものであった。

---

<sup>\*176</sup> Dobson et al. (1992).

<sup>\*177</sup> 例えば、連邦政府と州政府の分担割合が1対1の州政府を考える。1115特区認可権を用いなかった場合、福祉事業に100万ドルの費用がかかる(連邦政府が50万ドル、州政府が50万ドル負担)と想定されている州が、1115特区認可権の認可を得て実施した1115特区事業の費用を60万ドルに抑えたとする。このとき、州政府は福祉事業において40万ドルの費用削減を果たしている。コスト中立性の方式の下では連邦補助金は1115特区事業がないと想定して計算された金額が州政府に支給されるので、州政府は連邦政府から100万ドルの半分である50万ドルを受け取る。したがって、実際に事業に必要な60万ドルのうち50万ドルは連邦補助金で賄うことができ、州政府の負担はわずか10万ドルになる。40万ドルの福祉縮減の努力に対して40万ドルの見返りが得られることがわかる。すなわち、州政府の努力相応の見返りが得られるのである。

コスト中立性の方式の導入により、レーガン政権は既存の制度の枠内で 1115 特区事業による費用増大の危険性を回避することができるのに加え、州政府に対して福祉縮減への誘引を強めることに成功したのである<sup>\*178</sup>。

次に、ホップズらは立法の代替案として 1987 年 7 月 21 日、大統領の認可により大統領府内にホップズを委員長とする関係省庁低所得機会諮問委員会 (Interagency Low Income Opportunity Advisory Board) を設置し、1115 特区認可権に関わる手続き等の業務を担うこととした<sup>\*179</sup>。この組織の設立は、執政府が 1115 特区認可権を政治的手段としてより効果的に利用するための機関として位置づけることができ、また次の三つの点で、1115 特区認可権に関する仕組みを根本的に変化させた。

第一に、関係省庁低所得機会諮問委員会は、1115 特区事業の審査過程を大幅に簡略化した。それまでは、州政府は申請する事業に関係する連邦政府の省庁全てに、個別に申請書を提出する必要があり、申請書を受け取った各省庁はそれぞれが独立して審査する必要があった。しかし関係省庁低所得機会諮問委員会の創設により、州政府が複数の省庁に申請する手間と、省庁が独立して審査する手間が省けたのである<sup>\*180</sup>。関係省庁低所得機会諮問委員会は、州政府が 1115 特区事業を申請するコストと、連邦政府がそれを審査するコストを下げる役割を果たしたのである。

第二に、関係省庁低所得機会諮問委員会は執政府が政治的手段として 1115 特区認可権を有効に利用するための機関としての役割を果たした。それまでは、まず各省庁が 1115 特区事業を審査し、次に保健福祉省<sup>\*181</sup>が総合的に評価し、最後に保健福祉省長官が許可を与えることで申請が認可されていた。そのため政治家たちの及ぼす影響力は限定的であるのに対し、官僚たちの果たす役割と影響力が強いため、科学的に 1115 特区事業が実施でき、評価方法が優れており、法的に問題のない申請のみが許可されていた。しかし、関係省庁低所得機会諮問委員会が大統領府内に設置され、しかも関係省庁低所得機会諮問委員会が審査権限を一括して引き受け、また最終的に認可をするのが保健福祉省長官ではなく大統領の役割となった。すなわち、審査権限が大統領府へと移ったのである。その結果として、政権の意向が強く反映されるようになり、それまで専門的な見地から採否が決定されていた審査に政治的要素が色濃く反映されるようになった。要するに、レーガン政権は報告書『依存からの脱却』にある政策目的を達成する手段として、政治的に 1115 特区

---

<sup>\*178</sup> コスト中立性についてはスティーヴン・ガラスカイとバート・バーナウの研究が詳しい (Garasky and Barnow, 1992)。ちなみにこのコスト中立性の規定は、第 5 章で触れるように 1983 年に医療保険政策に関する 1115 特区事業の認可基準として導入されたコスト中立性の規定を参考にしていたと考えられる。

<sup>\*179</sup> Ronald Reagan, "Announcement of the Establishment of the Interagency Low Income Opportunity Advisory Board," July 21, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, p.855.

<sup>\*180</sup> Memo, Charles Hobbs to Ken Cribb, June 16, 1987.

<sup>\*181</sup> 1979 年の立法によって、保健教育福祉省が保健福祉省に改組される以前、1115 特区認可権に基づく申請の最終的な認可権は、保健教育福祉省にあった。

認可権を運用できるよう関係省庁低所得機会諮問委員会を設置したのである。

最後に、関係省庁低所得機会諮問委員会は、州政府による 1115 特区事業の申請を支援することで州政府の申請コストを下げるだけでなく、執政府が 1115 特区事業案に積極的に介入するという役割を果たした。関係省庁低所得機会諮問委員会とその前身機関は、30 もの州政府の福祉担当者たちと積極的な交流をもち、1987 年 10 月までに 10 州から 1115 特区事業の申請を受けていた<sup>\*182</sup>。アラバマ州の 1115 特区事業について調査した会計検査院 (General Accounting Office)<sup>\*183</sup>の報告書には、アラバマ州の担当官の話として、この機関が申請段階から手続きを円滑にするために様々な助力を惜しまなかったと記されている<sup>\*184</sup>。こうした積極的な活動の背景には、ホップズらによれば実際に 1115 特区事業を支援する役割<sup>\*185</sup>だけでなく、州政府と連邦議会に対して、大統領が目指す州権の強化と 1115 特区事業を通じた福祉改革がどれほど真剣なものかを伝達する信号としての役割<sup>\*186</sup>もあると述べていた。

以上から、レーガン政権が 1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容だけでなく、政策変更手段としての利便性を高めるための制度整備という制度変容も引き起こしていたことが明らかにされた。

### 第 3 節 制度変容の結果

#### 第 1 項 州政府の状況の変化

当時、1970 年代からの福祉拡充の結果、ほぼ全ての人々が福祉政策に否定的な立場をとるようになっていた<sup>\*187</sup>。多くの州政府は財政難により連邦政府に福祉縮減のための法改正を訴えていたが、根強い党派対立のためになかなか実現しなかった。そうした中でレーガン政権が行った、立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈の変更による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用と、政策変更手段としての利便性向上のための制度整備は、州政府が 1115 特区事業を積極的に利用する誘因をもたらし、州政府を取り巻く状況を大きく変えた。1115 特区認可権の利用は福祉縮減を実現し、また縮減分の連邦補助金を他の社会福祉政策に用いることのできる手段として多くの州政府にとって非常に魅力的に映ったのである。しかも 1115 特区事業は、連邦政府ではなく州政

---

<sup>\*182</sup> Memo, Interagency Low Income Opportunity Advisory Board, October 19, 1987.

<sup>\*183</sup> 会計検査院は、2004 年、行政活動検査院 (Government Accountability Office) へと名称変更した。会計検査院／行政活動検査院については、益田 (2010) が詳しい。

<sup>\*184</sup> General Accounting Office, “Welfare Reform: Alabama’s Demonstration Project,” August 17, 1989.

<sup>\*185</sup> Memo, Charles Hobbs to Domestic Policy Council, November 13, 1985, “Public Assistance to Alleviate Poverty,” Folder “Low Income Assistance Working Group (1 of 3) OA18531,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*186</sup> Memo, Charles Hobbs to Ken Cribb, June 16, 1987, “Welfare Reform Problems,” Folder “Welfare Reform (2 of 2) OA19335,” Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*187</sup> Gilens (1999).

府が貧困救済を担うというアメリカ的分権的価値観と合致する性質を有していた。1115 特区認可権は、州の政治エリートにとっても、大きな政治的得点を容易に上げることのできる魅力的な手段とみなされるようになった。

州政府にとり、1115 特区認可権の利用が福祉縮減という方向へと舵を切れる唯一の手段となったのは、連邦議会の機能不全と、司法府による制限という状況下にあったためである。第一に、連邦議会ではイデオロギー的な党派対立のために、抜本的な立法が実現されない状態が続いていた。そのため州政府は、他の手段を模索する必要があった。

第二に、州政府は 1960 年代の法廷闘争等により、独自に要扶養児童家庭扶助の支出を抑制することを禁じられていた。最も重要な判決は、1968 年アラバマ州で定められた代理父規則について争われ、無効と判断されたキング対スミス事件である。この裁判は連邦最高裁判所判決で結審した。最高裁は、「各州政府は貧困基準や受給額について自由に設定する権限を有しているのだから、州政府が、要扶養児童家庭扶助の補助金の配分に関して相当程度の裁量を有していることは疑いな」いが、州政府の実施する要扶養児童家庭扶助は社会保障法の要件を満たしていなければならないと述べた。その上で、過去には救済に値するか否かという判断基準が要扶養児童家庭扶助の受給資格剥奪を正統化する理由として認められていたが、適格家庭要件を廃止して不適格家庭の更生を促した 1961 年社会保障法修正などから判断すれば、家庭が不道德や不適格だという基準によって貧困な児童への支援を拒否するなど信じがたい事態であり、むしろこうした児童を支援しなければならないと断じた。最高裁は、連邦法の許可なしに州政府が要扶養児童家庭扶助の受給資格を制限するような事業を実施することは認められないとの判決を下したのだった<sup>\*188</sup>。

したがって、連邦議会の機能不全と司法府の判断によって、州政府は要扶養児童家庭扶助の受給資格を制限したい場合、1115 特区認可権を利用する以外に成す方法がなかったのである。そうした中で、レーガン政権によって運用目的が変更された 1115 特区認可権は、福祉縮減と財政改善を目指していた州政府にとって、非常に魅力的な手段として映ったのであった。

加えてレーガン政権は、全米の各州政府との連携を密にすべく、積極的に交流を深めていた。レーガン政権と全米知事協会との間の福祉政策についての緊密さは、以下のような、1987 年 2 月末にワシントンで開かれた全米知事協会の冬季会議に合わせ、レーガン大統領が州知事たちに宛てた書簡がよくあらわしている。

「私は 2 月 23 日月曜日...(中略)... に諸君らをホワイトハウスに招き、地域社会内での福祉依存削減と貧困削減についての経験とアイデアを共有したい。我々は共に連邦議会を説得し、諸君らに貧困にあるアメリカ市民を救済するのに必要な手段を提供するよう求めなければならない。...(中略)... その報告書 (『依存からの脱却』)

---

<sup>\*188</sup> King v. Smith, 392 U.S. 309 (1968).



では、我々の提案する国家戦略において諸君らが決定的な役割を果たすと記している。」<sup>\*189</sup>

この書簡を送った翌日、レーガン大統領はラジオ演説で次のように述べた。

「ワシントン (連邦政府) は貧困と福祉依存を解決できないかもしれないが、50 州及び多くの地域社会の大勢の指導者たちの手により、一部はこの 6 年間に私たちの提供した自由のおかげで、福祉改革の進展を続けている。今や、複雑な福祉システムがその進展を許容するならば、彼らはより多くの確実性のある貧困対策アイデアを実行に移せる...(中略)...。我々は、福祉依存の解決が州と地域社会から生じなければならない、また彼らに挑戦する勇気を与えねばならないということを知っている。」<sup>\*190</sup>

こうした州政府の 1115 特区認可権に対する認識の変化やレーガン政権の州政府との密な関係構築の努力により、州政府は積極的に 1115 特区事業による福祉縮減と州政府への権限委譲のための改革に乗り出すようになった。ウィスコンシン州知事トミー・トンプソン (Tommy Thompson) は、1987 年 2 月の全米知事協会の冬季大会において次のように述べ、連邦議会を迂回した改革に乗り出す手段として 1115 特区事業を利用することを表明している。

「私は裁量を求めているが、その一方で、連邦議会が行動するのを待たなければならないことは望んでいない。私は今朝 11 時半にボーウェン (Bowen) 保健福祉省長官と会い、アメリカの中で最も革新的で大規模なウィスコンシン州の福祉改革を実行に移すのに必要な 6 つの特区事業を申請した。」<sup>\*191</sup>

## 第 2 項 立法府の抵抗の欠如

立法府は、連邦法が適切に執行されているか監視する権限を有し、また立法権を有しているので、こうした執政府による立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈の変更による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用に対して、次の二つの手段による抵抗が可能であった。連邦法違反として抵抗するか、新たな立法により 1115 特区認可権の条文の修正もしくは廃止する形で抵抗するかである。しかしながら、次の三つの

---

<sup>\*189</sup> Ronald Reagan, "Letter to the Nation's Governors on Welfare Reform," February 6, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, pp.112-3; 括弧内は筆者加筆。

<sup>\*190</sup> Ronald Reagan, "Radio Address to the Nation on Welfare Reform," February 7, 1987, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1987*, p.114; 括弧内は筆者加筆。

<sup>\*191</sup> Plenary Session Transcripts, National Governors Association, "1987 NGA Winter Meeting," February 1987, <<http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/1987NGAWinterMeeting.pdf>>(2015 年 9 月 10 日)。

理由により、立法府が一致して執政府の運用目的の変更に対抗する動きはなかった。

第一に当時、立法府が 1115 特区認可権の運用目的の変更を、執政府による単独での政策変更手段としても、また立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈を変更させたことに起因するものだと認識してはいなかったことが指摘できる。そのことは、レーガン政権による運用目的の変更に対して立法府が講じた措置が、1989 年 1 月、アラバマ州選出の民主党連邦議会議員ロニー・フリッポ (Ronnie Flippo) による、その当時の執政府の 1115 特区認可権の利用が違法か否かについての会計検査院への調査依頼に留まったことから明らかである。会計検査院はアラバマ州政府と執政府の間の交渉過程、法的根拠などをアラバマ州政府高官に対する聞き取り調査を含み、丹念に調べ上げた。その結果、会計検査院は執政府による 1115 特区認可権の利用は連邦法に反するものではないという結論を示した<sup>\*192</sup>。立法府による抵抗は以上に留まった。もし執政府の 1115 特区認可権の運用目的の変更が執政府による政策変更手段であるとか、立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈を変更したものと立法府が認識していたならば、立法府からの抵抗はこの程度に収まりはしなかっただろう。

第二に、立法府が一致して執政府の運用目的の変更に対抗しなかった理由として、立法府が執政府による 1115 特区認可権の運用目的の変更を、実証試験としての側面から支持していたことが挙げられる。当時、執政府から認可を得て実施されていた 1115 特区事業は、肥大化する福祉事業支出の抑制と、効果的な貧困者への就業支援のための新たな事業を模索する手段としてみなされていた。立法府は、連邦の次元での福祉改革を実現するのに適切な案を見出す手段として、1115 特区事業を位置づけていたのだった<sup>\*193</sup>。

最後に、レーガン政権による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用が、権限委譲の手段として保守派から支持を得ていたことが指摘できる。新たな目的のための 1115 特区認可権の運用により、州政府は連邦政府から権限を委譲され、自由裁量を得て政策を実施できるようになった。したがって、小さな政府を標榜する保守的な政治的信条を持つ多くの共和党議員にとって、新たな目的のための 1115 特区認可権の運用は、保守派の選好と合致していたのであった<sup>\*194</sup>。これらの理由により、立法府が一丸となって執政府に抵抗することはなかった。

### 第 3 項 1115 特区事業の内容

1115 特区事業の報告書を参考にとすると、レーガン政権期には、主要な福祉縮減および州政府への権限委譲のための 1115 特区事業として、8 州で 8 事業が承認された。そのう

---

<sup>\*192</sup> General Accounting Office, August 17, 1989.

<sup>\*193</sup> Joseph F. Sullivan, "Jersey Gets Key U.S. Waivers in Effort to Overhaul Welfare," *New York Times*, October 25, 1987.

<sup>\*194</sup> Memo, Barbara Selfridge to Joe Wright, August 5, 1987, "House Republic Welfare Reform Alternative," Folder "Welfare Reform Legislation[6] OA18532," Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

ち6州6事業が一部のカウンティを対象としており、2州2事業が州全土を対象とした事業であった。事業期間は2年から5年であった。レーガン政権期に認可を受けた8州のうち、1州が給付額削減により、7州が就労・就労訓練・就学の義務付けにより、2州が違反への制裁により福祉縮減を目指した。なお、レーガン政権期に認可を受けた8州8事業の詳細は、補遺に記した<sup>\*195</sup>。

たとえば、アラバマ州は1989年、地域の特性を考慮した3カウンティ(都会、北部田舎、南部田舎)を対象に4年間を実施期間とした事業が認められた。この事業は、就労もしくは就労訓練の義務付け、義務の違反者に対して福祉給付をしない、就労への意欲を持たせる、などを柱とした福祉縮減のための事業であった。この事業の検証方法は、事業対象となっている3カウンティそれぞれについて、地域の特性(都会、北部田舎、南部田舎)が同じカウンティを統制群とした比較によるものであった<sup>\*196</sup>。

ニュージャージー州は1987年、州全土を対象とした2年間の事業(Realizing Economic Achievement)の認可を得た。この事業は、要扶養児童家庭扶助受給者のうち2歳以上の扶養児童のいる全ての親に教育、就労訓練、就労のいずれかに参加する義務を課し、就労を促すことで福祉縮減を果たすことを目的としていた<sup>\*197</sup>。この事業の検証方法は、この

---

<sup>\*195</sup> 主な出典は以下の通り。Abt Associates Inc., “The Ohio Transitions to Independence Demonstration Report on Program Costs and Benefits, Executive Summary,” June, 1995, <<http://www.abtassociates.com/reports/ES-D19940009.pdf>>(2015年9月10日); Gary L. Bowen and Peter A. Neenan, “Child Day Care Recycling Fund Experiment,” October 15, 1990, <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED338373.pdf>>(2015年9月10日); General Accounting Office, August 17, 1989; Institute for Research on Poverty, “Did FIP Increase the Self-Sufficiency of Welfare Recipients in Washington State? Evidence from the FID Data Set,” August, 1993, <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp101293.pdf>>(2015年9月10日); Josh Barbanell, “New York Plans New Aid for Mothers on Welfare,” *New York Times*, May 2, 1988; Report, Interagency Low Income Opportunity Advisory Board, March 3, 1988; Office of Inspector General, “Working Toward JOBS: The Washington State Opportunities and Family Independence (FIP) Programs,” May, 1990, <<https://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-12-89-01328.pdf>>(2015年9月10日); Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, “An Evaluability Assessment of Child Care Options for Work-Welfare Programs,” April 1988, <<http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/evalasv1.pdf>>(2015年9月10日); University of Wisconsin-Milwaukee Employment and Training Institute, “The Impact of Learnfare on Milwaukee County Social Service Clients,” March 1990, <<https://www4.uwm.edu/eti/reprints/Learnfare90.pdf>>(2015年9月10日); 他に、福祉縮減を目的とした小規模な事業は、6州で6事業あった。その内訳は、ジョージア州(Child Support Enhancement and simplification)、イリノイ州(A Chance for Self-Sufficiency)、アイオワ州(Family Development and Self-Sufficiency Program)、テキサス州(Towards Independence)、ウェストヴァージニア州(Self-Sufficiency Through Self-Employment)、ウィスコンシン州(The Wisconsin Welfare Reform Project)である(Report, Interagency Low Income Opportunity Advisory Board, March 3, 1988, “State Public Assistance Reform Activities,” Folder “OEI-12-89-01328,” Box OEI, Ronald Reagan Library.)。

<sup>\*196</sup> General Accounting Office, August 17, 1989.

<sup>\*197</sup> Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, “An Evaluability Assessment of Child Care Options for Work-Welfare Programs,” April 1988, <<http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/evalasv1.pdf>>(2015年9月10日)。

事業導入以前までのニュージャージー州の要扶養児童家庭扶助受給者の様々な統計資料を用いて、この事業を導入しなかった場合の仮想の要扶養児童家庭扶助受給者の変化を統制群とした比較によるものだった\*198。

ウィスコンシン州は 1987 年、州全土を対象とした 4 年間の事業 (Learnfare) の認可を得た。この事業は、要扶養児童家庭扶助受給世帯のうち 13 歳から 19 歳までの扶養児童のいる親に対して高校教育を受けることを義務付け、学校に通わない場合、受給資格を一時的に喪失するという罰を科すことで、長期的に要扶養児童家庭扶助受給者になる可能性が高い者たちに教育を受ける動機を与え、福祉縮減を目指すためのものであった。この事業の検証方法は、特定の 1 カウンティを対象に、この事業導入以前までの 13 歳から 19 歳までの扶養児童のいる親の授業出席等の情報を統制群、この事業導入後の同様の情報を実験群とした比較によるものであった\*199。

後の章で明らかになるように、その後の政権の 1115 特区事業と比べるとレーガン政権期の 1115 特区事業は、福祉縮減と州政府への権限委譲という執政府の政策目標の実現を目的としていたものの、ニュージャージー州とウィスコンシン州を除けば、依然として事業の効果を検証するという 1115 特区認可権導入当初の意図も重視していたといえる。事業の効果を検証するのに、事業の対象範囲は広い必要もなく、期間も長い必要はない。もちろん、検証の対象とならないカウンティを事業の対象に含める必要もない。また、複雑な事業を実施した場合、効果の測定が困難になるので、様々な改革アイデアを導入するのではなく、特定の改革アイデアのみを導入すればよい。1115 特区認可権の本来の目的である革新的アイデアの検証という要素により、レーガン政権期には事業の対象範囲は狭く、期間も限定的で、少数の改革アイデアのみを採用した事業が多かった。社会工学的発想は衰退したものの、1115 特区認可権の運用にはその影響が少なからず残り、制度弾性として、1115 特区認可権の制度変容を一定程度抑制していたといえよう。

## 小括

本章では、新たな目的のための福祉政策における 1115 特区認可権の運用と、政策変更手段としての利便性向上のための制度整備の過程について明らかにした。こうした福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容によって、執政府が福祉政策において他の二権を介さずに政策変更を実現する手段を獲得していったことが示された。

1115 特区認可権は、社会工学的発想の下、専門的かつ科学的観点から、福祉拡充のための革新的アイデアを模索するため導入された。しかしながら、社会工学的発想が隆盛し

---

\*198 Garasky and Barnow (1992).

\*199 University of Wisconsin-Milwaukee Employment and Training Institute, "The Impact of Learnfare on Milwaukee County Social Service Clients," March 1990, <<https://www4.uwm.edu/eti/reprints/Learnfare90.pdf>> (2015 年 9 月 10 日).

た時代は過ぎ去り、1115 特区認可権を異なる目的で用いる余地が生まれた。

そうした中、立法による福祉縮減と州政府への権限委譲に失敗したレーガン政権は、1115 特区認可権を立法府や司法府と協力せずとも、州政府と協力することで福祉縮減と州政府への権限委譲という政策目標を達成する手段として条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、新たな運用に成功したのであった。

先行研究は、外生的な要因によらずに内生的要因によって生じるこうした制度変化を転用と呼んでいる。こうした運用目的の変更の契機となったのは、1970 年代にカリフォルニア州知事レーガンの下で 1115 特区事業による福祉縮減のための福祉改革を指揮していたホップズが、その経験と着想を生かして、レーガン政権の下で福祉改革について主導的な役割を果たす地位に就いたことであった。

また執政府は、ホップズを中心とし、新たな目的のための 1115 特区認可権の運用のための制度の整備を進めるだけでなく、州政府に 1115 特区事業の活用を促すための制度整備も進めた。1115 特区事業の申請や実施のための様々な支援を提供するような 1115 特区認可権に関係する制度を整えたのだった。新たな運用に加えてこうした制度整備により、州政府は、独自に政策変更する手段として 1115 特区事業を積極的に用いる誘因を与えられた。こうした変化に加え、当時、福祉支出の増大と福祉受給者に対する多くの市民の不満があったために、州政府は、1115 特区事業によって福祉縮減を目指すことに積極的になった。その結果、一部の州知事は執政府の認可の下、執政府の目的に沿った 1115 特区事業を実施した。

こうした制度変容に対して、立法府は大きな反発を示すことはなかった。その理由としては、新たな目的のための 1115 特区認可権の運用が、執政府による政策変更手段というよりも福祉改革のための適切な事業案の模索に効果的な手段として立法府に認識されていたことや、権限委譲の手段として保守派から支持を得ていたことが挙げられる。そうした中であつたので、執政府は新たな目的のための 1115 特区認可権の運用に成功したのであった。

次章では、条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、福祉政策における 1115 特区認可権の政策変更手段としての有用性の認識を更に強めた結果、執政府には、それまで以上に大規模かつ容易に 1115 特区認可権を利用できるよう制度整備する誘因を与え、州政府には、更なる利用を求める誘因を与えたことを示す。その結果、レーガン政権以降の執政府は変更された 1115 特区認可権の運用を継受するだけでなく、より効果的に政策変更手段として 1115 特区認可権を運用できるよう制度を整備させたことを明らかにする。

歴史制度論の言葉を借りれば、本章で述べたようなレーガン政権による 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、そうした運用のための利便性向上のための制度整備の進展が、1115 特区認可権の制度変容を大きく進展させる決定的契機となり、その後の執政府と州政府の選好を変更させ、福祉政策における 1115 特区認可権

の制度変容の経路が強固になっていったことを明らかにする。

## 第4章 福祉政策における変更された運用の継受

前章では、レーガン政権による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用を明らかにし、執政府による新たな政策変更手段の台頭を示した。レーガン政権は条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、本来の 1115 特区認可権の導入意図である、福祉拡充を目的とした革新的なアイデアの効果の検証のために 1115 特区認可権を利用するのではなく、執政府の政策変更の手段のために 1115 特区認可権を利用するようになった。

本章では、こうした新たな運用と制度整備の進展がその後の執政府や州知事の 1115 特区認可権に対する選好を大きく変更させる契機となったことを示す。そして、レーガン政権期における新たな目的のための 1115 特区認可権の運用が福祉縮減にとって有効だとみなされ、ますます執政府や州政府にとって 1115 特区認可権による政策変更が魅力的な手段としてみなされるようになったことを明らかにする。

こうした選好の変化により、一方でレーガン政権以降の執政府が変更された 1115 特区認可権の運用を単に継受するだけでなく、政策変更手段としての役割をより効果的に果たせるように整備し、他方で州政府がそれに応える形で申請を増やしていったことを論じる。そして、こうした過程の集大成として 1996 年福祉改革法が成立したことを指摘する。こうした議論を通じて、執政府の他の二権を介さない形での政策変更手段の更なる台頭を論じる。

まず第 1 節では、福祉縮減を主導したい G.H.W. ブッシュ政権にとって、レーガン政権が変更した 1115 特区認可権の運用の継受が魅力的になったことを明らかにする。そのため G.H.W. ブッシュ政権は州政府の 1115 特区認可権の更なる利用を求めて制度を整備したり、州政府に 1115 特区事業の利用を促していったことを示す。また州政府はレーガン政権期の成果から、1115 特区事業の利用は、連邦政府から自由裁量を得て独自に政策変更を実現できるという認識を強めたことを指摘する。州政府は福祉縮減のための福祉改革を実施したかったので、その手段として、1115 特区事業の利用を求めるようになったと述べる。その結果、1115 特区認可権の制度変容が進展していったと論じる。

次に第 2 節では、レーガン政権から G.H.W. ブッシュ政権に見られた 1115 特区認可権の制度変容が、次のクリントン政権にも引き継がれたことを明らかにする。すなわち、G.H.W. ブッシュ政権期の 1115 特区事業の政策変更手段としての利用拡大による成果は、クリントン政権にそれまで以上に大規模かつ容易に 1115 特区事業を実施できるように制度を整備する誘因を与えたことを示す。それにより更に 1115 特区認可権の制度変容と 1115 特区認可権を通じた福祉改革が進展していったことを論じる。

最後に第 3 節では、1115 特区認可権の制度変容と 1996 年福祉改革法の関連性についても論じる。こうした制度変容の下で進展した福祉改革の集大成として、立法府がレーガン

政権からの新たな 1115 特区認可権の運用による福祉改革を追認するような 1996 年福祉改革法を成立させたことを示す。

以上の議論を通じて、政策変更手段としての 1115 特区認可権の運用の拡大を明らかにし、そうした 1115 特区認可権の利用の拡大を通じた、執政府の他の二権を介さない形で政策変更手段の更なる台頭を示す。

## 第 1 節 G.H.W. ブッシュ政権

### 第 1 項 変更された運用の継受

政権発足後からしばらくの間、G.H.W. ブッシュ政権には、変更された 1115 特区認可権の運用を継受する意思がみられなかった。G.H.W. ブッシュ政権が 1115 特区認可権のそれを継受する意思を表明したのは、政権四年目の、二期目をねらう大統領選挙を戦っていた 1992 年のことであった。G.H.W. ブッシュ大統領は、対立候補であったクリントン前アーカンソー州知事が掲げた「今ある福祉を終わらせる」という選挙スローガンが世論から人気を集めていることを正しく認識し、その人気に対抗する形で 1115 特区認可権の積極的活用による福祉改革を訴えるようになった<sup>\*200</sup>。

G.H.W. ブッシュ大統領にとって、福祉改革という点で選挙戦を有利に進めるには、明確な成果を挙げ、その成果を挙げる過程で主導権を握っていることを示さねばならなかった。それを実現する手段として、立法は、成果が出るのに時間がかかり、主導権を握ることが困難であり、そしてそもそも立法に成功するかも不透明であった。そこで G.H.W. ブッシュ大統領が目をつけたのが、変更された 1115 特区認可権の運用の継受だった。

G.H.W. ブッシュ大統領は現職の強みを生かし、1992 年の一般教書演説で「州政府の福祉改革の機運を支持し、支援するために、州政府が 1115 特区事業をより簡単かつ迅速に活用できるようにする」<sup>\*201</sup> と述べ、突如として 1115 特区認可権の適用基準の緩和と審査の簡略化に加え、1115 特区事業の時間的、空間的規模の拡大の促進へと舵を切ったのだった。G.H.W. ブッシュ大統領は州政府との協力のもと、レーガン政権による 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図からの変更による新たな運用を継受し、「今ある福祉を終わらせる」ような福祉改革の何らかの成果を成し遂げ、またその成果を挙げる過程で主導的立場に立てると判断した。それにより、大統領選挙戦の対立候補のクリントンが人気を集める大きな要因であった福祉改革に対抗しようと試みた<sup>\*202</sup>。

G.H.W. ブッシュ政権が推し進めたのは、具体的に次の三点であった。第一に、G.H.W.

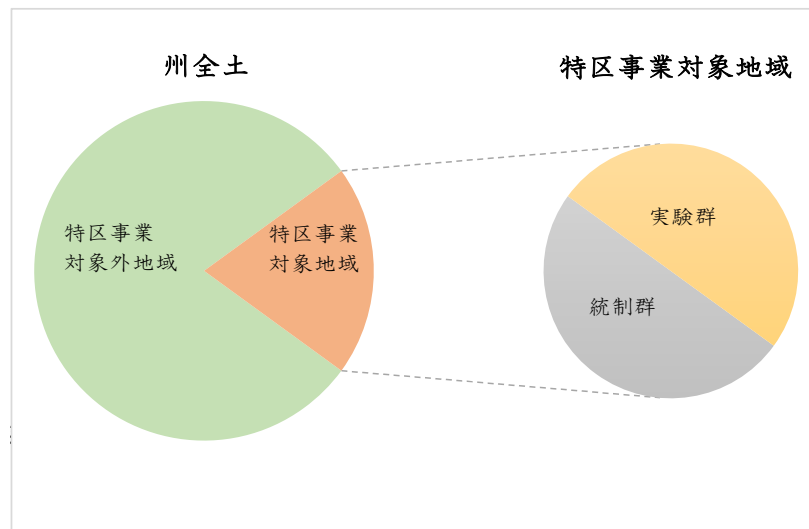
---

<sup>\*200</sup> Bush, George H. W., “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” January 28, 1992, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1992*, pp.156-63.

<sup>\*201</sup> *Ibid.*, p.162.

<sup>\*202</sup> Executive Office of the President, 1992, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993, Part 1*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.418-20.





G.H.W.ブッシュ政権以前の一般的な1115特区事業を参考に、筆者作成。

図4 従来の1115特区事業の、革新的アイデアの適用地域の概念図

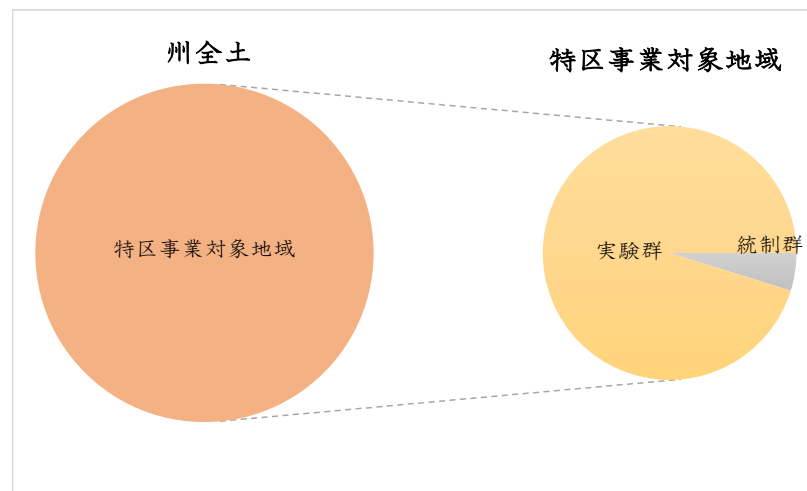
ブッシュ政権は1115特区事業の大規模化を容認し、事実上1115特区事業の「厳密に事業の効果を測定する」という本来の目的を軽視する方針を定めた。かねてより州政府は、G.H.W.ブッシュ政権に対して研究や試験目的ではなく実際に政策を変更するために1115特区事業を利用したいと訴えていた<sup>\*203</sup>。こうした意見を受け、G.H.W.ブッシュ政権は1992年5月15日の政権内部の会議の中で、「1115特区事業の統制群と実験群がいかなる規模であろうと、1115特区事業の効果検証の厳密性とは無関係である。検証は大規模な統制群でも小規模な統制群でも構わない。さらに言えば、広範囲を対象とした1115特区事業を実施しながらも、小規模な統制群を用意して検証してもよい」<sup>\*204</sup>との考えを示した。すなわちG.H.W.ブッシュ政権は、1115特区事業の「厳密に事業の効果を測定する」という本来の目的を完全に無視することはできないとしながらも、州全土を対象とするような大規模な1115特区事業を認可するという立場をとったのである。

この変化を示す概念図が、G.H.W.ブッシュ政権以前までの一般的な1115特区事業を参考に筆者が作成した図4と、G.H.W.ブッシュ政権期の1115特区事業を参考に筆者が作成した図5である<sup>\*205</sup>。図4は、G.H.W.ブッシュ政権以前までの一般的な1115特区

<sup>\*203</sup> Memo, April 16, 1992, "Waivers," Computer Diskettes "1992 Kuttner Files and Backup, Disk TT\_RVOL0002 Directory TT\_JUL06 001, Welfare Reform Waivers," Box Johannes Kuttner, George Bush Presidential Library.

<sup>\*204</sup> Working Group Discussion Paper, May 15, 1992, "A Strategy for Welfare Reform," Computer Diskettes "1992 Kuttner Files and Backup, Disk TT\_RVOL0002 Directory TT\_JUL06 001, Welfare Reform Waivers," Box Johannes Kuttner, George Bush Presidential Library.

<sup>\*205</sup> レーガン政権期とG.H.W.ブッシュ政権期の主要な1115特区事業については、補遺参照。



G.H.W.ブッシュ政権期の一般的な1115特区事業を参考に、筆者作成。

図5 G.H.W. ブッシュ政権の提示した 1115 特区事業の、革新的アイデアの適用地域の概念図

事業の対象外地域と対象地域がそれぞれ州全土に占める割合を円グラフで示した概念図と、1115 特区事業の対象地域のうち実験群と統制群の割合を円グラフで示した概念図である。この図からは、州全土のうち一部が 1115 特区事業の対象地域であり、しかも革新的アイデアに基づく政策が導入される地域はさらにその約半分に過ぎないことがわかる。これに対して図5は、G.H.W. ブッシュ政権の提示したものである。この図からは、二つのことが原因で 1115 特区事業の革新的アイデアの適用地域が図4と比べて格段に増大したことがわかる。一つは特区事業対象地域がほぼ州全土になったこと、もう一つは特区事業対象地域のうち実験群がかなり増大したことである。これらの結果、州のほとんどの地域が特区事業の革新的アイデアの適用地域となったのである。

こうした変化からは、G.H.W. ブッシュ政権が 1115 特区事業を、本来の 1115 特区事業の目的である事業の効果を検証する手段としてよりも、政策の現状変更のための手段として位置づけて州政府の運用を期待していることが明確に読み取れる。さらには、1115 特区認可権の導入の思想的基礎となった社会工学的発想がほとんど失われたこともよく分かる。

第二に、G.H.W. ブッシュ政権は、レーガン政権が導入したコスト中立性の規定を大幅に緩和した。既に述べたようにレーガン政権下のコスト中立性の規定では、1115 特区事業の認可を得るには「単年度毎」に、事業を実施した場合に見込まれる連邦政府の費用負担が、事業を実施しなかったと仮定した場合に見込まれる「要扶養児童家庭扶助の」連邦政府の費用負担想定額を下回る必要があった。しかしながら G.H.W. ブッシュ政権は、こうした計算方法は 1115 特区事業の可能性を大きく制限しているとして、規定を緩和した。

G.H.W. ブッシュ政権は、1115 特区事業の認可を得るにはその「事業期間を通じて」、事業を実施した場合に見込まれる連邦政府の費用負担が、1115 特区事業を実施しなかったと仮定した場合に見込まれる「要扶養児童家庭扶助と他の社会福祉事業も含めた」連邦政府の費用負担想定額を下回ればよいとしたのだった<sup>\*206</sup>。

すなわち、レーガン政権では 1115 特区事業の便益を考慮する際、単年度毎に便益が費用を上回っていなければならない、また、そうした計算は要扶養児童家庭扶助事業内に限定されていた。それに対し、G.H.W. ブッシュ政権では、事業の開始から終了までを一単位として便益が費用を上回っていればよく、また、そうした計算は要扶養児童家庭扶助事業内に限定されず、必要に応じて 1115 特区事業がメディケイドやフードスタンプなど他の社会福祉事業に与える便益についても考慮してもよいとされた。こうしたコスト中立性の計算式の緩和により、より柔軟かつ幅広い 1115 特区事業の成果が許容されるようになり、事実上、1115 特区認可権の適用基準の緩和がなされたのだった<sup>\*207</sup>。

第三に G.H.W. ブッシュ政権は、福祉縮減という執政府の望む改革のための 1115 特区事業の利用を州政府に促した。具体的には、要扶養児童家庭扶助受給世帯のうち未成年の親や扶養児童に対して教育を義務付ける、要扶養児童家庭扶助受給世帯の親の責任を増大させる、公的扶助に頼らずに自立を促すなどといった事業に対しては申請書作成や審査の段階で執政府が積極的に支援し、また 30 日以内に認可を与えることを明言した。加えて G.H.W. ブッシュ政権は、ワシントンにおいて講習会や意見交換会の場を設け、1115 特区事業の審査過程や 1115 特区事業そのものについて、州政府と密な関係性を築いたのだった。上述した通り、1115 特区認可権の適用基準の緩和と、特区事業の時間的、空間的規模の拡大の容認は、州政府との意見交換の成果であった<sup>\*208</sup>。

これらを総括すると、G.H.W. ブッシュ政権はレーガン政権が変更した 1115 特区認可権の新たな運用を単に継受するだけではなく、より積極的に 1115 特区認可権による政策変更を効果的に実現するために制度を整備し、また州政府に 1115 特区事業の利用を促していたことがわかる。その意味において G.H.W. ブッシュ政権は、レーガン政権の 1115 特区認可権の制度変容を更に進展させたといえよう。

## 第 2 項 1115 特区事業の運用

前項で述べたように G.H.W. ブッシュ政権は、大統領選挙の対立候補であるクリントンと争う中で、レーガン政権の新たな目的のための 1115 特区認可権の運用が、福祉改革について立法府を差し置いて主導的立場に立ち、引いては大統領選挙戦に勝つのに有効な手段だという認識を持ち、その継受を図った。それに加え G.H.W. ブッシュ政権は、より効果的に 1115 特区認可権を政策変更手段として用いることができるような制度整備をさ

---

<sup>\*206</sup> Executive Office of the President, 1992, p.419.

<sup>\*207</sup> *Ibid.*, p.419.

<sup>\*208</sup> Working Group Discussion Paper, May 15, 1992.

らに進めた。州政府との議論を通して、1115 特区認可権の適用基準の緩和と、特区事業の時間的、空間的規模の拡大の容認を進めたのである。また州政府と密接に連携することで、1115 特区事業の積極的利用を促した。

その結果 G.H.W. ブッシュ政権期には、就労等の義務付け、義務の違反への制裁、就労等に対する報酬、そして福祉支出削減によって生じた連邦補助金の余剰分のメディケイドやフードスタンプなどへの使用などのために、主に 8 州で 10 事業が承認された。そのうち 7 州が州全土を対象とした事業を実施した。G.H.W. ブッシュ政権期に認可を受けた 8 州のうち、3 州が給付額削減を、7 州が就労・就労訓練・就学の義務付けを、7 州が違反への制裁を、2 州が扶養児童増加に対する追加支援の撤廃を導入した。ちなみに、扶養児童増加に対する追加支援の撤廃とは、給付金の増額のために要扶養児童家庭扶助受給世帯が新たに子をもうける誘引をなくそうという試みである。要扶養児童家庭扶助の下では、受給世帯への給付額を決定する様々な要素の中に「世帯の扶養児童数」があり、その数が多いほどその世帯への給付額は増大した。そのため、要扶養児童家庭扶助受給世帯が新たに子を授かると自動的にその世帯への給付金は増額するので、要扶養児童家庭扶助受給世帯には子をもうける一定程度の誘引があったと考えられていた。なお、G.H.W. ブッシュ政権期に認可を受けた 8 州 10 事業の詳細は、補遺に記した<sup>\*209</sup>。

G.H.W. ブッシュ政権期に認可を受けた福祉縮減と州政府への権限委譲を目的とした 1115 特区事業と、レーガン政権期のそれとの注目すべき違いは三点ある。事業規模、事業内容、検証方法である。第一に、事業規模が拡大した。レーガン政権期にはわずか 2 州 2 事業が州全土を対象としていた事業であったのに対し、G.H.W. ブッシュ政権期には 7

---

<sup>\*209</sup> 主な出典は、以下の通り。Cynthia Minkovitz, Elizabeth Holt, Nancy Hughart, William Hou, Larry Thomas, Eugene Dini, and Bernard Guyer, 1999, “The Effect of Parental Monetary Sanctions on the Vaccination Status of Young Children: An Evaluation of Welfare Reform in Maryland,” *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 153(12):1242-7; Illinois Department of Public Aid, “Welfare to Work: Employment and Training Programs Annual Report 1993,” 1994, <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED378317.pdf>> (2015 年 9 月 10 日); Institute for Research on Poverty, “The New State Welfare Initiatives,” April, 1993, <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp100293.pdf>> (2015 年 9 月 10 日); Secretary of Health and Human Services, “Oregon JOBS Waiver,” July 16, 1992, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1992pres/920716.txt>> (2015 年 9 月 10 日); UC Data Archive and Technical Assistance, University of California Berkeley, “Assistance Payments Demonstration Project, Process Evaluation Welfare Reform in California,” April 1994, <<http://ucdata.berkeley.edu/pubs/APPE1.pdf>> (2015 年 9 月 10 日); Urban Institute, “Building an Employment Focused Welfare System: Work First and Other Work-Oriented Strategies in Five States,” June, 1998, <<http://aspe.hhs.gov/hsp/isp/wfirst/work1st.htm>> (2015 年 9 月 10 日); Utah Department of Human Services, “Utah Single Parent Employment Demonstration Program: It’s About Work, Three Year Report,” May, 1996; White House Fact Sheet, “The State of Wisconsin’s Two-Tier Welfare Demonstration Project,” July 27, 1992, <[http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=4617&year=1992&month=7](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4617&year=1992&month=7)> (2015 年 9 月 10 日)。

州 8 事業が州全土を対象とした事業であった<sup>\*210</sup>。

第二に、事業内容が複雑化した。レーガン政権期と比べ G.H.W. ブッシュ政権期には、より複雑な 1115 特区事業が認可されるようになった。レーガン政権期の多くの 1115 特区事業は、教育、就労訓練、就労を義務付けるか、それらへの誘引を与えることのみを実施していた。それに対して G.H.W. ブッシュ政権期には、単一の事業内において、給付額削減、教育、就労訓練、就労の義務付け、違反への罰則、扶養児童増加への支援の廃止など、実に様々な内容を実施していた。多くの事業はこれらの内容の二つ、三つを組み合わせたものだった<sup>\*211</sup>。

第三に、最も重要なこととして、検証方法の変化が指摘できる。レーガン政権期と比べ G.H.W. ブッシュ政権期には、検証対象にない地域まで事業対象に含まれているものが多くなった。レーガン政権期にはウィスコンシン州のみが、検証対象の 1 カウンティ以外の州全土も事業対象とする 1115 特区事業が認可を受けていた。それに対して G.H.W. ブッシュ政権期には、州全土を対象としている 7 州 8 事業全てが、検証対象以外の地域まで事業対象に含む 1115 特区事業が認可を受けていた。そこには、1115 特区事業の大規模化を容認し、事実上、社会工学的発想の下で「厳密に事業の効果を測定する」ために導入された 1115 特区事業の本来の目的を軽視するという G.H.W. ブッシュ政権の運用方針が如実に表れている。実際の運用の面でも、1115 特区事業の実証的側面が軽視され、政策変更の手段として積極的に利用されるようになったのである<sup>\*212</sup>。

その結果、まさに図 4 から図 5 への変化が生じた。G.H.W. ブッシュ政権が政策変更手段としての有用性を高めるための 1115 特区認可権の制度変容を進めた結果、1115 特区事業がより大規模に、より複雑になり、そしてまたより明確に政策変更のために用いられるようになったのである。

他方で、G.H.W. ブッシュ政権期とレーガン政権期の共通点を挙げるならば、州政府との積極的な交流によって協力関係を構築し、立法府と司法府は介さずに執政府の望む福祉改革の進展を目指したということである。レーガン政権期と同じく、福祉縮減を進めたい州政府や福祉縮減について州内で主導的な役割を果たしたい州知事にとって、1115 特区事業は非常に魅力的な手段であった。

ただし、G.H.W. ブッシュ政権による 1115 特区認可権の制度変容の進展には、一定の抑制が働いていた。上述したように、G.H.W. ブッシュ政権は、1992 年 5 月 15 日の政権内部の会議の中で、「1115 特区事業の統制群と実験群がいかなる規模であろうと、1115 特区事業の効果検証の厳密性とは無関係である」<sup>\*213</sup>として、「広範囲を対象とした 1115 特

---

<sup>\*210</sup> *Ibid.*

<sup>\*211</sup> *Ibid.*

<sup>\*212</sup> *Ibid.*

<sup>\*213</sup> Working Group Discussion Paper, May 15, 1992.

区事業を実施しながら、小規模な統制群を用意して検証してもよい」<sup>\*214</sup>との考えを示している。執政府がこうした論理を取って示しながら、広範囲を対象とした 1115 特区事業を推進する方針を決定したことは、革新的アイデアの厳密な検証という 1115 特区認可権の導入当初の意図が、制度弾性の役割を果たしていたことを示唆している。

### 第 3 項 制度変容に対する司法府の抵抗

加えて、G.H.W. ブッシュ政権による 1115 特区認可権の政策変更手段としての利用に対して、司法府からの抵抗が見られた。前章で述べたように、司法府はアグアヨ判決<sup>\*215</sup>とクレーン判決<sup>\*216</sup>により、執政府による 1115 特区認可権の行使に対して司法府自身が介入する権限を有していないことを確認していた。司法府が介入できるのは、1115 特区事業の認可が恣意的、専断的、合理的根拠の欠如によってなされたものであるかどうかのみを処断することである、という判断がなされていた。これらの判決を踏まえて 1994 年 6 月に結審したビーノ対シャレーラ事件では、G.H.W. ブッシュ政権による 1115 特区事業の認可は、恣意的、専断的、合理的根拠の欠如によってなされたものとして、連邦控訴裁判所が 1115 特区事業の認可を取り消し、結審した<sup>\*217</sup>。

ビーノ対シャレーラ事件では、カリフォルニア州が保健福祉省長官に認められた補助金実証事業 (Assistance Payments Demonstration Project) の要扶養児童家庭扶助受給額削減の可否について争われた。この事業では、カリフォルニア州 4 カウンティ在住の要扶養児童家庭扶助受給世帯から無作為抽出された 5 千世帯 (統制群) を除く州全ての要扶養児童家庭扶助受給世帯 (実験群、82 万 1 千世帯) に対して支給する要扶養児童家庭扶助給付額を、社会保障法が定める最低限度額未満に設定する代わりに、要扶養児童家庭扶助受給者に定められている賃金所得の上限を緩和することで就労を奨励するというものであった。そして州政府は、4 カウンティの実験群に属する要扶養児童家庭扶助を受給している 1 万世帯を無作為抽出し、統制群と比較して就労奨励の効果を測定するとしていた<sup>\*218</sup>。

連邦控訴裁判所は、1115 特区事業の審査過程において、単に当該の事業がどれほど要扶養児童家庭扶助支出を縮減できるかという点のみが強調されており、潜在的な影響について考慮されていないことを問題視した。つまり連邦控訴裁判所は、この事業が働くことのできない児童のみの世帯なども対象に含んでいることや、この事業の効果の測定対象ではないはずの 80 万世帯にまで要扶養児童家庭扶助給付額の削減を実施することについて考慮されていないことを問題視した。これに対して保健福祉省長官は、これらの問題が「慎重に配慮するに値することは認めるが、そうした配慮は義務として私に課されている

---

<sup>\*214</sup> *Ibid.*

<sup>\*215</sup> 473 F.2d 1090 (2d Cir. 1973).

<sup>\*216</sup> 417 F. Supp. 532 (N.D. Ga. 1976).

<sup>\*217</sup> *Beno v. Shalala*, 30 F.3d 1057 (9th Cir. 1994).

<sup>\*218</sup> *Ibid.*

わけではない」\*<sup>219</sup>と主張した。

しかしながら連邦控訴裁判所は、1115 特区認可権が保健福祉省長官に、提案されている事業が社会保障法の目的に合致するか否かを考慮する際に、当該事業が要扶養児童家庭扶助受給者に与える潜在的影響について考慮するよう義務付けていると指摘した\*<sup>220</sup>。その上で連邦控訴裁判所は、1115 特区事業が認められる条件として以下の三つを挙げた。

第一に、当該事業が実験的、実証的事业でなければならないということである。連邦控訴裁判所は、「単に受給額を削減し、支出の抑制が達成できるが、研究上もしくは実証上の目的はないような事業はこの条件を満たさない」と述べた\*<sup>221</sup>。

第二に、当該事業が保健福祉省長官の判断において社会保障法の目的の促進に資するものであること。連邦控訴裁判所は次のように述べた。

「立法史と判例に照らせば、要扶養児童家庭扶助の主要な目的は、貧困児童の支援である。したがって 1115 特区事業の審査過程において、保健福祉省長官は、当該事業が、貧困児童やその家族に与える影響を考慮しなければならないことは明らかである。」\*<sup>222</sup>

第三に、当該事業の範囲と期間が、妥当かつ適切な程度でなければならないことを挙げた。連邦控訴裁判所は、保健福祉省長官が申請を判断する際、当該事業の範囲と期間について、社会保障法の目的に資するものであり、かつ、合理的で適度な程度でなければならないと指摘した。そして連邦控訴裁判所は、保健福祉省長官がこれらの事項を適切に考慮していたとはいえないとして、カリフォルニア州における 1115 特区事業の認可を無効としたのだった。この事件は連邦最高裁判所に上訴されることはなく、連邦控訴裁判所の判決で結審した\*<sup>223</sup>。

このように司法府は、執政府による新たな目的のための 1115 特区認可権の運用を明確に問題視し、そうした運用を直接的に妨げることで、1115 特区認可権の制度変容を抑制する役割を果たした。

しかしながら、こうした司法府の立場表明が、G.H.W. ブッシュ政権期の 1115 特区認可権の制度変容を決定的に防ぐほどの影響力を発揮することはなかった。この事件が連邦控訴裁判所に提訴された時点で既に G.H.W. ブッシュ政権は任期を終えて政権の座をクリントンに譲っており、結審したのはクリントンが大統領となって一年以上も経過していたからである。ただし次節で述べるように、この判決によりクリントン政権は司法府からの介入に備えることになった。

---

\*<sup>219</sup> *Ibid.*

\*<sup>220</sup> *Ibid.*

\*<sup>221</sup> *Ibid.*

\*<sup>222</sup> *Ibid.*

\*<sup>223</sup> *Ibid.*

本節を簡単にまとめると、次のようになる。レーガン政権期に 1115 特区認可権が政策変更手段として用いられるようになり、そうした運用を通じた政策変更の成果は、執政府と州政府に次のような影響を及ぼした。まず執政府は、変更された 1115 特区認可権の運用が、他の二権を介さずに執政府の望むように政策を変更する手段として有用だとの認識を強めた。G.H.W. ブッシュ政権は、二期目の政権を勝ち取るために、レーガン政権が変更した 1115 特区認可権の運用の継受によって福祉縮減という成果を得たかったため、州政府の更なる利用を求めて制度を整備したり、州政府に 1115 特区事業の利用を促すことで、1115 特区認可権は政策変更手段としての有用性を高めた。

他方で州政府は、1115 特区事業の利用が、連邦政府から自由裁量を委ねられ、独自に政策変更する手段として有用だとの認識を強めた。州政府は、福祉縮減のための福祉改革を実施したかったので、その手段として、1115 特区事業の利用を求めるようになった。そうした動きは、執政府がおこなった 1115 特区認可権の政策変更手段としての有用性を高めるための制度変容が後押しした。G.H.W. ブッシュ政権による制度変容に対する司法府からの抵抗はあったものの、そうした抵抗が生じたのは後のクリントン政権期であったため、G.H.W. ブッシュ政権にはその影響はなかった。その結果、1115 特区認可権の制度変容が進展していった。

次節で明らかにするように、レーガン政権から G.H.W. ブッシュ政権に見られた 1115 特区認可権の制度変容は、次のクリントン政権にも引き継がれる。すなわち、G.H.W. ブッシュ政権期の 1115 特区事業の政策変更手段としての利用拡大による成果は、クリントン政権にそれまで以上に大規模かつ容易に 1115 特区事業を実施できるように制度を整備する誘因を与えたのだった。また次節では、1115 特区認可権の制度変容と 1996 年福祉改革法の関連性についても論じる。

## 第 2 節 クリントン政権

### 第 1 項 変更された運用の継受

1993 年に政権に就いたクリントン大統領は、「大きな政府」を志向するはずの民主党の大統領であるにもかかわらず、レーガン政権と G.H.W. ブッシュ政権での福祉縮減と州政府への権限委譲の流れを継承し促進させた。その理由は、彼の政治的立場が比較的中道だったためである。「大きな政府ではないが積極的に機能する政府」というニュー・デモクラットの立場を主張したクリントン大統領にとり、福祉を縮減し州政府へと権限を委譲するというアイデアは決して受け入れられないものではなく、むしろ望ましい政策アイデアですらあった。彼は 1983 年から 1992 年までアーカンソー州知事を務めている間の 1986 年から 1987 年にかけて、全米知事協会会長として積極的に連邦議会での福祉改革法案の立法化を働きかけてだけでなく、レーガン政権や G.H.W. ブッシュ政権と積極的に情報交換を行い、政権と協力して既存の制度内での 1115 特区認可権の運用拡大に尽力



した当事者の一人だった<sup>\*224</sup>。1988年12月には、ホッブズがG.H.W. ブッシュ政権への引き継ぎ資料において、福祉政策の特別委員会を設置する重要性を説き、最も有用な人材の一人としてクリントンを薦めてすらいたのである<sup>\*225</sup>。クリントンが、1980年代後半以降の執政府の福祉改革の政策方針と協調し、また協力すらしていたことが良く分かる。

以上から明白なように、クリントン大統領が、変更された1115 特区認可権の運用を継受しないはずがなかった。実際、クリントン政権は、州知事たちとの連携をそれまでの政権以上に深くし、その流れをさらに加速させていくのだった。

しかも重要なことに、クリントン政権は1115 特区活用による福祉改革と並行して連邦議会に立法による福祉改革を促す方針を採った。その方針は、クリントン大統領が1995年7月に全米知事協会の年次大会にて、州知事たちとの会合でおこなった演説の中に明確にあらわれている。クリントン大統領は、1115 特区事業の積極的活用を表明した上で、次のように述べている。

「やはり連邦議会が、連邦法として福祉改革法案を可決しなければならない。なぜか。なぜなら私は、既に正しく機能することが判明している事業や、他の州が実施しているような事業を実施するために、いちいち州政府が執政府から許可を得る必要はないと考えるからだ。」<sup>\*226</sup>

クリントン大統領は、立法による福祉改革の実現こそが究極的な目標だとしながらも、続けて以下のように1115 特区事業の積極的活用による福祉改革の進展の必要性を強く訴えた。

「私は今日皆さんにお伝えする現政権の取組みが、連邦議会に行動を促すような良い刺激となることを望んでいる。しかしながら実際のところ、我々は連邦議会の行動を待つ必要などない。いや、待つべきですらない。我々は多くのことが実現できるのだ。もしあらゆる州が、先ほど私が述べた五つの福祉改革案を実行すれば、我々は福祉を根本的に変革させることが、そしてより良い福祉を実現することができるのだ。なればこそ、今こそその一步を踏み出すべき時であり、連邦議会が法案を通過させるのをただ待っているべきではないのだ。」<sup>\*227</sup>

---

<sup>\*224</sup> Congressional Quarterly, 1988, *Congressional Quarterly Almanac 100th Congress 1st Session 1987 Volume XLIII*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., p.552; Memo, "Comments on NGA Proposal: Up Participation Requirements," Folder "National Governors Association OA19335," Box Charles Hobbs, Ronald Reagan Library.

<sup>\*225</sup> Memo, Charles Hobbs to Austen Furse, December 15, 1988, "Suggested Presidential Task Force," Folder "Chuck Hobbs 4," Box 3 Peter Germanis, Ronald Reagan Library.

<sup>\*226</sup> Clinton, William J., "Remarks to the National Governors' Association in Burlington, Vermont", July 31, 1995, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1995*, p.1185.

<sup>\*227</sup> *Ibid.*, p.1185.

クリントン大統領のこの演説は、1115 特区事業の活用と立法を軸とした福祉改革の方針を表明したという点で重要であるが、実は、この演説には他にも、クリントン政権の 1115 特区認可権に対する認識の表明という点で、注目すべきところが四つある。第一に、この演説からは、執政府が 1115 特区事業を、革新的アイデアの検証ではなく現状を変更する手段として明確に認識していることが改めて確認できる。クリントン大統領は、他州で過去に実施された、もしくは実施中の事業と同じ 1115 特区事業のために、州政府はわざわざ執政府から許可を得なければならないことに不満を述べている<sup>\*228</sup>。このことは、1115 特区事業を「革新的アイデア」の検証の手段として認識していないことを意味している。

第二に、執政府が 1115 特区事業を、他の二権を介さずに執政府の望ましいように政策を変更する有効な手段として認識していることがわかる。立法によらずとも、クリントン大統領が表明した福祉改革案を実施すれば福祉改革が進展するという表明が、そのことをよくあらわしている<sup>\*229</sup>。

第三に、執政府が、1115 特区事業の活用は効果的であるものの、法案の成立こそがより望ましいと認識していることがわかる。上述の通りクリントン大統領は、1115 特区事業の活用を声高に主張しながらも、福祉改革法の成立こそが最も望ましいという考えを述べている<sup>\*230</sup>。

第四に、この演説でクリントン大統領は、執政府と州知事たちを「我々」と呼び、執政府と州知事の協調により、1115 特区事業による福祉改革が実現できると考えていることがわかる<sup>\*231</sup>。

こうした認識にたちクリントン政権は、州政府との協調の下での 1115 特区認可権の活用による福祉改革の進展と並行して、福祉改革法の成立を目指した。本節ではまず、政策変更手段という新たな目的のための 1115 特区認可権の運用の継受を明らかにした後、福祉改革法の成立について述べたい。

## 第 2 項 1115 特区認可権の制度改革

G.H.W. ブッシュ政権とは異なりクリントン政権は、政権発足直後から積極的に新たな目的のための 1115 特区認可権の運用を継受した。クリントン政権は、レーガン政権期に大統領府内に組織された 1115 特区認可権を審査する関係省庁低所得機会諮問委員会を設置せず、審査過程を保健福祉省に委ねるとしながらも、審査過程に政権の強い影響力を及ぼそうと試みた。クリントン政権は、1115 特区認可権の適用基準についてそれまでの政

---

<sup>\*228</sup> *Ibid.*, p.1185.

<sup>\*229</sup> *Ibid.*, p.1185.

<sup>\*230</sup> *Ibid.*, p.1185.

<sup>\*231</sup> *Ibid.*, p.1185.

権とほとんど同じような条件を設定<sup>\*232</sup>しながらも、次の二つの方法によって政権の影響力を及ぼし、さらなる適用基準の緩和と 1115 特区認可権の活用を進めたのだった。

一つは、州政府が申請した 1115 特区事業の審査期間の短縮による審査の簡略化である。クリントン大統領とその側近たちは、政権発足前から州政府の 1115 特区事業の申請に対する審査の遅れを問題視し、稼働率を高めることが最優先課題だと認識していた。1992 年 12 月、大統領選挙に勝利したクリントン陣営が組織した政権移行チームは、政権発足直後の最初の 100 日で実施すべき項目を話し合う中で次のように 1115 特区事業の利便性追求の重要性を指摘している。

「1115 特区認可権は州政府に改革を促す有効な手段であるにもかかわらず、州政府が 1115 特区事業の認可を得るための過程は多くの場合、不必要に困難かつ長期間を要するもので、時には一年以上もかかる。したがって、1115 特区事業の利便性を高めることは、連邦政府を立て直すための最優先課題である。...(中略)... 大統領は、行政命令により 1115 特区事業の審査過程を簡略化することで、州政府による改革を促すべきである。」<sup>\*233</sup>

そこで 1993 年 10 月 26 日、クリントン大統領は行政命令 12875 号により、1115 特区事業の審査過程の迅速化し、審査結果を 120 日以内に出さねばならないという命令を下した<sup>\*234</sup>。更に 1995 年 7 月 31 日には、クリントン大統領は全米知事協会の年次大会の場で、「本日、保健福祉省長官に対して、州政府の申請案の中に以下の五つの改革案のうちいずれか一つ以上を含む場合、そうした申請は即座に承認するよう命じた」<sup>\*235</sup>と述べ、条件を満たす申請案についてはそれまでの 120 日以内の審査期間を更に早め、30 日以内にすることを明らかにした<sup>\*236</sup>。

五つの改革案とは、以下の通りである<sup>\*237</sup>。

- 福祉受給者に対して就労を義務付け、また、就労を可能にするために適切な児童保護を提供する。
- 福祉の受給期間を制限し、また、就労を拒否した受給者の受給資格を剥奪する。

---

<sup>\*232</sup> Memo, Mary Jo Bane and David T. Ellwood to Carol Rasco, May 14, 1993, “Welfare Reform Waivers,” Folder “612964-waivers-3,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*233</sup> Report, Presidential Transition Domestic Policy Staff, December, 1992, “The Clinton Revolution: A Domestic Policy Agenda for the First 100 Days,” Folder “1226192-domestic-policy-council-documentary-annex-ii-6,” Box 17 Administration History, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*234</sup> William J. Clinton, “Executive Order 12875,” October 26, 1993; この行政命令は、医療保険政策に関する 1115 特区事業も対象としていた。

<sup>\*235</sup> Clinton, William J., July 31, 1995, p.1183.

<sup>\*236</sup> Clinton, William J., July 31, 1995, pp.1184-5.

<sup>\*237</sup> *Ibid.*, p.1183-4.

- 離婚して親権を持たない親に、実子の児童支援費用を負担させるか児童支援費用分の就労を義務付ける。
- 未成年の母親に、その両親とともに生活し、学校に通うよう義務付ける。
- 福祉受給者もしくは働くために福祉受給をやめた人を雇用した私企業に対して、賃金の補助金として福祉とフードスタンプの金銭価格を支払う。

1995年8月17日、大統領の命令を受けた保健福祉省は、職員たちに州政府からの申請に対して迅速に対応することを周知し、審査手続きの更なる簡略化を実現した<sup>\*238</sup>。

もう一つの、審査過程で執政府の影響力を及ぼし、さらなる緩和と、1115 特区認可権の活用を進めるためにクリントン政権が導入した方法は、州政府の 1115 特区事業の申請の手間を軽減する措置と、政権の望むような州全体での 1115 特区事業の実施の促進である。具体的には、クリントン政権は 1115 特区事業の申請のための書類の雛形と作成の手引きを作成し、州政府の担当者に配布したのであった。クリントン政権以前まで州政府の担当者は、申請にあたり膨大なマニュアルを読み込み、申請に必要な事柄を探し出し、独自に申請書を作成する必要があった。それに対しクリントン政権下では、州政府の担当者は手引きを含めてもわずか二十頁の申請書の雛形を埋め、事業の概略を記した書類を添付するだけで申請することができるようになった<sup>\*239</sup>。これにより州政府による申請のコストの低下が実現された。

以下は、その雛形の一部を日本語に訳したものである。

「本事業を実施する対象地域

\_\_\_\_\_州全土

\_\_\_\_\_次の地域：\_\_\_\_\_

検証用の標本を抽出する対象地域

\_\_\_\_\_州全土

\_\_\_\_\_次の地域：\_\_\_\_\_」<sup>\*240</sup>

本事業を実施する対象地域とは、実験群と統制群を合わせた地域を指す。検証用の標本を抽出する対象地域とは、事業の実施対象地域のうち、検証用の統計資料として利用する地域を指す。上述の雛形の一部を例にとれば、州政府の担当者は当該事業がこれらの記述に当てはまる場合、「州全土」か「次の地域」の左側の下線の箇所に印をつけ、「次の地域」を選んだ場合はその右側の下線の箇所に具体的な地域名を記入するだけで、申請書類の一部が完成するのであった。

<sup>\*238</sup> Memo, U.S. Department of Health and Human Services, August 17, 1995, “HHS Fact Sheet,” Folder “612964-announcements,” Box 2 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*239</sup> Memo, Mary Jo Bane to Secretaries, August 11, 1995, “Cover Letter,” Folder “612964-waivers-2,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*240</sup> *Ibid.*

加えてこの雛形は、クリントン政権にとって望ましい事業内容の実施を促す意味合いもあった。上述した雛形にあるように、クリントン政権は、1115 特区事業の実施する範囲を州全土かそれ以外なのかという二者択一の選択項目を用意することで、実質的に州全体での 1115 特区事業を許容する意思を明示し、またそうした 1115 特区事業を促したのだった。

さらには上述の雛形の一部からは、例えば州全土を対象とする 1115 特区事業の効果を検証する際であっても、州全土の要扶養児童家庭扶助受給者を標本元とせず、特定の地域の要扶養児童家庭扶助受給者を標本元とした 1115 特区事業でも執政府の認可を得られることを示唆していることに注目したい。すなわちそうした 1115 特区事業を希望する州政府は、上述の雛形において、本事業を実施する対象地域として「州全土」を選び、検証用の標本を抽出する対象地域として「次の地域」を選び、特定の地域名を記せばよい。1115 特区認可権の導入目的から考えれば、理由もなく標本元として選択されなかった地域は、革新的アイデアの効果の検証とは完全に無関係であるため、本来、1115 特区事業の対象地域として含まれることはないはずである。それにもかかわらず、クリントン政権がそうした地域をも対象地域として認めることを示唆するような表示をしていることは、すなわちクリントン政権が、1115 特区事業を単に革新的アイデアの検証を目指す手段ではなく政策変更のための手段として認識していることを意味しているのはもちろん、さらにはそうした運用を州政府にも誘導していることを表している。

上述の雛形以外にも、クリントン政権が用意した申請書の雛形の中で着目すべき箇所がいくつかある。この雛形には、1115 特区事業の内容にまで具体的な提案がなされている。クリントン政権は、就労義務付け、受給期間制限、就労機会基本技能訓練対象の拡大、違反に対する罰則などといったクリントン政権の望む改革内容を州政府が申請しやすいよう、その申請書の雛形を以下のように非常に具体的なものにした。

まず就労の義務付けは、次のように記されている。

「就労可能な成人は、要扶養児童家庭扶助扶助の給付を受けてから\_\_\_\_\_ヶ月後に就労が義務付けられる。この就労義務付けは、\_\_\_\_\_公的な助成事業の下での労働、\_\_\_\_\_公的な助成事業の下ではない労働、職場内訓練、\_\_\_\_\_地域支援活動のいずれかを勤めることで達成される。」<sup>\*241</sup>

上述の最初の下線には数字を記入し、残りの下線には、適宜、実施を希望する事業に当てはまるものに印をつけることが求められた。そして更に詳細な文章が、空欄つきで三頁に渡って示されている。

それから就労機会基本技能訓練の対象者の拡大については、例えば、次のように提示されている。

---

<sup>\*241</sup> *Ibid.*

「就労機会基本技能訓練の対象者の拡大：既存の要扶養児童家庭扶助の下では就労機会基本技能訓練への参加が免除されている者のうち、以下の者たちは、就労や就労機会基本技能訓練への参加を義務付ける。

- \_\_\_\_\_ 1 歳から 3 歳までの扶養児童のいる世帯の親や親族
- \_\_\_\_\_ 12 ヶ月から 1 歳までの扶養児童のいる世帯の親や親族
- \_\_\_\_\_ 16 歳以下の親であり、就学等を義務付けられている者
- \_\_\_\_\_ 週に 30 時間以上働いている者
- \_\_\_\_\_ 妊婦のうち、医学的理由から就労不可能と判断された者」\*242

上記のうち適宜、実施を希望する事業に当てはまるものに印をつけることが求められた。受給期間の制限については、五頁にかけて文章が用意されている。その一部は、下記の通りである。

「要扶養児童家庭扶助が受給できる期間は、いずれの \_\_\_\_\_ ヶ月の期間を通して、最大 24 ヶ月とする」\*243

上記の下線には、数字を記入することが求められた。違反に対する罰則についてはいくつかあるが、例えば次のように記されている。

「もし要扶養児童家庭扶助受給世帯の成人が解雇されたり、正当な理由なしに職を辞したり、要扶養児童家庭扶助給付額以上の賃金が約束されている公的な助成事業の下ではない職の申し出を断ったりした場合、その世帯は、その賃金分の要扶養児童家庭扶助給付額の削減が適用された後、\_\_\_\_\_ 就労機会基本技能訓練事業の定める罰則が適用されるか、\_\_\_\_\_ その世帯が \_\_\_\_\_ ヶ月の間もしくは違反状態の解消まで要扶養児童家庭扶助扶助を得ることができない。」\*244

上記の最初と二番目の下線は、適宜、実施を希望する事業に当てはまるものに印をつけ、最後の下線には数字を記入することが求められた。

以上からわかるように、この雛形は、1115 特区事業の当初の目的である「革新的アイデアの検証」という側面を完全に無視していた。この雛形は申請者側に独自のアイデアを求めておらず、むしろ雛形に沿うことを求めていたからである。こうしてクリントン政権は、1115 特区事業を通じてクリントン政権にとって望ましい福祉改革を進展させようと試みたのだった。それから重要なことに、こうしたクリントン政権の方針の設定の背景には、クリントン大統領による全米知事協会の年次大会への参加や各州知事との面会など、

---

\*242 *Ibid.*

\*243 *Ibid.*

\*244 *Ibid.*

執政府と州政府の積極的な交流があった<sup>\*245</sup>。

またこうした雛形からは、クリントン政権が具体的に意識していた福祉改革の内容を読み取ることができる。クリントン政権は、1115 特区事業の活用により、大別して四つの福祉縮減と州政府への権限委譲のための改革を目指したのだった。第一に、受給期間の制限である。本来、要扶養児童家庭扶助受給者は受給期間の制限はないが、特区化により受給期間を制限することで、受給者の福祉依存の防止と共に福祉支出の抑制を目指す、というものである。第二に、就労・就労訓練・就学の義務付けである。要扶養児童家庭扶助受給世帯の者に対して就労や就労訓練を課し、未成年には場合によって就学を義務付けることで、同様に、受給者の福祉依存の防止と共に福祉支出の抑制を目指す、というものである。第三に、就労機会基本技能訓練対象の拡大である。レーガン政権期に成立した就労機会基本技能訓練は、就労可能な成人の参加を要請していたが、その一方で、免除対象となる者も定められていた。こうした免除対象者を就労機会基本技能訓練の対象に加えることで、より多くの要扶養児童家庭扶助受給世帯が福祉依存から脱却できる、という考えの下、こうした 1115 特区事業が勧められた。最後に、違反への制裁である。これは、就労・就労訓練・就学の義務付け等に違反した要扶養児童家庭扶助受給世帯に対して給付額の削減や受給資格の停止などの罰則を科すことで、義務の放棄を抑制することを狙ったものであった。

更にこの雛形には、1994 年に結審した G.H.W. ブッシュ政権による 1115 特区事業の認可に対する司法府の判断からの影響が見られる。前節で述べたように、ビーノ判決では 1115 特区事業は実証目的であり、社会保障法の目的である貧困児童の支援の促進に資するものであり、事業の範囲と期間が適当でなければならないという三点が示された<sup>\*246</sup>。そこでクリントン政権は、申請書の雛形でこれら三点を考慮することで、司法府からの介入の抑制を試みたのだった。

第一に実証目的であることを示すため、雛形には事業の効果を測定する手法について 5 頁にもわたって詳細に記されていた。例えば州政府から独立した機関に評価を委託すること、数種類の検証方法を採用すること、中間報告と最終報告書を執政府に提出することが記されていた。また就労義務付け、受給期間制限、就労機会基本技能訓練対象の拡大、違反に対する罰則などといった個別の事業内容それぞれについて、検証されるべき効果が記載されていた。例えば就労義務付けについては、就労義務付けが家庭の自立を促進させたか否かが記されていた<sup>\*247</sup>。

第二に社会保障法の目的である貧困児童の支援の促進に資することを示すため、申請書の雛形において、就労義務付けや就労機会基本技能訓練対象の拡大の事業の箇所にはその対象者に児童支援を提供する旨が記載されていたり、受給期間制限の事業の箇所にはもし

---

<sup>\*245</sup> Clinton, William J., July 31, 1995, pp.1179-85.

<sup>\*246</sup> Beno v. Shalala, 30 F.3d 1057 (9th Cir. 1994).

<sup>\*247</sup> Memo, Mary Jo Bane to Secretaries, August 11, 1995.

対象者が受給期間後に就労できていない場合に就労支援をする旨が記されていた<sup>\*248</sup>。

第三に範囲と期間が適当であることを示すため、雛形には事業案の目的やその重要性について記された書類を添付するよう州政府に要求する旨が書かれていた<sup>\*249</sup>。

以上のようにしてクリントン政権は、申請書の雛形によって司法府による抵抗の抑止に努めたのだった。

### 第3項 1115 特区認可権の運用

州政府は、クリントン政権が様々な形で 1115 特区事業の利用促進のための便宜を図ったことで、それまでの政権期以上に 1115 特区事業を申請した。その背景には、州政府が福祉支出の急激な増大と現状の福祉政策に対する市民からの反発という状況に直面するようになったことが指摘できる。州政府全体の福祉支出は 1970 年には 22 億ドルだったのに対し、1980 年には 62 億ドルに、1990 年には 97 億ドルにまで急激に増大し、州政府の財政はかなり圧迫されるようになったのである<sup>\*250</sup>。また当時の世論調査結果は、ほぼ全ての所得階級の人々が福祉政策に否定的な立場をとるようになっていたことを示している<sup>\*251</sup>。

したがって州政府に、1115 特区事業の活用を促す政治的状況が生じていたのである。ウィスコンシン州知事トミー・トンプソンが好例であろう。彼は 1994 年の州知事選挙において、1115 特区事業による福祉縮減の成果を掲げ、67% もの得票率で三選を果たした<sup>\*252</sup>。1115 特区事業を利用したのは、共和党の州知事だけではなく、1992 年にはニュージャージー州知事を務めていた民主党のジェームス・フロリオが、1115 特区事業を用いて家族発達事業を実施した。これは、母子家庭の結婚、雇用を可能にさせ、また更なる出産を抑制させるという目的の下、新たに子が生まれても給付額を増加させず、雇用により給付額を増大させるという事業である。このように州知事たちは、所属政党に関わらず 1115 特区事業を利用する有益性を認識していたのであり、その結果として福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業の認可を受けた州とその数は次第に増大していった。

クリントン政権内部の一次資料を参考にとすると、クリントン政権は 1996 年福祉改革法成立によって貧困家庭一時扶助が導入されるまでに、福祉縮減を意図した 1115 特区事業の実施を 41 もの州で認めた。そのうち 36 州が州全土を対象とした事業を申請していた。

---

<sup>\*248</sup> *Ibid.*

<sup>\*249</sup> *Ibid.*

<sup>\*250</sup> U.S. Department of Health and Human Services, “Appendix A: Program Data: Aid to Families with Dependent Children and Temporary Assistance for Needy Families,” April 27, 2005, <<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators04/apa-tanf.htm#AFDC>> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*251</sup> Gilens (1999)。

<sup>\*252</sup> Norman Atkins, “Governor Get a Job; Tommy Thompson,” *New York Times*, January 15, 1995.



クリントン政権期に認可を受けた 41 州のうち 20 州が受給期間制限を、39 州が就労・就労訓練・就学の義務付けを、36 州が違反への制裁を、16 州が扶養児童増加に対する追加支援の撤廃を、26 州が就労機会基本技能訓練 (JOBS) 対象の拡大を導入した。なお、クリントン政権期に認可を受けた 41 州の事業の詳細は補遺にて示している<sup>\*253</sup>。

クリントン政権期に認可を受けた福祉縮減と州政府への権限委譲を目的とした 1115 特区事業は、G.H.W. ブッシュ政権期のそれと比較して、更に規模の拡大、事業内容の複雑化、政策変更のための運用が進んだ。つまりクリントン政権もまた、G.H.W. ブッシュ政権と同様に 1115 特区認可権の政策変更手段としての有用性の向上のための制度変容を進めたのだった。

まず、事業規模の更なる拡大について触れたい。G.H.W. ブッシュ政権は、わずか 7 州に対して州全土を対象とした事業の実施を認可していたのに対し、クリントン政権は、36 州に対して州全土を対象とした事業の実施を認可した<sup>\*254</sup>。

次に、事業内容の更なる複雑化である。確かに G.H.W. ブッシュ政権期にも、単一の事業内において給付額削減、教育、就労訓練、就労の義務付け、違反への罰則、扶養児童増加への支援の廃止など、実に様々な内容が実施されていた。しかしながら、G.H.W. ブッシュ政権期に実施されていた 1115 特区事業の多くは、それらのうち二、三の内容を実施する事業がほとんどであった。それに対してクリントン政権期に認可を受けた 1115 特区事業は、その多くが、受給期間制限、就労・就労訓練・就学の義務付け、扶養児童増加に対する追加支援の撤廃、就労機会基本技能訓練対象の拡大、違反への制裁のうち、三つ以上の内容を含んだより複合的なものであった<sup>\*255</sup>。

最後に、政策変更のための運用である。既に述べたように、クリントン政権期に認可を受けた 41 州のうち、36 もの州で州全土を事業対象とする 1115 特区事業が認可を受けていた。こうした事業が、効果を検証する上で州全土を対象とした 1115 特区事業を実施しなければならないとする明確な理由もなしに認可を受けていたことは、1115 特区事業

---

<sup>\*253</sup> 主な出典は、以下の通り。Department of Health and Human Services, “HHS Approves Hawaii Welfare Waiver,” August 16, 1996, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1996pres/960816d.html>> (2015 年 9 月 10 日); Department of Health and Human Services, “HHS Approves Idaho as 43rd State Welfare Demonstration,” August 19, 1996, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1996pres/960819b.html>> (2015 年 9 月 10 日); General Accounting Office, “Welfare Reform: States’ Early Experiences With Benefit Termination,” May 1997; Memo, January 25, 1996, “Welfare Waiver Status Report,” Folder “612964-waivers-2,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library; Office of Human Services Policy, Department of Health and Human Services, “State Implementation of Major Changes to Welfare Policies, 1992-1998,” 1999, <[http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy\\_cea.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy_cea.htm)> (2015 年 9 月 10 日); White House Council of Economic Advisers, “Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996,” May 9, 1997, <[http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical\\_Report.html](http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical_Report.html)> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*254</sup> *Ibid.*

<sup>\*255</sup> *Ibid.*

の本来の目的であるはずの「厳密に事業の効果を測定する」ことに対して、クリントン政権が重きを置いていなかったことがよく表れているといえよう。また、41もの州で実施された多くの 1115 特区事業が、クリントン政権にとって望ましい福祉改革の内容をいくつも含んでいた。すなわち、受給期間制限、就労・就労訓練・就学の義務付け、就労機会基本技能訓練対象の拡大、違反への制裁である<sup>\*256</sup>。このように、クリントン政権は、G.H.W. ブッシュ政権が推し進めた、1115 特区事業の、大規模化、複雑化、そして政策変更のための運用という方向性を、更に一段と進めたのだった<sup>\*257</sup>。

ここまで、クリントン政権もまたレーガン政権、G.H.W. ブッシュ政権と同じく、立法府と司法府を介さずに州政府と協調することでアメリカ全土で福祉改革を進展させる手段として 1115 特区認可権を利用し、それに州政府が追従した結果、福祉改革が進展してきたことを示した。クリントン政権は 1115 特区認可権の利用による全米規模での福祉改革について、「連邦議会がしばらく機能不全に陥っているにもかかわらず、執政府は福祉システムの改革に大きな進展をもたらすことに成功した」と自賛した<sup>\*258</sup>。またクリントン政権は、「1115 特区認可権の行使が、福祉受給者に働くよう促し、また福祉改革法の導入の基礎をなした」<sup>\*259</sup>とも自賛している。同時にクリントン政権は、「もちろん、議会が福祉改革法を通過させることを期待しているが、私たちはとても長い時間、そうした法案が議会を通過するのを待っている。したがって、私たちはできるかぎりのことをして福祉改革をしたい」と述べ、福祉改革法の通過を期待しながらも 1115 特区認可権を多用している理由を説明している<sup>\*260</sup>。

#### 第 4 項 制度変容に対する立法府の抵抗

こうした変更された 1115 特区認可権の運用と、政策変更手段という新たな運用目的を効率的に実現するための制度整備という制度変容に対して、立法府は抵抗をみせた。前章でも指摘したように、立法府は、連邦法が適切に執行されているか監督する権限や、立法権により、1115 特区認可権の制度変容を抑制しうる。立法府の抵抗は具体的にどのよう

---

<sup>\*256</sup> *Ibid.*

<sup>\*257</sup> こうした前政権からの違いはあるものの、共通点もあった。クリントン政権期に認可を受けた 1115 特区事業の検証方法は、たいてい、G.H.W. ブッシュ政権期に認可を得ていた州全土を対象とした 1115 特区事業と同じく、特定のカウンティから無作為に抽出された者たちを実験群と統制群とに分けた、比較によるものであった (Memo, January 25, 1996, “Welfare Waiver Status Report,” Folder “612964-waivers-2,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.)。

<sup>\*258</sup> Memo, Donna Shalala to William Clinton, March 6, 1996, “Executive Action on Welfare Reform,” Folder “1491025-hhs-memorandums-for-president-1996,” Box 31 DHHS, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*259</sup> Memo, Donna Shalala to Lawton Chiles, January 29, 1997, “The Honorable Lawton Chiles,” Folder “647386-national-governors-association-dc-winter-meeting-february-1997,” Box 119 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*260</sup> Memo, Melissa Skolfield to Bruce Reed, July 15, 1996, “Executive Action on Work,” Folder “612964-executive-actions,” Box 10 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

なものであったのか。

クリントン政権は立法府からの抵抗を恐れていた。1993年5月21日、保健福祉省計画評価局次官補 (Assistant Secretary for Planning and Evaluation) であり、また大統領府内の福祉改革作業部会 (Working Group on Welfare Reform) の共同議長であったデイビット・エルウッド (David Ellwood) は、大統領府内の国内政策会議議長キャロル・ラスコ (Carol Rasco) に宛てたメモの中で、次のように指摘している。

「法律の条文と立法の経緯を見れば明らかなように、1115 特区認可権は、特定の期間を設定して、新しい特定のアイデアを検証することを目的とした実証事業のためのものであり、単に州政府の裁量を増大させるものではない。連邦議会は、1115 特区認可権が連邦議会の定めた規則を免れるために用いられているのではなく、真に新しいアイデアの 1115 特区事業のために用いられているか、大変強い関心を持って注視している。」<sup>\*261</sup>

さらにエルウッドは、「もし連邦議会在政権の 1115 特区認可権の運用を濫用だと認識した場合、その権限は簡単に奪われてしまうだろう」<sup>\*262</sup>と警告した。1994年11月3日には、大統領特別補佐官 (Special Assistant of Domestic Policy to President Clinton) のキャシー・ウェイ (Kathi Way) もまたラスコに対し、「1115 特区認可権を積極的に用いることは、連邦議会議員たちにも疑問視されるようになっている」<sup>\*263</sup>と警告していた。

こうした執政府の危惧は現実のものとなった。立法府は、執政府の 1115 特区認可権の運用について問題視していた。主に立法府が指摘したのは、1115 特区事業認可の審議過程の不透明性、1115 特区事業の革新的アイデアの検証という側面の軽視、執政府に政策変更の決定権が委ねられているという三点であった。

第一に、1115 特区事業認可の審議過程の不透明性については、クリントン大統領に対する多数の民主党連邦議会下院議員たちの反発の中に見られる。1993年11月24日、89名もの民主党の連邦議会下院議員の署名入りでクリントン大統領に宛てられた書簡の中で、次のように反発した。

「保健福祉省による 1115 特区事業の認可の審議過程は、公正であり、かつ公開の場で実施されなければならない。一部の州では 1115 特区事業の認可を単なる福祉縮減と懲罰的賠償要件の導入のための抜け穴として利用されている。福祉受給者が 1115 特区事業のせいで虐げられないよう注意深く対処する必要がある。」<sup>\*264</sup>

---

<sup>\*261</sup> Memo, David T. Ellwood to Carol Rasco, May 21, 1993, “Re: AFDC and Medicaid Waivers,” Folder “612964-waivers-3,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*262</sup> *Ibid.*

<sup>\*263</sup> Memo, Kathi Way to Carol Rasco, November 3, 1994, “Follow-up to Welfare Reform Meeting,” Folder “612964-waivers-3,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*264</sup> Letter, Group of Democratic Representatives to William Clinton, November 24, 1993, “Presi-

また 1994 年 9 月 29 日、下院政府運営委員会の人的資源及び州間関係小委員会によって開催された 1115 特区事業についての公聴会の中にも、同様の主張が見られる。ニューヨーク州選出の民主党下院議員エドルフス・タウンズ (Edolphus Towns) 議長は、公聴会の冒頭にて次のように執政府の 1115 特区事業の審査過程について懸念を表明した。

「1994 年 4 月、われわれ小委員会は保健福祉省との議論を開始した。その中で小委員会は、1115 特区事業の審査基準や指針を定める文書の複製の提出を要請した。幾度かの会合や書簡のやり取りを経て、1994 年 6 月 17 日、小委員会は、1115 特区事業の審査基準や指針などの原則が全く存在していないと記された書簡を受け取った。1115 特区事業の審査過程は、もし許可を与えるべきと執政府が判断したら与えるし、そうではなかったら決断を遅らせるという状況にあったのだった。」<sup>\*265</sup>

第二に、1115 特区事業の革新的アイデアの検証という側面についても、上述の下院の小委員会での議論の中で触れられている。タウンズ議長は、「州全土かつ多面的な要素を持った事業ではなく、小規模かつ限定的な範囲の事業を実施させたほうが、事業の効果を評価しやすいのではないか」<sup>\*266</sup> と指摘した。またフロリダ州選出の共和党下院議員のジョン・L・マイカ (John L. Mica) は、「45 もの州が 1115 特区事業を申請するような連邦制度の仕組みは根本的におかしいのではないか。州の 10% という話でも 20% でもない。50% という話ですらない。今問題にしているのは、50 州のうちの 45 もの州が 1115 特区事業を求めているということだ」<sup>\*267</sup> と厳しい口調で言及している。

最後に、執政府に政策変更の決定権が委ねられているという点については、下院予算委員会の報告書が詳しく論じている。1996 年 6 月 27 日の下院予算委員会の報告書は、クリントン政権による 1115 特区事業の活用に基づいた福祉改革の進展の限界と問題点を指摘している。

「(立法による) 福祉改革の代替案として 1115 特区事業の運用を支持する人々は、この手法の基本的な欠陥を見逃している。この手法を支持する人々は、ワシントンにいる連邦政府の官僚が貧困者を攻撃する意図を持った事業設計を含む最終決定

---

dent William J. Clinton,” Folder “612964-legislation-2,” Box 17 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*265</sup> U.S. Congress, the Human Resources and Intergovernmental Relations Subcommittee of the Committee on Government Operations, “AFDC Waiver Demonstration Programs: Necessary Flexibility or Ad Hoc Decisionmaking?: Hearings before the Human Resources and Intergovernmental Relations Subcommittee of the Committee on Government Operations,” 103rd Cong., 2d sess., on H.R.10032, September 29, 1994, pp.1-2; 1115 特区事業の評価基準の変遷については、マイケル・フィッシュマンとダニエル・ワインバーグの研究が詳しい (Fishman and Weinberg, 1992)。

<sup>\*266</sup> U.S. Congress, the Human Resources and Intergovernmental Relations Subcommittee of the Committee on Government Operations, September 29, 1994, p.19.

<sup>\*267</sup> *Ibid.*, p.69.

権を有すべきという考えに疑問を持たないままである。1115 特区事業は、官僚の手によって廃止させられうるものであり、ワシントンに権力を維持させるものである。特区事業は、州政府と地域社会が彼ら自身の判断で彼らの住民に必要なものに取り組むことを可能にする権限を与えるような根本的な変化をもたらすものではない。」<sup>\*268</sup>

そしてこの報告書は、連邦政府による介入を抑制するような立法による改革こそが望ましいと続けている。

他方で立法府は、必ずしも全面的に執政府の 1115 特区認可権の活用を否定していた訳ではなかった。そもそも立法府は、上述した三点のみを問題視していたものの、執政府が 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することによって運用目的を変更させたことについては特に指摘することはなかった。加えて、執政府の 1115 特区認可権の活用を疑問視する議員であっても、主に以下の二つの点で 1115 特区事業の有用性は無視できなかったのである。

まず 1115 特区事業には、現状の福祉政策を改善する知見を模索する手段として強い期待が集まっていた。例えば前述の人的資源及び州間関係小委員会の公聴会の冒頭においてタウンズは、1115 特区認可権の運用に疑問を持つ一方で、1115 特区事業について、「こうした裁量の付与は重要である。これにより州政府は、連邦の次元で活用可能な画期的、革新的な知見を切り拓くことができる」<sup>\*269</sup>と述べていた。レーガン政権以来変わらず、1115 特区事業は肥大化する福祉事業支出の抑制と、効果的な貧困者への就業支援のための新たな事業を模索する手段としてみなされていたのである。

それから 1115 特区事業は、レーガン政権以来同様に、権限委譲の手段として保守派から支持を得ていたことが指摘できる。1115 特区事業の認可を受けた州政府は、連邦政府から権限を委譲され、自由裁量を得て政策を実施できるようになる。したがって、小さな政府を標榜する保守的な政治的信条を持つ多くの共和党議員にとって、新たな目的のための 1115 特区認可権の運用は、保守派の選好と合致していた。例えば共和党のマイカ下院議員は、「連邦政府は州政府が必要とする全ての権限を州政府に与えなければならないと確信している」<sup>\*270</sup>と述べた上で、1115 特区事業について、「連邦の次元にある多くの福祉事業を、真に責任を有し、より良く実施でき、より効率よく実施できる州の次元に返す」<sup>\*271</sup>ための手段だと述べていた。

---

<sup>\*268</sup> U.S. Congress, the Committee on the Budget, “Welfare and Medicaid Reform Act of 1996 : Report of the Committee on the Budget,” 104th Cong., 2nd sess., June 27, 1996; 括弧内は筆者加筆。

<sup>\*269</sup> U.S. Congress, the Human Resources and Intergovernmental Relations Subcommittee of the Committee on Government Operations, September 29, 1994, p.2.

<sup>\*270</sup> *Ibid.*, p.9.

<sup>\*271</sup> *Ibid.*, p.9.

以上のような理由から、立法府は 1115 特区認可権の制度変容に一定の抵抗を示していたものの、立法府が纏まって執政府に対抗することはなかったために、1115 特区認可権の制度変容を決定的に防ぐほどの影響力を及ぼすことはなかった。立法府は法改正により 1115 特区認可権を削除する権限を有していたものの、1115 特区認可権の下での政策変更の有用性を認めていたことや共和党議員たちからの支持もあり、1115 特区認可権の制度変容を見逃したのだった。

## 第 5 項 クリントン政権による法改正の追求

既に述べたように、クリントン政権は 1115 特区認可権の運用によるアメリカ全土での福祉改革を目指したが、その一方で連邦法改正によるアメリカ全土での福祉改革も目指していた。クリントン大統領は公にはその理由として、州政府がいちいち執政府に許可を得ずとも、独自の福祉縮減政策を導入できるようにすべきであるからと述べていた<sup>\*272</sup>。政権内部では他の理由についても議論されていた。1994 年 11 月 3 日、ウェイがラスコに宛てたメモには、次のようにその理由が語られている。

「1115 特区事業の活用には明確な限界がある。第一に、立法なしには真の受給期間制限を実現することはできない。受給者はある州での受給記録をもたずに別の州に移動できる。また、州政府の手法も州毎に大変異なる。第二に、ほとんどの 1115 特区事業は受給者に対して、給料が発生する就労ではなく地域活動経験を課している。第三に、立法なしには勤労貧困者に児童保育を拡大することができない」<sup>\*273</sup>

このようにクリントン政権は 1115 特区事業の運用の限界を認識していたため、1115 特区認可権を通じて州政府に実施させていたことと同様の福祉改革を立法によっても実現したいと考えていた。

1994 年 6 月 14 日にクリントン政権が示した福祉改革法案からも、クリントン政権が 1115 特区認可権の活用なしに、立法によって 1115 特区認可権を活用して進展させている福祉改革を更に推し進めようとしていたことがわかる<sup>\*274</sup>。その福祉改革法案の中でも、1115 特区事業との関係で重要な点は、次の五つである。第一に、受給期間の制限である。クリントン政権が示した法案には、就労できる者が公的扶助を受けられる生涯期間は最大で二年とすると定められていた。第二に、就労等の義務付けである。この法案には、1971 年以降に生まれた全ての扶助受給者に就労・就労訓練・就学のいずれかを義務付けるという旨が規定されていた。第三に、違反への罰則である。就労・就労訓練・就学のいずれかの義務を果たさない者に対しては、給付額の減額や全額削減などの罰を負わせるということが記されていた。注目すべきは、これら三つ全てが、クリントン政権が用意した 1115

---

<sup>\*272</sup> William J. Clinton, July 31, 1995, p.1185.

<sup>\*273</sup> Memo, Kathi Way to Carol Rasco, November 3, 1994.

<sup>\*274</sup> S.2224, HR.4605.

特区事業の申請書の雛形の中に用意されていた事業案と同様の内容であるということである。

第四にこの福祉改革法案は、多くの州で 1115 特区事業によって実施されていた扶養児童増加に対する追加支援の撤廃についても定められていた。第五に、1115 特区事業との関係で重要な点として、州政府への裁量の付与が指摘できる。この福祉改革法案は、受給期間の制限の期間を最大で二年と設定しながら、更に期間を短くする裁量を州政府に委ねていた。また、全ての扶助受給者への就労等の義務付けについても、どのような者に就労・就労訓練・就学のいずれを義務付けるのかなどが州政府の裁量に委ねた。違反への罰則についても、州政府に大きな裁量を認めた。扶養児童増加に対する追加支援の撤廃についても、州政府の裁量とされた。こうした州政府の裁量の増大は、それまで 1115 特区事業の認可を得て州政府が実施していたことであった。クリントン政権の福祉改革案は、1115 特区事業を利用せずとも州政府に裁量を委ねることができるようにするものであった<sup>\*275</sup>。

クリントン大統領は、法案を提案するだけでなく、立法府に圧力をかけることも欠かさなかった。1995 年 10 月、クリントン大統領は立法府で審議中の福祉改革法案について、「もし私が受け入れるような法案を議会が承認しないのだったら、私は 1115 特区事業の認可によって、より多くの州政府が革新的な福祉事業を実証できるよう努めるだろう」<sup>\*276</sup>と圧力を加えていた。彼はまた、政権の望まない修正が加えられた場合、「私は拒否権を行使して法案を廃案にするだろう。そして私は、立法府が正しい選択をするまでの間、今ある福祉を終わらせるため、1115 特区認可権を利用せざるを得ない」<sup>\*277</sup>とも述べている。

これらのクリントン大統領の発言からは、クリントン政権が大統領拒否権をちらつかせる一方で 1115 特区認可権を活用することで、他の二権を介さずとも福祉改革を進展させる大統領と、破綻した福祉政策に対処できない立法府という印象を世論に与える意図があったことがわかる。それによりクリントン大統領は、世論の反発を恐れた立法府が妥協するよう強く圧力をかけることに成功した。その結果、1115 特区事業として既に実施していた内容を骨子とする福祉改革法が成立したのだった。

最終的に 1996 年に成立した福祉改革法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)<sup>\*278</sup>は、上記の五点全てを含んだものであった。公的扶助事業として要扶養児童家庭扶助にとって代わった貧困家庭一時扶助の下では、福祉受給者が生涯で福祉を受給できる期間は最大で五年と定められた。また、福祉受給者は就労・就労訓練・就学のいずれかを義務付けられ、この義務に違反した者は最も厳しい場合、それ以降の公的扶助が一切給付されないなどの制裁が科されると定められた。扶養児童増加

---

<sup>\*275</sup> *Ibid.*

<sup>\*276</sup> Robert Pear, "President Draws Line On Welfare," *New York Times*, October 10, 1995.

<sup>\*277</sup> *Ibid.*

<sup>\*278</sup> P.L. 104-193.

に対する追加支援についても州政府の義務から外された。そして、これら全てについて、具体的内容については州政府の裁量に委ねられた。

したがって 1996 年福祉改革法は、執政府の 1115 特区事業の利用によって進展していた福祉改革を、立法府が追認したものだといえるだろう。1115 特区認可権は、立法府を回避して執政府が自身の望ましい政策を実現する手段であると同時に、立法府にそうした執政府の現状変更を追認させうるほど手段になりえるのである。

## 第 6 項 立法府によるクリントンの法改正の追認

それでは、立法府の追認の過程はどのように説明できるのだろうか。1115 特区認可権によって実施される 1115 特区事業の持つ、政策アイデアの宣伝という特徴に着目して簡単に考察したい。1115 特区事業は誰の目にも触れない「実験室」ではなく、多くの人の目に触れる「実際の社会」で検証する。それゆえ 1115 特区事業は、政策アイデアの効果を有権者や政治家たちに宣伝するという特徴を有する。

1996 年に福祉改革法が成立するまでに多くの専門家や政治エリートは、多くの州政府が実施していた 1115 特区事業によって得られた様々な知見に注目していた。彼らは、そこで得た就労促進や福祉縮減に繋がる知見を活かして福祉改革法案を作成・修正したり、意見を述べたりしたのであった。新聞紙上はもちろんのこと、福祉改革法に関する公聴会の場でも過去の 1115 特区事業から得られた知見は、重要な情報として利用された。多くの州政府の福祉改革担当者や 1115 特区事業の効果を検証した者は、新聞紙上や公聴会の場で、受給期間制限、就労等の義務付け、違反への厳罰などの政策内容が就労促進や福祉縮減効果をもたらしたのかどうか、そしてそれはどの程度だったのか、という意見を求められた。そしてそうした意見が重要視され、就労促進や福祉縮減に最も効果があるような福祉改革法案が議論された。その結果、クリントン政権と州政府が協調して実施していた 1115 特区事業の内容ばかりが議論の対象となり、クリントン政権らが望む福祉改革を実現できるような福祉改革案がまとまった<sup>\*279</sup>。

---

<sup>\*279</sup> Kevin Sack, “Welfare Experiment Showing Signs of Success,” *New York Times*, June 11, 1992; Jason Deparle, “Study Finds That Education Does Not Ease Welfare Rolls,” *New York Times*, June 22, 1994; Susan Chira, “Teen-Age Mothers Helped By Ohio Plan, Study Finds,” *New York Times*, September 20, 1994; Jonathan Rabinovitz, “Welfare in Transition: Connecticut; Here, the Federal Overhaul Looks Very Familiar,” *New York Times*, September 21, 1995; U.S. Congress, the Committee on Ways and Means and the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means, “Welfare Reform Proposals, Including H.R.4605, The Work and Responsibility Act of 1994: Hearing Before the Committee on Ways and Means and the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means,” 103rd Cong., 2d sess., July 14, 26, 27, 28, 1994, pp.53-54, 64-65, 67-70, 126-127; U.S. Congress, the Committee on Ways and Means and the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means, “Welfare Reform Proposals, Including H.R.4605, The Work and Responsibility Act of 1994: Hearing Before the Committee on Ways and Means and the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means,” 103rd Cong., 2d sess.,



しかも、1115 特区事業の成果を参考にして作成された福祉改革案は、実際の社会で既に効果があると示されたアイデアを下地にしていた。したがって、その福祉改革案には不確実な点が少なく、また信頼できて有用なものだとする主張が支持を得やすかった。世論はもちろんのこと、多くの議員たちは実際に福祉縮減や就労者の増大を実現したとする 1115 特区事業の成果によって、そうした 1115 特区事業の内容を多く含む福祉改革法案を魅力的だと感じるようになった<sup>\*280</sup>。

加えて、1994 年の州知事選挙により、各州で福祉改革を主導してきた州知事たちの多くが再選されたことも、1115 特区事業と方向性を同じくする福祉改革法が支持を得られるようになった要因として無視できない。共和党の現職州知事 6 名と民主党の現職州知事 3 名は、1115 特区事業を通じた福祉改革の実施・進展を成果として掲げ、再選を果たした<sup>\*281</sup>。このようにして 1115 特区事業は、クリントン政権や州政府の望むような福祉改革法案の作成に寄与するだけでなく、世論や議員たちからの支持を得るのにも重要な役割を果たしたのだった。

### 第 3 節 1996 年福祉改革成立後の 1115 特区認可権の運用の縮小

#### 第 1 項 1996 年福祉改革成立後のクリントン政権期の 1115 特区認可権

1996 年福祉改革法が成立すると、州政府から新規の申請がされることはなくなった。執政府が積極的に 1115 特区認可権を活用しようとすることもなくなった。なぜなら、要扶養児童家庭扶助に代わって導入された貧困家庭一時扶助により、州政府はそれまで 1115 特区事業として認可を得る必要があったような福祉政策を、そういった認可を得ずとも実施できるようになったからである。クリントン政権にとっても州政府にとっても、受給期間制限、就労等の義務付け、違反への罰則などの事業の実施のために 1115 特区事業に頼る必要がなくなったのである。

それまで認可を受けてきたような事業内容ではなく、全く新たな事業内容の 1115 特区事業も現れなかった。その理由は三つある。第一に、現状に対する不満は 1996 年福祉改革によって概ね解消され、州政府の自由裁量も増したため、1115 特区事業に頼らずとも州政府は独自の政策を実施できるようになったことが挙げられる。第二に、州政府は要扶

---

July 29; August 9, 16, 1994, pp.801-804, 859-860, 880-881, 894-905, 910-911; U.S. Congress, the Committee on Finance, "Administration's Views on Welfare Reform: Hearing Before the Committee on Finance," 104th Cong., 1st sess., March 10, 1995, pp.4-5, 10-11, 12-19.

<sup>\*280</sup> *Ibid.*

<sup>\*281</sup> *Ibid.*; 共和党現職州知事 6 名は、カリフォルニア州知事ピート・ウィルソン (Peter Wilson)、イリノイ州知事ジム・エドガー (Jim Edgar)、アイオワ州知事テリー・ブランスタッド (Terry Branstad)、マサチューセッツ州知事ウィリアム・ウェルド (William Weld)、ミシガン州知事ジョン・エングラ (John Engler)、ウィスコンシン州知事トミー・トンプソンである。民主党現職州知事 3 名は、ジョージア州知事ゼル・ミラー (Zell Miller)、メリーランド州知事パリス・グレンデニング (Parris Glendening)、ヴァーモント州知事ハワード・ディーン (Howard Dean)。

養児童家庭扶助にとって代わって新たに導入された貧困家庭一時扶助を実施するために多くの労力を割く必要があり、1115 特区事業を実施するという負担を背負いきれなかったことを指摘できる。第三に、クリントン政権が新規の 1115 特区事業について、1996 年福祉改革で新たに定められた規定を免れる手段として用いることはないとする立場を明確にしたからである。クリントン政権は、1996 年 10 月 11 日、新規の 1115 特区事業の扱いについて、連邦議会との代表者たちと話し合いの場を設け、次のように伝えた。

「クリントン政権は、この 1115 特区認可権によって州政府が就労義務付けや受給期間制限といった新福祉改革法に定められている規定を回避することを望んではおらず、むしろそうした州政府の試みには反対するだろう。クリントン政権は、就労義務付けと受給期間制限が新福祉改革法の中核をなしていると確信しており、またこれらの完全性を保障するために議会と協力する。」<sup>\*282</sup>

それでは、1996 年福祉改革法成立以前に認可を得ていた既存の 1115 特区事業は、1996 年福祉改革成立によってどのような影響を受けたのだろうか。実は 1996 年福祉改革法は、既存の 1115 特区事業の更新は認めないとしながらも、同法第 415 条により、たとえ 1996 年福祉改革法と「相容れないもの」であっても、既に認可を得ていた期限までは事業を継続して実施することを認めていた。ただし、この「相容れないもの」が何を指すのか曖昧であったため、連邦議会と執政府が協議した上で<sup>\*283</sup>、1999 年 4 月 12 日、執政府は官報にて第 415 条を次のように執行すると定めた。すなわち、「この規定は、州政府の 1115 特区事業が貧困家庭一時扶助の就労等の要件と受給期間制限と相容れない場合に適用される」<sup>\*284</sup>と定められた。

それにより、就労等の義務付け、受給期間制限に加え、就労等の義務付けに関連する違反への罰則についての 1115 特区事業の継続が認められた。保健福祉省が州政府に対して、1999 年 10 月 1 日までに、貧困家庭一時扶助とは相容れない事業を継続するか否かを回答するよう求めた結果、実に 20 もの州が、継続して 1115 特区事業を実施すると回答した<sup>\*285</sup>。表 1 は、その回答結果をまとめたものである。州名、事業の終了期限、相容れない事業内容についてそれぞれ記した。

---

<sup>\*282</sup> Memo, John Monahan to Bruce Reed, October 11 1996, “Final Talking Point: State Welfare Waivers and the New Welfare Reform Legislation,” Folder “612964-waivers-2,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*283</sup> *Ibid.*

<sup>\*284</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families, April 12, 1999, “Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule,” 17731, Vol. 64, No. 69.

<sup>\*285</sup> U.S. Department of Health and Human Services, “Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: Third Annual Report to Congress,” August 2000, pp.201-3, 234-5.

表 1 1996 年福祉改革法成立後も継続した 1115 特区事業

州名	期限	受給期間制限	就労・就労訓練・就学の義務付け	違反への制裁
アリゾナ	2002 年	○	—	○
コネチカット	2001 年	○	○	—
デラウェア	2002 年	○	○	○
ハワイ	2004 年	○	○	—
インディアナ	2002 年	○	○	○
カンザス	2003 年	—	○	—
マサチューセッツ	2005 年	—	○	○
ミネソタ	2002 年	—	○	—
ミズーリ	2000 年	—	○	○
モンタナ	2003 年	—	○	○
ネブラスカ	2003 年	○	○	—
ニューハンプシャー	2002 年	—	○	—
オハイオ	2003 年	—	○	○
オレゴン	2003 年	○	○	—
サウスカロライナ	2003 年	○	○	—
テネシー	2007 年	○	○	—
テキサス	2002 年	—	○	○
ユタ	2000 年	—	○	—
ヴァーモント	2001 年	○	○	—
ヴァージニア	2003 年	○	○	—

出典：Department of Health and Human Services, "Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: Third Annual Report to Congress," August 2000, pp.201-3, 234-5.

## 第2項 G.W. ブッシュ政権による 1115 特区事業の即時廃止の訴え

G.W. ブッシュ政権もまた、貧困家庭一時扶助の下での 1115 特区事業の活用に対して否定的であった<sup>\*286</sup>。G.W. ブッシュ政権期にも、州政府から新規の申請がされることはなかった。加えて G.W. ブッシュ政権は、実施中の 1115 特区事業の即時廃止すら求めている。G.W. ブッシュ政権は、貧困家庭一時扶助の再授權法制定のための改正案を示す中で、1996 年以前に認可を得て継続して実施されている 1115 特区事業をすぐにでも廃止するよう求めた。表 1 にもあるように、2001 年の G.W. ブッシュ政権の発足後も未だに 18 州が 1115 特区事業を継続して実施していた。こうした現状に対して G.W. ブッシュ大統領は、次のように不満を表明した。

「既存の法の下での裁量の付与により、州政府は 1115 特区事業なしで貧困家庭一時扶助の目的全てを成し遂げることができる。...(中略)... 既存の 1115 特区事業を廃止することで、全ての州が平等の立場に立つのだ」<sup>\*287</sup>。

G.W. ブッシュ大統領は、1115 特区事業を活用しない旨を明言しただけに留まらず、既存の 1115 特区事業の即時廃止が貧困家庭一時扶助の目的の遂行にとって望ましいと主張したのだった。

既存の 1115 特区事業の即時廃止という G.W. ブッシュ政権の主張の背景には、G.W. ブッシュ政権が 2002 年の貧困家庭一時扶助の再授權法の改正案<sup>\*288</sup>の中で、より福祉受給者に厳しい福祉政策を目指していたことが挙げられる。G.W. ブッシュ政権は、州政府

---

<sup>\*286</sup> その一方で、G.W. ブッシュ大統領は、1115 特区認可権の拡大を試みていた。この新たな特区認可権は、「超特区認可権 (superwaiver)」として広く知られた。この超特区認可権は、それまでの 1115 特区認可権と同様に州政府からの申請を受け、執政府が承認することで、州政府が連邦法に定められた義務の免除を受けて独自の事業を実施できるようにする、というものであった。ただし、実施可能な事業の規模が、それまでの 1115 特区事業とは比べられないほど大きかった。それまで、1115 特区認可権は、社会保障法に定められる貧困家庭一時扶助、メディケイド、メディケア、フードスタンプなどの事業の実施について、それらの事業の枠内で州政府に自由裁量を与えるために利用されてきた。ところが、この超特区認可権は、連邦政府が補助金を出して州政府が運営している様々な低所得世帯への支援事業を統合して、新事業を実施することを州政府に認めるものであった。超特区認可権の導入は、全米知事協会からの支持を得ていたが、その一方で、連邦議会が有する予算決定権を上回る権限であり、また連邦議会が連邦政府の事業について定める基準や要件を削除しうる権限であり、三権分立制を脅かすものだという批判が連邦議会だけでなく多くのシンクタンクや NGO、利益団体からなされた (Center for Effective Government, “Nonprofit Organizations Around the Country Oppose Super-Waiver,” May 10, 2002, <<http://www.foreffectivegov.org/node/595>>(2015 年 9 月 10 日))。その結果、こうした G.W. ブッシュ政権の試みは失敗に終わった。

<sup>\*287</sup> White House, “Working Toward Independence: Maximize Self Sufficiency Through Work and Additional Constructive Activities,” February 2002, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/welfare-book-04.html>> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*288</sup> HR.4737.

にそれまで以上の就労義務付けを義務付けるような法案の成立<sup>\*289</sup>を目指していたので、その新たに導入を目指している義務から自動的に免除される、既に 1115 特区事業を実施している州政府の存在に対して否定的な立場をとったのだった。2006 年 2 月に再授權法は成立した<sup>\*290</sup>ものの、福祉受給者に厳しい就労を義務付けるような福祉改革に対しては民主党からの反発が強かった<sup>\*291</sup>。そのため G.W. ブッシュ政権は、既存の 1115 特区事業の即時廃止にも、就労義務付けの強化にも失敗したのだった。

以上のように、レーガン政権二期目から台頭してきた 1115 特区認可権の政策変更手段としての新たな運用とそうした手段としての 1115 特区認可権の利便性向上のための制度整備という制度変容は、1996 年福祉改革法の成立により一旦その役目を終えたことがわかった。福祉政策における 1115 特区認可権が再び執政府の政策変更手段として政治的注目を集めるのは、オバマ政権に入ってからのことであった。この点については結論で論じる。

## 小括

本章では、レーガン政権が変更した 1115 特区認可権の運用を G.H.W. ブッシュ政権、クリントン政権が継受し、またそうした運用の利便性を高める制度整備を進展させていったことを明らかにした。こうした 1115 特区認可権の制度変容によって、執政府が福祉政策において他の二権を介さずに政策変更を実現する能力を高めていったことが明らかにされた。

レーガン政権からクリントン政権まで、福祉支出の増大等により、執政府はもちろんのこと多くの州政府の間で、福祉縮減のための福祉改革が強く望まれるようになっていた。そうした執政府と州政府の選好の一致という状況下で、レーガン政権期からの 1115 特区認可権の新たな運用による政策変更の成果は、執政府、州政府に次のような影響を及ぼした。まず執政府には、変更された 1115 特区認可権の運用が、立法府を迂回して執政府の望むように政策を変更する手段として有用だとの認識を与えた。そこで執政府は、1115 特区認可権を政策変更手段として積極的かつ効果的に運用することを望み、制度を整備したり州政府に 1115 特区事業の利用を促した。

それから州政府には、1115 特区認可権の新たな運用が、連邦政府から自由裁量を委ねられ、独自に政策変更する手段として有用だとの認識を与えた。そうした認識に加え、執政府による 1115 特区事業利用のための州政府への後押しにより、州政府は 1115 特区事

---

<sup>\*289</sup> 具体的には、福祉受給者に対して課される最低就労時間を、それまでの週 30 時間から週 40 時間へと引き上げたり、州政府に課されている州内の就労関係活動に従事する福祉受給者の割合の最低基準を、それまでの 50% 以上から 70% 以上へと引き上げるといった内容である。

<sup>\*290</sup> P.L. 109-171.

<sup>\*291</sup> Edmund L. Andrews and Eduardo Porter, "Social Security: Help for the Poor or Help for All?," *New York Times*, May 1, 2005.

業の更なる利用を求めるようになった。

以上の変化により、執政府と州政府は 1115 特区認可権を用いた福祉縮減の進展について協力関係を構築することができた。他方で司法府の抵抗が執政府の 1115 特区認可権の運用に影響を及ぼしたものの、限定的であったことを示した。司法府は執政府による 1115 特区認可権の運用を問題視し、1115 特区事業の審査の際に執政府が検討すべき項目を明示したのだった。それを受けた執政府は、更なる司法府の介入を抑制するために対策を講じながらも、1115 特区認可権を用いて福祉縮減を進めることはやめなかったことを明らかにした。また立法府の抵抗も限定的なものに留まったことも論じた。その理由として、立法府の中にも 1115 特区事業が現状の福祉政策を改善する知見を模索する手段として有用だと考える者が存在していたこと、また権限委譲の手段として保守派から支持を得ていたことを指摘した。こうして 1115 特区認可権の制度変容が進展していった。

こうした制度変容の下で進展した福祉改革の集大成として、立法府はレーガン政権からの新たな 1115 特区認可権の運用による福祉改革を追認するような 1996 年福祉改革法を成立させた。この法は、それまで 1115 特区認可権の新たな運用によって実施されていた福祉縮減政策を、1115 特区事業としてではなく既存の法の枠組みで可能にするものであった。そのため 1996 年福祉改革法制定により、以降しばらくの間、1115 特区認可権は利用されなくなった。

前章および本章は、福祉国家研究に一定の貢献を果たすものだと言える<sup>\*292</sup>。ジェイコブ・ハッカーは、アメリカの福祉国家の衰退を政策変化の一形態である「政策漂流」(policy drift)として特徴づけて論じている。彼によれば、1970 年代以降のアメリカでは社会変化に対応して福祉政策や医療保険政策を含めた様々な社会福祉政策を変更するようなことを意図的にしないという政策漂流が様々な政策領域で生じ、実質的にアメリカの福祉国家の縮減が進展していたという。その理由として彼は、政策決定過程において拒否権を行使するだろう政治主体が多いために立法による政策変化が難しいことと、一度できた政策はその政策を支持する強力な連合が形成されるために政策変化が難しくなるということを描いている。その一方で彼は、福祉政策では政策漂流とは条件が異なっていたために政策漂流が生じず、立法による改革がなされると指摘する。彼によれば、政策決定過程において福祉縮減に反対する政治主体が少なく、また福祉縮減に反対するだろう福祉政策の受益者である貧困者が強力な協力関係を構築することができないため、福祉政策では立法による福祉縮減のための改革がなされるのだという<sup>\*293</sup>。

しかしながら前章と本章で示したように、福祉政策は 1996 年福祉改革法が成立する 1996 年以前から、政策漂流でも立法による改革でもない方法で大きく変わっていた。大

---

<sup>\*292</sup> 福祉政策、福祉改革、福祉国家研究について、邦語の優れた研究が多く存在する。例えば、新井 (2002)、渋谷・樋口・渡瀬編 (2003)、新井 (2005)、渋谷・ウェザーズ編 (2006)、根岸 (2006)、木下 (2007)、渋谷・中浜編 (2010a)、渋谷・中浜編 (2010b) など。

<sup>\*293</sup> Hacker (2004).

多数の州で 1115 特区事業として福祉縮減の改革が実施され、1995 年 6 月の時点で 1115 特区事業対象者は要扶養児童家庭扶助受給者の 48% にも上っていたのである<sup>\*294</sup>。既存研究はこうした変化を説明できていないどころか、目を向けてすらいない。その理由として、先行研究は連邦制を視野に入れた見地から福祉国家の衰退を考察するという意識が薄かったことが指摘できる。そのために、州政府と協力すればコストのかかる立法によらずとも政策変更できるという執政府の新たな戦略に気づくことができなかったと考えられる。

前章と本章では、執政府が手間のかかる立法によらずとも、変更された 1115 特区認可権の運用により州政府と協力して政策転換が可能との認識を持ったために、既存研究が指摘するような政策変更パターンではなく、立法府が執政府に授権した際の 1115 特区認可権の条文解釈の変更を通じた 1115 特区認可権の運用目的の変更を利用した政策変化が生じ、福祉国家の衰退の一因となる福祉縮減が進展したことを明らかにできた。

これまで見てきた福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更は、実は他の政策領域にも用いられるようになる。次章では、医療保険政策の中の、メディケイドに関する 1115 特区認可権についても運用目的の変更が行われるようになる過程を明らかにする。

---

<sup>\*294</sup> Memo, Carol Rasco to the President, June 13, 1995, “Waivers and Welfare Reform,” Folder “612964-waivers-3,” Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

## 第 5 章 医療保険政策における 1115 特区認可権の制度変容

第 3 章、第 4 章では、福祉政策において執政府による他の二権を介さない政策変更手段の台頭を明らかにした。福祉縮減を目指す執政府と州政府の協調により、福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容が進展したことで、そうした手段が台頭したのだった。本章では、そうした手段が福祉政策だけでなく、医療保険政策にまで及んでいくことを明らかにする。

1962 年社会保障法改正によって導入された 1115 特区認可権は、社会保障法の定める事業全てを対象範囲としていた。そのため 1965 年社会保障法改正によって医療保険政策分野のメディケイドやメディケアが社会保障法に定められると、これらも 1115 特区認可権の対象となった。しかしながらそれぞれの政策領域を管轄する機関が異なるため、福祉政策を対象とした 1115 特区認可権の運用に変化が生じて、自動的に医療保険政策を対象とした 1115 特区認可権の運用に変化が生じるわけではない。それにもかかわらず、クリントン政権を境に、福祉政策を対象とした 1115 特区認可権の制度変容はメディケイドを対象とした 1115 特区認可権の運用にも及んでいくことを、本章では明らかにする。

本章では、福祉政策における 1115 特区認可権の条文解釈が、立法府が執政府に授権した際の意図から変更され、福祉政策における 1115 特区認可権が政策変更手段として用いられるようになったことが先例となったと指摘する。すなわち執政府や州知事たちの間で、メディケイドにおける 1115 特区認可権もまた、立法府を迂回した有効な政策変更手段として新たに位置付けられるようになり、メディケイドにおける 1115 特区認可権にも制度変容が波及したと論じる。

第 1 節では、クリントン政権までのメディケイドを取り巻く状況と 1115 特区認可権の運用のされ方について明らかにする。それによりクリントン政権が医療保険制度改革を目指すことになる背景を明らかにする。

第 2 節では、クリントン政権期に、いかに効率的に無保険者を減らしつつ、公的医療保険支出を抑制できるかという問題が医療保険政策上の重要な政治課題となっていた中でのクリントン政権の取り組みを明らかにする。クリントン政権が 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が執政府に授権した際の意図から変更し、政策変更手段として 1115 特区認可権を用いて無保険者削減とメディケイド支出抑制に努めるようになったことを示す。またクリントン政権は、単に 1115 特区認可権の運用目的の変更に留まらず、政策変更手段としての 1115 特区認可権の利便性を高めるための制度整備も進展させたことも明らかにする。それから、こうした変化に州政府が応じ、1115 特区事業により多くの州政府がメディケイド改革を実施するようになったことを明らかにする。またこうした制度変容の過程において、執政府と州政府の間の密接な協力関係があったことも指摘する。

第 3 節では、G.W. ブッシュ政権もまた同様に変更された 1115 特区認可権の運用を継



受するだけでなく、政策変更手段としての 1115 特区認可権の利便性を高めるための制度整備も進展させ、メディケイド改革を進めたことを明らかにする。それにより、メディケイドにおいてもクリントン政権から G.W. ブッシュ政権にかけて 1115 特区認可権の制度変容が進展したことを指摘する。

第 4 節では、オバマ政権期には 1115 特区認可権によって効果的にメディケイド改革を進展させるための制度の整備が十分に完了しており、そのような制度を活用したメディケイド改革も前政権までに成熟していたために、1115 特区認可権の利便性向上のための制度整備は進展せず、また積極的に 1115 特区認可権が利用されることもなかったと指摘する。そして、その代わりにオバマ政権は立法によるメディケイド改革を目指したと論じる。

なお本章は、メディケイドにおける特区認可権の制度変容について解き明かすことをその主要な目的としているため、医療保険政策全般については他の研究に任せることになる<sup>\*295</sup>。その一方で本章は、1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更するという、クリントン政権からオバマ政権にかけての立法によらない形でのメディケイドの政策変化の過程を明らかにする。

概して既存の医療保険政策研究は、立法による政策変化に着目してきたが、メディケイドは立法だけに着目してもその政策変化を十分に捉えることはできない。例えばクリントン政権は、1115 特区事業を通じて、1993 年から 1996 年の間に 220 万人<sup>\*296</sup>の、1998 年から 2000 年の間に 200 万人<sup>\*297</sup>の無保険者を保険に加入させることに成功した。また G.W. ブッシュ政権は、1115 特区事業を通じて 26 州 32 事業、約 1150 万人が対象となる

---

<sup>\*295</sup> 医療保険政策についての邦語研究は充実している。天野拓は、1990 年代になって、アメリカが長らく、科学者・医師らの職業活動上の自律性を尊重するという「専門家重視政策」を採用してきた政策を転換させた理由に関心を寄せる（天野，2006）。彼によれば、専門家たちを中心とする有力アクター間にあった自律性についてのコンセンサスが、1990 年代に生じた新たな争点によって崩壊し、また自律性の見直しを求める利益団体の参入もあり激しい対立が生じたため、こうした転換が生じたという。また彼は、医療保障制度改革をめぐる政党対立の性格が、1990 年代以降大きく変容していると指摘した上で、そうした変化により、両党の間での合意形成や妥協が困難なものになったことも論じている。さらに天野拓は、オバマ政権の医療保険改革の特質、成立過程、今後の課題に着目した研究も行っている（天野，2013）。彼によれば、オバマ政権の医療保険改革成功の要因は、経済状況の悪化と医療問題の深刻化、利益団体と連携しようとするオバマ政権の戦略、法案作成を議会に委ねたオープンな議論の推進、マサチューセッツ・モデル（保険加入の義務付け）という改革モデルの形成・浸透による党内合意の形成であったという。山岸敬和も同様に、オバマ政権の医療保険改革について論じている（山岸，2014）。彼は、政策発展の決定的転機として第二次世界大戦と戦後復興期を位置づけ、退役軍人医療の変化を分析対象に含め、それから、経路依存性の中にオバマ改革を位置づけることで、20 世紀以降のアメリカの医療制度の発展の背景にある政治・制度・歴史的文脈を明らかにしている。

<sup>\*296</sup> Memo, Donna Shalala to William Clinton, December 6, 1996, “Accomplishments,” Folder “1491025-hhs-memorandums-for-president-1996,” Box 31 DHHS, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*297</sup> Report, Domestic Policy Council and National Economic Council, 2001, “Health Care Accomplishments of the Clinton Administration,” Folder “1226192-domestic-policy-council-health-care-accomplishments-clinton-administration,” Box 17 DPC, William J. Clinton Presidential Library.

医療費削減とメディケイド受給対象拡大を実施した<sup>\*298</sup>。

したがって、メディケイドの政策変化の過程を適切に捉えるには、本章の示すような 1115 特区認可権の運用目的の変更によるメディケイド政策の変容を考慮する必要があるのである。

## 第 1 節 メディケイド前史

### 第 1 項 メディケイド支出の増大

本項では、メディケイド導入からクリントン政権期になるまでのメディケイドの受給対象者拡大について概観することで、クリントン政権が医療保険制度改革に乗り出すことになった背景を明らかにする。

1965 年社会保障法改正により第 XIX 編が新たに社会保障法に加わり、貧困者に対する医療支援事業であるメディケイドが開始された<sup>\*299</sup>。州政府が受け取るメディケイドの連邦補助金額は、州政府のメディケイド支出額に比例して算出される。州政府がメディケイドを実施する主体であり、どのように運営し、そしてまたどのような医療支援を提供するかを決定する。ただし、そうした州政府の裁量は、連邦政府が定める基準や枠組みに従っていないといけない。これらの条件は、医療価格の高騰に伴い、連邦政府と州政府のメディケイド支出の大幅な増大をもたらした。連邦政府と州政府のメディケイド支出は、1980 年代から顕著な政治争点として注目されるようになった。なお、メディケイドが社会保障法に加わった際、メディケイドは 1115 特区認可権の対象となった。1115 特区認可権が、社会保障法の定める事業全てを対象範囲としていたためである<sup>\*300</sup>。

1980 年代に入るまで、メディケイドの受給要件は非常に限定的であった。連邦政府が義務付けていた受給対象者は、連邦の社会福祉事業である要扶養児童家庭扶助や補足的保障所得などの公的扶助の受給世帯の構成員に限られていた。つまり、扶養児童、高齢者、障害者のうち、世帯所得が大変低い者に限られていた。こうした受給対象者に加えて、州政府は、任意で「医療困窮者 (medically needy)」もメディケイド受給対象に加えてもよいとされていた<sup>\*301</sup>。

1980 年代以降、無保険状態にある貧困者の増大が社会問題となる中で、メディケイドの受給要件が次第に緩和されていった。まず、1980 年代に入り、メディケイド受給要件であった、公的扶助の受給の有無がなくなった。1986 年包括的予算調整法 (The

---

<sup>\*298</sup> National Conference of State Legislatures, *Using Medicaid Dollars to Cover the Uninsured*, April 4, 2009, <<http://www.dhcs.ca.gov/provgovpart/Documents/Waiver%20Renewal/All%20States%20Chart.pdf>> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*299</sup> 他に、高齢者を対象としたメディケアも導入された。

<sup>\*300</sup> P.L.89-97.

<sup>\*301</sup> *Ibid.*

Omnibus Reconciliation Act of 1986)\*<sup>302</sup>や 1989 年包括的予算調整法 (The Omnibus Reconciliation Act of 1989)\*<sup>303</sup>などに代表される一連の立法は、メディケイドの受給要件を「貧困か否か」と「児童、妊婦、高齢者、障害者のうちいずれか」の両方を満たすことへと変更した。加えて、その新たな二つの条件は、時代を経て少しずつ緩和されていった\*<sup>304</sup>。ただし、一つ目の条件である貧困状態は、二つ目の条件ごとに異なっていた。

受給要件の緩和や医療費の高騰に伴い、次第に連邦政府と州政府はメディケイド支出の急激な上昇に悩まされることになった。1980 年には連邦政府と州政府合わせて 260 億ドルだったメディケイド支出は、1990 年にはおよそ 3 倍近くの 730 億ドルにまで膨れ上がり、そうした増大傾向は続いた\*<sup>305</sup>。連邦政府と州政府は、メディケイド支出の増大を抑制すべく、貧困者に医療支援を提供する新たな方策を模索しなければならなかった。

## 第 2 項 クリントン政権期までの 1115 特区認可権の運用

1962 年社会保障法改正によって導入された社会保障法第 1115 条に規定されている 1115 特区認可権を定める条項には、州政府の特区事業の実施のために執政府が、州政府に課されている社会保障法の様々な要件を免除できるという旨が規定されている。免除される内容は、例えばメディケイドの州全体への適用の義務、メディケイド対象者へ提供される医療の量、期間、範囲についての義務、メディケイド対象者の定義、介護認定の水準の定義など多岐に渡っている。

したがって一見すると、メディケイド支出の抑制のための方法を模索するため、執政府が 1115 特区認可権を利用する誘因があるように思える。しかしながら 1980 年代まで、1115 特区認可権はメディケイド支出の抑制のために用いられるどころか、そもそも積極的に用いられなかった。用いられた場合でも基本的に、効果的だと専門家の間で判断された医療制度を実際に導入し検証するためのものであった\*<sup>306</sup>。その理由としては、福祉縮

---

\*302 P.L.99-509.

\*303 P.L.101-239.

\*304 例えば、メディケイド導入当初、乳児や児童、妊婦は、要扶養児童家庭扶助の受給世帯でなければメディケイドの受給対象となりえず、要扶養児童家庭扶助の受給要件となる貧困基準は大変厳しかった。ところが、1986 年包括的予算調整法 (P.L.99-509.) によって、州政府はメディケイドの受給対象として、要扶養児童家庭扶助の受給の有無を問わず、連邦貧困基準 (Federal Poverty Line)100% 以下の 1 歳以下の乳児、貧困基準 100% 未満の妊婦を加えてもよいとされ、受給要件が緩和された。1989 年包括的予算調整法 (P.L.101-239.) では、全ての州が、連邦貧困基準の 133% 未満の児童 (6 歳まで) と妊婦をメディケイド受給対象の条件として加える義務が課された結果、受給資格を得る条件がさらに緩和された。さらには、1990 年包括的予算調整法 (The Omnibus Reconciliation Act of 1990)(P.L.101-508.) では、連邦貧困基準の 100% 未満の児童 (6 歳から 18 歳) にも受給資格が与えられるようになった。

\*305 Centers for Medicare & Medicaid Services, “National Health Expenditure Data”, <<http://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/NationalHealthExpendData/NationalHealthAccountsHistorical.html>>(2015 年 9 月 10 日).

\*306 唯一の例外が、アリゾナ州のマネジドケア事業であった。アリゾナ州は様々な意味で例外的な州である。アリゾナ州は、メディケイドが 1965 年社会保障法改正で導入されてしばらくの間、それに参入することを拒み続けていた。その理由は、アリゾナ州にある既存の貧困者のための医療保険事業と、メディケイド

減のために 1115 特区認可権が積極的に利用されなかった理由と同様に、州政府にとって 1115 特区事業の申請コストが高いことが挙げられる<sup>\*307</sup>。また、より大きな理由として、すぐ後に述べる 1115 特区認可権以外の特区認可権が積極的に運用されていたことも指摘できる。

そうした中、1115 特区認可権の運用は更に厳しい制約下に置かれることとなった。1115 特区認可権は、州政府に革新的アイデアの効果を検証させるために実証試験を行わせるものであった。そのため 1115 特区事業を実施する場合、1115 特区事業がなかった場合と比べ、連邦政府の費用負担が増大するという問題があった。どんな 1115 特区事業であれ、新たな事業を導入するコストやその事業の効果を検証するコストは必要なため、メディケイドの費用を州政府と共同で一定割合負担している連邦政府の負担額も自ずと増える可能性が高かった。そのため、メディケイドにおける 1115 特区認可権の利用について大きな制限が導入された。1983 年、1115 特区認可権に関する非常に重要な変更がなされたのである。行政管理予算局 (Office of Management and Budget: OMB) は、保健福祉省との協議の上、「コスト中立性」を導入することに合意したのだった<sup>\*308</sup>。

コスト中立性とは、1115 特区事業に必要な連邦政府の費用が、1115 特区事業がない場合の連邦政府の費用よりも多くなってはならない、という行政管理予算局と保健福祉省の間の合意である。当時、行政管理予算局は、いくつかの 1115 特区事業が連邦補助金の支出の増大を招いていることを問題視していた。そこで医療保険財政管理局 (Health Care Financing Administration) や州政府が特区認可権を通じて更に連邦政府の補助金負担を増大させることのないよう合意を形成したのだった。行政管理予算局は 1115 特区事業の申請がコスト中立性を満たしていない場合、その申請を排除する権限を得た。当初、その合意は連邦法や連邦規則に規定されるようなものではなかったが、1115 特区事業の審査

---

の事業内容に大きな差異があり、導入することの損失が大きいためであった。1982 年、アリゾナ州はようやくメディケイドに参入したが、その際、アリゾナ州は、州の既存の貧困者のための医療保険事業を継続することを希望し、1115 特区事業として認可を得て、州の既存の医療保険事業の継続が認められたのだった。その後、アリゾナ州は、その特区事業の認可の期限が切れるたびに特区の更新が認められてきた (Arizona Health Care Cost Containment System, “Arizona Section 1115 Demonstration Project Waiver”, <<http://www.azahcccs.gov/reporting/federal/waiver.aspx>> (2015 年 9 月 10 日) )。

<sup>\*307</sup> 1983 年までは、これに加え、人体実験の被験者保護のための行政規制の存在も障壁となっていた。1115 特区事業の申請を審査する際、治験審査委員会の認可が必要になっただけでなく、1115 特区事業の対象となる被験者たちの同意を得る必要が生じた。そのため、メディケイド抑制といった被験者を不利な立場に追いやるような 1115 特区認可権の利用は難しかった。1983 年 4 月 4 日、社会保障法の規定する事業が、人体実験に関する要綱の適用範囲から外されたことで、1115 特区事業も要綱の対象外となった (Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, March 4, 1983.)。

<sup>\*308</sup> 第 2 章で述べたように、このとき設定されたコスト中立性は、レーガン政権二期目に、福祉縮減を目標とする 1115 特区事業のみを認可するために、福祉政策についての 1115 特区事業を執政府が審査する基準として導入されたのだった。

において最も重視される要素の一つとなった<sup>\*309</sup>。

メディケイド支出の抑制が求められる状況の中で 1115 特区認可権があまり用いられない一方で、目をつけられたのが以下で述べる二つの特区認可権であった<sup>\*310</sup>。まず、1981 年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)<sup>\*311</sup>第 2175 条として導入され、社会保障法第 1915 条 (b) 項に規定されたいわゆる「医療の選択の自由に関する特区認可権 (freedom-of-choice waiver authority)」(以下、1915(b) 特区認可権と記す。)である。1915(b) 特区認可権は、メディケイド対象者が医療支援を受ける機関を限定する仕組みを州政府が設定することを認める、執政府の権限である。この 1915(b) 特区認可権の適用を受けた州政府は、通常の外來診療の利用を促進させ、またメディケイドの費用を抑制するような症例管理 (case management) と指名契約協定 (selective contracting arrangements) を実施できる。

次に、1981 年包括財政調整法第 2176 条として導入され、その後社会保障法第 1915 条 (c) 項に規定された、いわゆる「在宅地域密着医療に関する特区認可権 (home and community based waiver authority)」(以下、1915(c) 特区認可権と記す。)である<sup>\*312</sup>。1915(c) 特区認可権は、州政府が、長期的な医療が必要だと思われるメディケイド対象者に対して、有機的に連関した一連の非医療施設による医療の提供を認める、執政府の権限である。この 1915(c) 特区認可権は、医療施設の代替として、より効果的で費用のかからない医療支援の提供を促進させるためのものである。これらの特区認可権の利用により、連邦政府と州政府はメディケイドの支出抑制を試みたのだった。

次節以降では、こうした三つの特区認可権のうち 1115 特区認可権にのみ着目する。なぜなら 1990 年代以降、1115 特区認可権のみが、執政府の意思の介入する余地のある、そして政策変更手段として有力な特区認可権として台頭するからである。もちろん、1915(b) 特区認可権や 1915(c) 特区認可権もまたメディケイドに大きな影響を与えてきた<sup>\*313</sup>。その一方でこれらの特区認可権は、執政府が自身の望ましい政策実現のために利用する手段

---

<sup>\*309</sup> Dobson et al. (1992).

<sup>\*310</sup> もちろん他の種類の特区認可権もあるが、それらは医療政策における重要度も低く、また利用される頻度も少ないので、議論の焦点を絞るために、本研究では割愛する。例えば、1967 年社会保障法改正で社会保障法第 402 条 (a) 項として導入され、1972 年社会保障法改正で第 222 条 (b) 項に移ったものと、1972 年社会保障法改正で第 222 条 (a) 項として導入されたものがある。これらの特区認可権は、立法府が、州政府のメディケイドやメディケイドの還付金設定に自由裁量を与えるという目的のために導入された。これらにより州政府は、州政府に課されている適正原価と適正料金に関する要件が免除され、還付金設定に一定程度の自由裁量を得る。他には、1972 年社会保障法改正で第 222 条 (a) 項として導入された特区認可権や、1984 年財政赤字削減法 (1984 Deficit Reduction Act) の第 2355 条の特区認可権もある。

<sup>\*311</sup> P.L.97-35.

<sup>\*312</sup> *Ibid.*

<sup>\*313</sup> ダイアン・ローランドとクリスティナ・ハンソンの研究は、1915(b) 特区認可権がいわゆるマネジドケア (managed care) の普及に一役買ったと指摘している (Rowland and Hanson, 1996)。ナンシー・ミラー、サラ・ラムズランド、シャーリーン・ハリントンの研究は、1915(c) 特区認可権が、長期医療 (long-term care) を在宅地域密着型に転換させるのに重要な役割を果たしてきたことを指摘している (Miller et al., 1999)。

としては適さなかった。1115 特区認可権は、広範な目的のために利用できるのに対して、1915(b) 特区認可権や 1915(c) 特区認可権は、それぞれ、医療選択の自由や在宅地域密着医療に関する目的のためにしか利用できないからである。

1115 特区認可権は執行過程において執政府の意図が入り込む余地が大きいのに大して、1915(b) 特区認可権や 1915(c) 特区認可権は執行過程において執政府の意図が入り込みにくい。そのため、クリントン政権が望む大規模なメディケイド改革には、1915(b) 特区認可権や 1915(c) 特区認可権は適当ではなかったのである。

## 第 2 節 クリントン政権による 1115 特区認可権の制度変容と医療保険制度改革

クリントン政権まで、メディケイドにおける 1115 特区認可権の利用は限定的であった。しかしながらクリントン政権期以降、メディケイドにおいても福祉政策と同様に 1115 特区認可権が政策変更の手段として利用されるようになった。クリントン政権は、メディケイドへのマネジドケアの導入と無保険者の削減という二つの政策目標を、1115 特区認可権の行使によって実現しようと試みたのである。端的に言えば、メディケイドを薄く広く提供するような改革を、1115 特区認可権の行使によって目指した。こうした運用の変化はなぜ、そしてどのように生じたのだろうか。

本節では上記の問いを明らかにするために、立法と 1115 特区認可権の活用によるクリントン政権の医療保険制度改革を論じる。クリントン大統領は、立法による国民皆保険の導入を訴えて大統領選挙に勝利した。政権を獲得するとクリントン大統領は、法案作成を目指すのと並行して、1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、メディケイドについての 1115 特区認可権を政策変更手段として用いようと試みた。それだけに留まらずクリントン政権は、政策変更手段としての 1115 特区認可権の利便性を高めるための制度整備も進めた。以下ではまず、立法による二つの医療保険制度改革の試みの過程を明らかにした後、1115 特区認可権の制度変容について論じる。

### 第 1 項 立法による大規模な医療保険制度改革の失敗

医療保険制度改革を最優先目標に掲げたクリントン大統領は、政権発足直後から積極的に立法による改革を目指した。1993 年 1 月 25 日、大統領に就任して間もないクリントン大統領は、医療保険制度改革問題特別専門委員会 (Task Force on National Health Care Reform) を設置し、委員長に大統領夫人のヒラリー・クリントンを据えることを表明した<sup>\*314</sup>。この委員会は同年 5 月 30 日に解散されるまでのわずかな間に 20 回以上もの会

---

<sup>\*314</sup> William J. Clinton, "Remarks and an Exchange With Reporters on Health Care Reform," January 25, 1993, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1993*, pp.13-5.

議を通じて医療保険制度改革案を作成し、大統領に提出した<sup>\*315</sup>。

その後もこの委員会に所属していた委員らとの会議を重ね、1993年9月22日、ついにクリントン大統領は、医療保険制度改革案を明らかにした。その演説の中でクリントン大統領は、まず、「私たちは、全てのアメリカ市民に、永続的で喪失することのない医療保険を提供するという最優先事項を緊急に達成しなければならない」<sup>\*316</sup>と述べて自身の医療保険制度改革案の目標を力強く宣言したのだった。クリントン大統領は、自身が掲げた医療保険制度改革案について、「全てのアメリカ市民に、全米上位500社のほとんどが提供するのとはほぼ同等の、包括的で生涯を保障する医療保険証を提供する。この医療保険証は決して取り上げられることはない」<sup>\*317</sup>と述べ、医療保険の永続性を何度も強調した。医療保険制度改革が必要不可欠な理由として、クリントン大統領は次のように問題点を指摘している。

「何百万ものアメリカ市民は、自らの医療保険を喪失する事態を防げず、また、たった一度の重い病によって全財産を失う事態を防げない。何百万ものアメリカ市民は、自分もしくは自らの家族が病にかかり、既往症 (preexisting condition)<sup>\*318</sup>と呼ばれるもののために、今現在の勤め先から転職することができない。アメリカには、三千七百万人以上もの無保険状態の市民がおり、しかもそのほとんどが勤労者及びその児童である。それにもかかわらず、アメリカの治療費は消費者物価指数の対前年上昇率の二倍以上の速度で上昇しており、またアメリカ市民は医療費に所得の三分の一以上も支出している。...(中略).. この制度を抜本的に改善するためには、連邦議会による立法が不可欠である。」<sup>\*319</sup>

上記の演説に明確に示されているように、クリントン政権は国民皆保険と医療費削減を目的として医療保険制度改革案の作成に取り組んだ。1993年11月20日、ようやくクリントン政権は1342頁にも及ぶ医療保障法案 (Health Security Act) を上下両院に提出した<sup>\*320</sup>。この法案は、高騰する医療費を抑制するような仕組みを導入することはもちろん、無保険者を削減するために医療保険の加入をアメリカ市民に義務付けたり、事業主が従業員の医療保険費用の一定割合を負担することを定めたり、貧困者の医療保険購入を支援する地域団体を組織することを目指したもののだった<sup>\*321</sup>。

---

<sup>\*315</sup> William J. Clinton, "Statement by the Press Secretary on the President's Task Force on National Health Care Reform," June 4, 1993, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1993*, p.812.

<sup>\*316</sup> William J. Clinton, "Address to a Joint Session of the Congress on Health Care Reform," September 22, 1993, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1993*, p.1557.

<sup>\*317</sup> *Ibid.*, p.1558.

<sup>\*318</sup> 一般に、医療保険加入前の一定期間に診療等を受けている病気には保険は適用されない、という条件。

<sup>\*319</sup> William J. Clinton, September 22, 1993, p.1557.

<sup>\*320</sup> H.R.3600, S.1757.

<sup>\*321</sup> 具体的には、この法案は、次の四点を柱としていた。第一に、国家医療委員会 (National Health Board)

クリントン政権は、法案作成と同時に、国民皆保険の導入を世論に訴える戦略を実行に移していた。1993年8月16日の全米州知事協会の夏季大会における演説を皮切りとして、広く国民に皆保険の必要性を訴えたのだった<sup>\*322</sup>。当初は、クリントン政権のそうした取り組みは州知事や国民にも好意的に受け入れられた。しかしながら、保守派や医療保険会社、そして多くの企業からの強い抵抗にあうと、そうした状況は一変し、反対の声が巻き起こった。クリントン政権が最も積極的に支持を働きかけたと言っても過言ではない州知事たちも、クリントン政権の改革に難色を示すようになった。ついに全米州知事協会は、事業主が従業員の医療保険料の大部分を負担するというクリントン政権の改革案の一部について、明確に不支持を表明するに至った<sup>\*323</sup>。民主党所属の州知事たちは、クリントン政権の国民皆保険導入という目的自体には賛同していた<sup>\*324</sup>が、共和党所属の州知事たちは、更に踏み込んで、国民皆保険自体への反対を表明していた<sup>\*325</sup>。

そうした強い抵抗にあい、1994年9月、医療保険制度改革のための法案は廃案となった。1994年11月の中間選挙における共和党の勝利により、クリントン政権の最優先課題である、立法による抜本的な国民皆保険導入の失敗がより決定的なものとなった。

## 第2項 立法による小規模な医療保険制度改革の成功

立法による抜本的な医療保険制度改革法に挫折したクリントン政権は、それでも尚、無保険者を減らす取り組みを諦めることはなかった。

「もしアメリカの勤労世帯がこの新しい経済の中で成功を収めたいと願うならば、彼らは、勤め先を変えたり世帯の誰かが病にかかったときに資格を失わないような医療保険を買うことができなければならない。過去二年の間、百万人以上の勤労世帯のアメリカ市民が医療保険を喪失した。私たちは、全てのアメリカ市民が利用できる医療保険制度のために熱心に取り組まねばならない。」<sup>\*326</sup>

---

を設置し、医療保険料や医療保険適用範囲などを規制する権限を与え、医療関連の費用の上昇を抑制する。第二に、地域医療保険組合を設置し、その地域の民間医療保険事業の医療保険内容の調整、医療保険予算の執行、そこに新たに加入する事業主や従業員の登録、医療保険料の徴収、規則や規制の強制などを担わせる。大企業の従業員以外の全てのアメリカ市民は、この地域医療保険組合を通じて医療保険の購入が義務付けられる。要扶養児童扶助や補足的所得保障の対象者もしくは世帯所得が連邦貧困基準の150%未満の者に対しては、医療保険料の自己負担額を減額し、その分は地域医療保険組合が負担する。第三に、この地域医療保険組合を通じて提供される医療保険は、連邦政府が詳細に定める基本的な医療保険内容を最低限とするよう定める。第四に、全ての事業主は、従業員に前述のような医療保険を提供しなければならないと定め、また、その保険料の80%以上を負担しなければならないと定める。

<sup>\*322</sup> Richard Berke, "In Remarks for Governors, Clinton Presses Health Plan," *New York Times*, August 16, 1993.

<sup>\*323</sup> Douglas Jehl, "The Health Care Debate: The Campaign; Coverage of 95% Might be Enough, Clinton Concedes," *New York Times*, July 20, 1994.

<sup>\*324</sup> *Ibid.*

<sup>\*325</sup> John Fairhall, "Clinton Offers Health Care Deal, But Governors, GOP Don't Buy," *The Baltimore Sun*, February 01, 1994.

<sup>\*326</sup> William J. Clinton, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,"



現状の医療保険制度に対する強い危機意識の下、クリントン大統領はメディケイドの受給資格の緩和による無保険者の削減と、無保険児童への公的な保険事業の導入を目指した。前者は医療保険の大規模な改革に比べると抑制的であり、後者は貧困な児童を対象とした事業であるため超党派的な合意が得やすいとの判断が背景にあったと考えられる。クリントン大統領は、以下の二点において小規模な医療保険制度の改革に成功したのだった<sup>\*327</sup>。

第一に、1996 年福祉改革法<sup>\*328</sup>の成立によって、メディケイドの受給要件の決定について州政府は裁量を獲得した。クリントン政権は福祉改革にあたり、希望する州政府が扶養児童のいるより所得の高い勤労世帯の父母もメディケイド受給資格に加えられるよう主張していた。クリントンの期待通り、メディケイドの受給要件について州政府に裁量が与えられた。この改革でメディケイドの対象者は二種類の群に分類された。一つは、義務的提供群である。義務的提供群は次のいずれかの人々が当てはまる。

- インフレ調整した上で 1996 年 7 月 16 日時点での要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親<sup>\*329</sup>

---

January 23, 1996, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1996*, p.82.

<sup>\*327</sup> 他に重要な改革としては、1998 年 8 月の、連邦規則による百時間規定 (100-hour-rule) の削除が指摘できる。基本的に、扶養児童のいる世帯がメディケイドの受給対象となるには、要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親である必要があった。そして要扶養児童扶助事業の対象世帯の条件は、片親もしくは両親が死亡、不在、能力の欠如、失業状態であった。つまり両親が健在な世帯がメディケイドの受給対象となる条件は、失業か否かで判断されることがほとんどであった (Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services, August 7, 1998, “Medicaid Program; Demonstration Proposals Pursuant to Section 1115(a) of the Social Security Act; Policies and Procedures,” 23960, Vol. 59, No. 186.). それでは「失業状態」はどのように判断すべきか、という問題が生じ、1971 年、執政府は失業状態の判断基準として、百時間規定を設定したのだった。百時間規定とは、主たる家計支持者の最近二ヶ月の労働時間が、各月それぞれ百時間以内であり、また、次の一ヶ月も同様に一ヶ月辺りの労働時間が 100 時間以内であると予期される場合、その世帯は失業状態とみなす、という規定である (45 C.F.R. 233.100, 1971.). この規定は、メディケイドのみならず、要扶養児童扶助の受給者や受給希望者の労働意欲を削ぐとして、長らく批判の対象となっていた (Robert Pear, “Clinton to Expand Medicaid For Some of the Working Poor,” *New York Times*, August 4, 1998.). そのため、しばしば 1115 特区事業として、この規定を免除するような事業が実施され、メディケイド受給者に対して就労を促していた。労働意欲を削ぐという批判を受け、要扶養児童扶助事業については、1996 年福祉改革によって貧困家庭一時扶助へと変更された際、百時間規定が適用されなくなった。しかしながら、メディケイドについては、1996 年福祉改革によって、メディケイド受給資格要件の一つとして、「1996 年 7 月 16 日時点での要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親」という条件が設定されたために、百時間規定が維持されてしまった。そこで 1998 年 8 月、執政府は連邦官報にて、その条件を撤廃したのだった (Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services, August 7, 1998.). それにより、両親と扶養児童のいる勤労世帯であってもメディケイドの受給対象となり、百時間規定を免除する為に 1115 特区事業を申請する必要がなくなった。

<sup>\*328</sup> P.L. 104-193.

<sup>\*329</sup> 1996 年福祉改革法の制定までは、要扶養児童家庭扶助の受給対象者であった場合は自動的にメディケイドも受給対象になっていた。しかしながら、1996 年福祉改革法の制定により要扶養児童家庭扶助が貧困家庭一時扶助に代わった際、貧困家庭一時扶助の受給対象となっても必ずしもメディケイドの受給対象とはならなかった。それまでの要扶養児童家庭扶助と違い、新たな事業である貧困家庭一時扶助の下では、

- 世帯所得が連邦貧困基準の 133% 以下の、妊婦と 6 歳未満の児童
- 世帯所得が連邦貧困基準の 100% 未満の、19 歳未満の児童
- 補足的所得保障の受給者
- 里親制度 (foster care) の受給者
- 世帯所得が連邦貧困基準の 100% 未満の、メディケア受給者

州政府はこれらのいずれかに位置づけられる人々、いわゆる義務的提供群に対してメディケイドを提供することが義務付けられ、その費用は連邦政府と州政府が共同で負担する。もう一つの群は、任意提供群である。任意提供群は次のいずれかの人々が当てはまる<sup>\*330</sup>。

- 世帯所得が連邦貧困基準の 185% 未満の妊婦と幼児
- いずれかの属性 (要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親、妊婦、児童、高齢者、障害者) の者のうち、医療費を控除した世帯所得が州政府の定める基準より低い者
- 補足的所得保障を受給していないものの、州政府独自の公的扶助を受給している者
- 世帯所得が連邦貧困基準の 300% 未満の者のうち、医療機関に長期滞在しているか地域の長期介護支援を受けている者
- 労働に励む障害者のうち、世帯所得が高いために義務的提供群に含まれなかった者

州政府はこれらのいずれかに位置づけられる人々、いわゆる任意提供群に対して任意でメディケイドを提供することができる。その費用は、義務的提供群と同様に、連邦政府と州政府が共同で負担する。任意提供群のメディケイド受給者に対して提供される医療保険の内容は、義務的提供群のメディケイド受給者に与えられているものと同じものでなければならぬとされた。すなわち、州政府は任意提供群の中から任意でメディケイド受給対象を設定するという意味で、受給範囲設定に関して裁量を得たのだ<sup>\*331</sup>。

第二に、1997 年財政均衡法 (Balanced Budget Act of 1997)<sup>\*332</sup>の成立による、公的児童医療保険の導入である。公的児童医療保険の導入は、非常に例外的ながらクリントン政権と共和党連邦議員たちとの協力を背景にして成立した<sup>\*333</sup>。1997 年 8 月 5 日、クリントン大統領は 1997 年財政均衡法に署名した。この法の制定により、新たに社会保障法第

---

その受給対象者は就労義務に対する罰則や受給期間の制限により、受給資格を喪失する可能性がある。したがって、メディケイドの受給資格要件の一つとして、要扶養児童家庭扶助に代わって新たに導入された貧困家庭一時扶助の受給資格要件をそのまま当てはめると、その条件で受給資格を得た人々は、本来はメディケイドとは無関係のはずの貧困家庭一時扶助に由来する理由でメディケイドの受給資格を失う可能性が生じる。こうした事態が生じないために、1996 年 7 月時点での要扶養児童家庭扶助の受給条件を満たしている場合、メディケイドの受給対象となる、という条件が加えられたのである。

<sup>\*330</sup> P.L. 104-193.

<sup>\*331</sup> *Ibid.*

<sup>\*332</sup> P.L.105-33.

<sup>\*333</sup> Congressional Quarterly, 1998, *Congressional Quarterly Almanac 105th Congress 1st Session 1997 Volume LIII*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., 6-3-6-12.

XXI 編が導入され、州児童医療保険事業 (State Children's Health Insurance Program) が誕生した。

この事業の目的は、メディケイドと同様に、連邦政府と州政府が協力し、連邦政府が定める基準を満たす範囲で州政府によって運営される。この事業は、勤労世帯ではあるもののメディケイド受給資格を得るほど貧困ではない世帯への医療保険の提供である<sup>\*334</sup>。メディケイドと大きく異なるのは、メディケイドの連邦補助金は受給者に応じて無制限に州政府に給付されるのに対し、州児童医療保険事業の連邦補助金には上限があるという点である。注目すべきは、州児童医療保険事業もまた、メディケイドと同様に、1115 特区認可権の対象となる事業として位置づけられた、ということである。そのため、後述するように、クリントン政権はメディケイドだけでなく児童医療保険の受給対象範囲を拡大するために 1115 特区認可権を積極的に利用した<sup>\*335</sup>。

### 第 3 項 1115 特区認可権の制度変容

クリントン政権は、立法による国民皆保険導入の試みの傍らで、独自に無保険者を減らす試みを開始した。その手段こそが、1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、メディケイドについての 1115 特区認可権を政策変更手段として用いることと、そうした新たな目的のための運用の利便性を向上させるための制度整備である。前政権まで、医療保険政策において 1115 特区認可権は専門的観点から革新的アイデアの検証のための非常に限定的な運用であったにもかかわらず、なぜクリントン政権は 1115 特区認可権を政治目標の実現のための手段として積極的に利用するようになったのだろうか。

クリントン政権が、1115 特区認可権をメディケイドの政策目標の実現のための手段になりうるという認識を持つに至った要因として、過去にレーガン政権が福祉政策について 1115 特区認可権を運用目的の変更させていたという先例が重要な役割を果たしている。第 3 章で述べたように、レーガン政権は、1115 特区認可権によって、州政府に裁量を与えて州政府独自の福祉縮減政策を実施させた。レーガン政権は条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、革新的なアイデアを検証するための手段に過ぎなかった 1115 特区認可権を、他の二権を介さずに福祉縮減と州政府への権限委譲を進めるため

---

<sup>\*334</sup> 州政府は、州児童医療保険事業を実施するに当たり、次の三つの制度設計を選ぶことができる。対象とする貧困な児童をメディケイドの対象に含める形でメディケイドを拡大するか、対象とする貧困な児童への医療保険提供のために新たな独立した州事業を創設するか、これら二つの手法の組み合わせるか、である。州政府は、州児童医療保険事業の対象となる児童の貧困基準として、連邦貧困基準の 200% までであれば自由に設定できるとされ、もし医療医療保険事業導入以前に既に連邦貧困基準の 200% 以上の児童にメディケイドを提供していた場合は、その州政府は、その基準に更に 50% 追加した数値を上限に、州児童医療保険事業の対象となる児童の貧困基準を設定できるとされた。

<sup>\*335</sup> その他に州児童医療保険事業が重要な点として、州政府に対して 1915(c) 特区認可権の認可なしでも、新たなマネジドケア事業が実施できるような選択肢と要件が設定されたことも挙げられる。

の手段として扱った。クリントン大統領は、アーカンソー州知事及び全米知事協会会長として、レーガン政権の福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更を間近で経験している。こうしたレーガン政権の先例を、クリントン政権は活用したのであった。まだ政権発足して間もない 1993 年 2 月 1 日、クリントン大統領が全米の知事たちとの会合の場で、次のように述べていることはその証左である。

「連邦政府は州政府に対し、一定の様式に従った医療支援をメディケイド対象者である貧困な市民に提供するよう課している。だが多くの州政府は、もし連邦政府が法令規則を課さなければ、より良い医療支援をより低い費用で提供できると確信しているのだ。何年も何年も州知事たちは、連邦政府による医療制度への細部に渡る管理がもたらす煩わしい手続きからの解放を求めて悲鳴をあげてきた。したがって私たちは、より多くの人々により良い支援をより低い費用で提供するため、州政府をそうした縛りから解放させようとしているのである。」<sup>\*336</sup>

上述の発言の中で念頭に置かれているのが、メディケイドにおける 1115 特区認可権の活用であることは明白である。クリントン大統領は、前政権までの福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更を先例として、メディケイドにおいても 1115 特区認可権を積極的に活用することで、自身が望む無保険者の削減とメディケイド支出の抑制が実現できるとの認識を持つに至った。そこでクリントン大統領は、メディケイドについても 1115 特区認可権の運用目的を変更しようと舵を切った。クリントン大統領は、同じ会議で次のように 1115 特区認可権の積極的利用を表明した。

「全米の知事たちは何年もの間、連邦政府から課されていたメディケイドに関わる義務を免除するための特区認可権の審査手続きが、非常に複雑で非生産的であると主張し続けてきた。彼らは正しい。今日、私は保健福祉省と同省の医療保険財政管理局に対して、州政府が多くの人々に低い費用で医療を提供できるようにするために、メディケイドの特区認可権の審査過程を合理化に取り組むよう指示した。この指示の中には、今日より、医療保険財政管理局と同局地域課が、州政府の 1115 特区認可権の審査に関わる追加の情報や説明を州政府に求める機会は一回に限られる、というものも含まれている。他には例えば、医療保険財政管理局が自動的に州政府の 1115 特区認可権の適用を承認するための基準の一覧の作成を模索するよう指示した。全米知事協会との協議を通じて私は、1115 特区認可権適用の審査過程において、60 日以内に追加の勧告内容の一覧を作成するような迅速な審議が望ましいという考えに至った。」<sup>\*337</sup>

---

<sup>\*336</sup> Clinton, Bill, "Remarks Following a Meeting With the Nation's Governors," February 1, 1993, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1993*, p.27.

<sup>\*337</sup> *Ibid.*, p.26.

このようにクリントン政権は、立法府から授権された際の 1115 特区認可権の条文解釈を変更し、無保険者の削減とメディケイド支出の抑制という政策変更手段として 1115 特区認可権を用いることを表明し、行政機関に指示を出したのだった。福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更と同様の制度変容が、メディケイドにおいても生じたのだった。

また上記のクリントン大統領の発言からは、単に 1115 特区認可権をメディケイド改革の手段として用いることを表明したに留まらず、そうした手段として用いる利便性を高めるための制度整備をも進めることを示唆していることがわかる。

執政府に限らず、州知事たちもまた、レーガン政権による福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更に影響を受け、メディケイドにおいても 1115 特区認可権を政策変更手段という新たな目的のために運用することで、裁量を得てメディケイド改革を実施できるという認識を持つようになった。その根拠として、1993 年 7 月 7 日の全米知事協会の会議資料が挙げられる。

「全米知事協会の目標は、メディケイドにおける特区認可権の審査過程を簡略化することで、州政府が、メディケイドの効率性を高め、また革新的なマネジドケアを実施できるようにすることである。」<sup>\*338</sup>

この資料からは、州知事たちもまたクリントン大統領と同じく、1115 特区認可権を政策変更手段として用いてメディケイド改革を進めたいと考えるだけでなく、そうした運用の効率を向上させるための制度改革も必要だと認識していたことがわかる。

したがってこれらクリントン大統領の発言や全米知事協会の会議資料からは、執政府と州政府が急激なメディケイド支出の増大に対処する必要に迫られた中で、レーガン政権による福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更と制度整備を契機として、メディケイドにおいても 1115 特区認可権を政策変更手段として利用できるとの認識を持ち、その活用を試みるだけでなく、そうした新たな運用の利便性を高める制度整備の追求も模索していたことがわかる。

こうした執政府と州政府の意図の合致は、レーガン政権や G.H.W. ブッシュ政権での福祉政策における 1115 特区認可権の利用と同様に、執政府と州政府の協力関係の構築を促した。クリントン政権は、上記のような 1115 特区事業の審査手続きの制度改革について、積極的に州政府と協議を続けていく。1993 年 7 月 7 日の全米知事協会の資料には、次のように、1115 特区認可権の政策変更手段としての利便性向上のための制度改革に関して、執政府と全米の州政府が協力関係にあったことが示されている。

---

<sup>\*338</sup> Memo, National Governors' Association, July 7, 1993, "NGA Legislative Issues and Regulatory Issues," Folder "647386-national-governors-association-nga-2," Box 119 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

「メディケイドの効率性を高め、また革新的なマネジドケアを実施するため...(中略)... 全米知事協会は、同協会の六人の代表者と保健福祉省の代表者たちとの作業部会を設置した。この作業部会は、すでに 1115 特区事業...(中略)... の審査手続きの簡略化の方法を模索するため、議論を進めている。」<sup>\*339</sup>

またドナ・シャレーラ (Donna Shalala) 保健福祉省長官によれば、クリントン政権は、「全米知事協会との協力のもと、1115 特区認可権の運用に関わる新たな原則と特区審査手続きの合理化をおこなった。1993 年 8 月 11 日、新しい原則等について全ての州知事と共有した」<sup>\*340</sup>と述べた後、次のように続け、州政府と執政府の緊密な協力関係の中で、1115 特区認可権の制度変容がなされたとする本研究の指摘を裏付けている。

「州政府との日々の交流の中で、双方の間の協力こそが 1115 特区認可権の運用にとって重要なのだということが徐々に明らかになってきている。州政府と連邦政府が新たな関係性を構築するという全米の州知事たちと執政府の方針が、1115 特区事業を利用した政策改革にとって最も成功するものだということが明らかになったと言えよう。」<sup>\*341</sup>

そうした執政府と州政府の協力により、1115 特区認可権の制度改革が行われた。クリントン政権は、単に 1115 特区認可権を新たに政策変更手段として用いるようにしただけでなく、そうした手段としての利便性を高めるような制度整備を進めることに成功したのである。注目すべきは、そうした制度改革が連邦官報に記されたという点である。そのためこの制度改革は、後の政権にまで大きな影響を与えることになった。連邦官報に記されたその改革は、大きく分けて二種類あった。1115 特区事業の審査過程の合理化と、アメリカ全土での政策の現状変更のための 1115 特区事業の利用の促進である。

まず、1115 特区事業の審査過程の合理化に関わる 1115 特区認可権の改革の中でも重要なのは、次の四点であった。第一に、書類の追加提出の要請回数の制限である。それまで執政府は、審査過程において州政府の提出した 1115 特区事業の申請書類が不十分だと判断した場合、そのたびごとに追加の情報を提供するようにその州政府に要請していた。しかしながら、州政府にとって何度も追加の情報を催促されることは他の業務の妨げとなり、望ましいものではなかった。そこで執政府は、審査を開始して一定期間後に纏めて州政府に追加的な情報の提出を要請するようにした<sup>\*342</sup>。

---

<sup>\*339</sup> Memo, National Governors' Association, July 7, 1993, "NGA Legislative Issues and Regulatory Issues," Folder "647386-national-governors-association-nga-2," Box 119 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*340</sup> Memo, Donna Shalala to William Clinton, November 8, 1993, "Recent Accomplishments in Medicaid Waivers," Folder "1491025-hhs-memorandums-for-president-1993," Box 31 DHHS, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*341</sup> *Ibid.*

<sup>\*342</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary,

第二の改革内容は、州政府への専門的、技術的支援の実施である。1115 特区事業は法的に大変複雑であり、またメディケイド自体も専門的知識が不可欠な政策領域である。そのため執政府は、州政府との申請前の事前協議を増やし、州政府に対してより専門的、技術的な支援を行うようにした<sup>\*343</sup>。

第三に、審査期間の短縮である。それまで審査手続きは、医療保険財政局、行政管理予算局、そしてその他の関係する連邦の諸機関が順次、一機関ずつ審査をおこなっていた。つまり、ある機関の審査が完了した後に別の機関の審査が開始するような審査手続きを採用していたために、審査に非常に多くの時間を必要とした。そこで、これら関係する機関が同時並行的に審査をするようにした<sup>\*344</sup>。

最後に、クリントン大統領自身も審査過程の合理化のために権限を行使した。1993 年 10 月 26 日、クリントン大統領は行政命令 12875 号により、1115 特区事業の審査結果は 120 日以内に出さねばならないという命令を下した<sup>\*345</sup>。

こうした取り組みは、実際に大きな成果をあげていたと考えられる。1993 年 11 月 8 日、こうした執政府の取り組みについてシャレーラ保健福祉省長官は、クリントン大統領に宛てた文書の中で次のように自賛した。

「メディケイドの特区審査過程の合理化と迅速化は大きな成功を収めている。合理化された審査過程によって単に審査が早まり、また州政府の手間を少なくなっただけでなく州政府との協力関係が強まり、また執政府と行政組織内の生産性を高めることが可能になった。」<sup>\*346</sup>

クリントン政権は、上記の四点の改革によって州政府との連携を深め、州政府が 1115 特区事業を申請するコストを抑え、州政府に対して 1115 特区事業の積極的な利用を促すことで、政策変更手段としての 1115 特区認可権の利便性を高めたのだった。

それから、クリントン政権が連邦官報に記載した制度改革のうち、アメリカ全土での政策の現状変更のための 1115 特区事業の利用を促すような改革は、次の五点であった。

第一に、コスト中立性の基準の緩和である。コスト中立性を単年度ではなく事業期間単位で測定し、また、コスト中立性を計算する際に必要な評価基準や将来のメディケイド支出予想の計算についても州政府の意見を聞き入れることとした<sup>\*347</sup>。前者は、コスト中立

---

September 27, 1994, “Medicaid Program; Demonstration Proposals Pursuant to Section 1115(a) of the Social Security Act; Policies and Procedures,” 23960, Vol. 59, No. 186.

<sup>\*343</sup> *Ibid.*

<sup>\*344</sup> *Ibid.*

<sup>\*345</sup> William J. Clinton, “Executive Order 12875,” October 26, 1993; この行政命令は、福祉政策に関する 1115 特区事業も対象としていた。

<sup>\*346</sup> Memo, Donna Shalala to William Clinton, November 8, 1993.

<sup>\*347</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

性を単年度で測定すると、1115 特区事業の開始年度の初期投資を大きくすることができず、結果的に、大掛かりな 1115 特区事業を実施することができないという批判に応えるものであった。後者の、コスト中立性を計算する際の様々な基準や予測に関して、州政府の意見を聞くというのは、それまで、その州の事情を良く知るだろう州政府の意見を聞き入れず、執政府が独自に判断を下していたことに対する批判を受けて導入された。

第二に、1115 特区事業の規模についての裁量の付与である。それまで、1115 特区事業の規模について、明確な認可基準は示されていなかった。それに対して、執政府は、小規模な事業から州全体にも及ぶ大規模な事業まで、幅広い規模の 1115 特区事業を認めるとした<sup>\*348</sup>。州全体に及ぶ 1115 特区事業の認可を明言したことは、極めて重要な点である。

第三に、規模と期間の相関である。執政府は、1115 特区事業が大規模であるほど、そして複雑であるほど、その事業の期間を長くしなければならないと定めた。さらに、州全体の規模の 1115 特区事業である場合は、五年の期間は必要だと明記した<sup>\*349</sup>。州政府は、州全体に及ぶ大規模な、しかも五年もの長い期間の 1115 特区事業を実施できるようになったのである。

第四に、1115 特区事業の永続化である。それまで、1115 特区事業は、基本的に 3 年程度の期間とされ、その延長は認められなかった。それに対して、執政府は、成功を収めた 1115 特区事業について、永続的に継続できるよう努めるとした。そのために、執政府は既存の 1115 特区事業の期間を妥当なだけ延長することとした<sup>\*350</sup>。これにより、1115 特区事業の「一時性」が失われ、1115 特区事業は、現状を永続的に変更しうる手段となった。

最後に、類似した事業の実施の認可である。本来、1115 特区事業は、「革新的なアイデアの効果の検証」のために実施されるものであった。しかしながらクリントン政権は、同様もしくは類似したアイデアをもとにした 1115 特区事業を複数の州で実施することを認めたのである。クリントン政権はその根拠として、再現実験は効果を検証するのに非常に有効な手段だと主張した<sup>\*351</sup>。その結果、州政府は他の州政府が実施しているものと同様の 1115 特区事業を実施することができるようになった<sup>\*352</sup>。

以上の五点の改革からは、アメリカ全土での政策の現状変更の手段として 1115 特区認可権を積極的に運用したいというクリントン政権の思惑がみてとれる。クリントン政権

---

<sup>\*348</sup> *Ibid.*

<sup>\*349</sup> *Ibid.*

<sup>\*350</sup> Congressional Research Service, “Medicaid Source Book: Background Data and Analysis,” 1988, pp.149-64; Congressional Research Service, “Medicaid Source Book: Background Data and Analysis,” 1993, pp.371-418; Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

<sup>\*351</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

<sup>\*352</sup> この他に重要な改革としては、他の事業との連携が挙げられる。執政府は、メディケア、要扶養児童扶助の 1115 特区事業と連携したメディケイドの 1115 特区事業を認めるとした。これにより、州政府は、公共政策全般の抜本的な改革の実施が可能になったのである。



は、州全体に及び、何度も更新可能であり、そして他の州と同様のアイデアをもとにした 1115 特区事業を認可する旨を連邦規則として定めたのである。このことは、1115 特区事業がもはや空間的、時間的に限定されたものではないことと、アメリカ全土で特定の政策を導入する手段として 1115 特区事業を利用することができる、ということを意味していた。クリントン政権は明確に、政策変更手段としての 1115 特区認可権の利便性向上を狙っていたのであった。実際、これから見ていくように、クリントン政権は 1115 特区事業の認可により、州政府に、既存のメディケイド支出をマネジドケアへの移行や受給者の費用負担増大によって抑制し、その削減分をメディケイドの対象者の範囲の拡大のための費用に充てるような事業を促したのだった。

上述したクリントン政権の改革は、医療保険政策における 1115 特区認可権の転換点といえる。本来の 1115 特区事業は、次の四つの特徴を有していた。第一に、議会が定めた社会保障法の目的を促進させるために行う。第二に、革新的なアイデアの検証のために行う。第三に、空間的、時間的に限定された事業であること、そして第四に、科学的に厳密に効果を測定できる事業であることが課せられていた。しかしながらクリントン政権は、それらの特徴を次のように変化させた。第一に、社会保障法の目的の促進というよりも、執政府の政策目標を実現するために実施する。第二に、革新的アイデアではなく、特定のアイデアの再現実験を繰り返す。第三に、空間的、時間的な制約を課さない事業を実施する。第四に、事業の効果を厳密には測定しない。

以上のように、レーガン政権による福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更を先例にしたクリントン大統領は、適切に機会を見極め、メディケイド支出の抑制と無保険者の削減という政策方針で一致していた州政府と協力し、互いの積極的な意見交換を通じて、メディケイドに関する 1115 特区認可権の運用目的の変更と、新たな目的のための利便性向上を意図した制度整備の進展に成功したのだった。それによりクリントン政権と州政府は、1115 特区認可権をメディケイドについての政治目標の実現のための手段として積極的に利用することができるようになった。

#### 第 4 項 1115 特区認可権を用いた医療保険制度改革

それでは、クリントン政権期に認可を受けた 1115 特区事業はどのようなものであったのか。1115 特区事業によってメディケイド支出を抑制する手法は、大きく二つに分けることができる。

一つは、メディケイド対象者の医療支援制度を出来高払い (fee-for-service) 制からマネジドケアへと移行することでメディケイド支出を抑制するという手法である。それまで、メディケイド受給者は、その治療費が出来高に応じて州政府から支払われるという形で医療支援を受けていた。メディケイド受給者は、自由に医療機関を選び、メディケイドが認めている医療範囲の中で医療を受けることができた。また診察内容は医師に委ねられていた。その一方で、マネジドケア型の医療支援を受けるメディケイド受給者は、州政府と契

約を結んだマネジドケア型保険提供会社 (Managed Care Organizations) が構築している医療機関のネットワーク内に限り、治療費に対して医療支援が得られる。州政府と契約を結んだマネジドケア型保険提供会社は、州政府から毎月、メディケイド受給者一人につき補助金が給付される。この手法は、マネジドケア型保険提供会社及びその会社が構築している医療機関ネットワーク内において医療費の高騰を抑制させる意図があった。なぜなら、州政府と契約を結んだマネジドケア型保険提供会社には、州政府から給付されるメディケイド受給者一人当たりの給付金以上の医療を提供する誘因がないからである<sup>\*353</sup>。

もう一つのメディケイド支出の抑制方法は、医療支援の給付額を削減し、またメディケイド受給者の負担を増大させるという手法である。たとえばテネシー州の 1115 特区事業は、世帯所得が連邦貧困基準の 100% 以上のメディケイド受給者が世帯所得に応じて保険料の一部を支払うことを義務付けられ、世帯所得が連邦貧困基準の 400% 以上の者は保険料の全額を支払うことが義務付けられた<sup>\*354</sup>。またオレゴン州の 1115 特区事業では、割高であったり患者数が少ないといった理由で、肝臓癌患者の肝臓移植、肥満患者への栄養カウンセリング、妊娠支援、一般的な風邪や慢性的腰痛などの治療といった多くの医療行為をメディケイド受給者に適用される医療範囲から除外することでメディケイド支出を抑制した。この手法は、1115 特区認可権を通じて実施された<sup>\*355</sup>。

1115 特区事業の審査等を主に請け負っていた保健福祉省の医療保険財政管理局<sup>\*356</sup>の資料によれば、クリントン政権期に 1115 特区事業の認可を得て実施していたのは 16 州であり、いずれもが州全土を対象とした事業であった。そのうち 13 州がマネジドケアを、5 州が医療支援の制限を、11 州が保険料負担などの費用分担額の増大を導入した。また全 16 州のうち 12 州が、クリントン政権の期待通りに、マネジドケアの導入もしくは医療支援の制限と費用分担額の増額により捻出した予算をメディケイドの受給資格拡大に充てるという事業を実施していた<sup>\*357</sup>。1115 特区認可権の運用目的を変更して福祉改革を目

---

<sup>\*353</sup> General Accounting Office, “Medicaid Section 1115 Waivers: Flexible Approach to Approving Demonstrations could Increase Federal Costs,” November 8, 1995.

<sup>\*354</sup> *Ibid.*

<sup>\*355</sup> Robert Pear, “White House Expected to Back Oregon’s Health-Care Rationing,” *New York Times*, March 18, 1993; The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, “The New Medicaid and CHIP Waiver Initiatives,” February 01, 2002.

<sup>\*356</sup> 2001 年 6 月にメディケア及びメディケイド支援課 (Centers for Medicare and Medicaid Services) へと改称。

<sup>\*357</sup> また 1997 年に州児童医療保険事業が導入されると、一定期間を経て、クリントン政権は、州児童医療保険事業についても積極的に 1115 特区を利用して無保険者を減らそうと試みた。クリントン政権は、州児童医療保険事業が新設されたばかりであるため、「ある程度、新たな事業の実施経験を経てからではないと、1115 特区事業の申請に記されるであろう特区化の利点を審査し評価することは難しい」(Memo, Chris Jennings to William Clinton, January 21, 1998, “Waivers and the Children’s Health Insurance Program,” Folder “647386-health-care-children-1,” Box 111 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library.) として、少なくとも一年間は 1115 特区事業を認可しないことを決めていた。たとえば 2000 年 7 月 31 日、クリントン政権は、州政府独自の医療保険事業下にいる児童の両親に公的医療保険を提供するために、州児童医療保険事業について 1115 特区事業を利用する、という手法を州政府に

指したレーガン政権が認可した 1115 特区事業のうち、州全土に及ぶ事業が二つに過ぎなかったことを考えると、クリントン政権期の運用目的の変更とその後の制度整備の進展が非常に劇的な変化であったことがわかる。クリントン政権期に認可を受けた 16 州の事業内容の詳細は、補遺に記した<sup>\*358</sup>。

こうした 1115 特区事業の利用は、アメリカにおける医療保険の状況に大きな変化をもたらした。クリントン政権の分析によれば、1115 特区事業を通じたメディケイド改革は、1987 年以来初めて、増大の一途を辿っていた無保険者の数を減らすことに一役を買った<sup>\*359</sup>。またクリントン政権は、1115 特区事業の活用により 1993 年から 1996 年の間に 220 万人<sup>\*360</sup>の無保険者が保険加入するのに貢献したと分析した。それから 1998 年から 2000 年の間には、1115 特区事業により 200 万人（うち児童が 160 万人）の無保険者が保険加入する成果を挙げたと指摘している<sup>\*361</sup>。

## 第 5 項 制度変容に対する立法府の黙認

これまで述べてきたようなクリントン政権期のメディケイドに関する 1115 特区認可権の運用目的の変更とその後の制度整備という制度変容に対して、立法府はどのように応じたのだろうか。また、なぜ 1115 特区認可権の制度変容の進展が阻止されることはなかったのだろうか。

立法府は、執政府による 1115 特区認可権の積極的な利用について高い関心を示していた。1995 年 3 月 23 日、連邦議会上院財政委員会貧困家庭のためのメディケイド及び保健医療小委員会が、執政府によるメディケイドに対する 1115 特区認可権の行使についての公聴会を開いた。この公聴会での上院議員たちの関心は、次の二点であった。第一に、1115 特区事業が連邦政府の費用負担額を増大させるのか否かである。上院議員たちは、執政府が採用しているコスト中立性について非常に高い関心を示し、いかなる場合におい

---

周知し、利用を促している (Guidance, HHS to State Health Official, “Federal Policy Guidance,” July 31, 2000.)。クリントン政権は、州政府に上記のような対策案があることを周知し、州政府独自の児童に対する医療保険に加入している児童の両親に公的医療保険を提供するための 1115 特区事業を三つ認可したのだった (Report, Domestic Policy Council and National Economic Council, 2001.)。

<sup>\*358</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers”, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015 年 8 月 11 日)。

<sup>\*359</sup> Report, William J. Clinton Presidential History Project, 2001, “A History of the White House Domestic Policy Council 1993-2001,” Folder “1226192-domestic-policy-council-1,” Box 16 DPC, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*360</sup> Memo, Donna Shalala to William Clinton, December 6, 1996, “Accomplishments,” Folder “1491025-hhs-memorandums-for-president-1996,” Box 31 DHHS, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*361</sup> Report, Domestic Policy Council and National Economic Council, 2001, “Health Care Accomplishments of the Clinton Administration,” Folder “1226192-domestic-policy-council-health-care-accomplishments-clinton-administration,” Box 17 DPC, William J. Clinton Presidential Library.

ても 1115 特区事業が追加的な連邦補助金を要求しないことを何度も確認した<sup>\*362</sup>。

第二の関心は、1115 特区事業の審査が適切におこなわれているか否かである。ウェストヴァージニア州選出の民主党所属上院議員のジョン・ロックフェラー (John Davison "Jay" Rockefeller IV) は、クリントン政権がそれまでの政権と比べてあまりに多くの 1115 特区事業を認可しており、しかも現段階では申請に対する不認可は一つもない点を指摘した。これに対してメディケイド局局長のサリー・リチャードソン (Sally Richardson) は、執政府が州政府と綿密な事前協議をおこなっているために不認可数が少ないに過ぎないと応じた<sup>\*363</sup>。

この公聴会から分かるように、執政府によるメディケイドについての 1115 特区認可権の積極的な利用は連邦議会の関心にとまったものの、それを妨げるものではなかった。

その理由は、本来、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の条文解釈について、多くの議員が無知であったためである。上述の公聴会の中で、ロードアイランド州選出の共和党上院議員ジョン・チェイフィー (John L. H. Chafee) は、次のように述べている。

「現在までに、メディケイドについての 1115 特区認可権の利用により、多くの成果が達成されている。(1115 特区事業を実施している) アリゾナ他多くの州では、他の州と比べ、医療支援の質の向上、消費者の満足度の上昇、メディケイド費の支出増加傾向の抑制などが見られた。」<sup>\*364</sup>

この発言に代表されるように、多くの議員は政策変更手段としての 1115 特区認可権の利用を当然のこととして受け入れていた。立法府は、1115 特区認可権がその導入意図と異なる目的の為に執政府によって用いられるようになったという変化を十分に認識せず、政策変更手段として 1115 特区認可権が用いられることに疑問を持たなかったのである。

さらには、この発言にもあるように多くの議員たちは、政策変更手段として 1115 特区認可権を利用することが、単にメディケイド支出を抑制するだけでなく、メディケイドをより良いものにするために必要な手段だと考えていた。

このように立法府は、そもそも 1115 特区認可権は政策変更手段として執政府が用いるものとして立法府が授権したものだと捉えていたために、1115 特区認可権がその導入意図と異なって執政府の政策変更手段として用いられるようになったという変化を適切に認識できていなかった。それに加え立法府は、1115 特区認可権の政策変更手段としての利用がメディケイド改革に効果的であるとみなしていた。こうした認識により、立法府が

---

<sup>\*362</sup> U.S. Congress, the Subcommittee on Medicaid and Health Care for Low-Income Families of the Committee on Finance, "Medicaid 1115 Waivers : Hearing before the Subcommittee on Medicaid and Health Care for Low-Income Families of the Committee on Finance," 104th Cong., 1st sess., March 23, 1995.

<sup>\*363</sup> *Ibid.*

<sup>\*364</sup> *Ibid.*; 括弧内は筆者加筆。

1115 特区認可権の制度変容を抑制することはなかったのである。

以上のように、立法による大規模な医療保険制度改革に失敗したクリントン政権は、小規模な医療保険制度改革を成功させる一方で、メディケイド改革について同様の選好を有する州政府と協力関係を築いた。クリントン政権も多くの州政府も、メディケイドを薄く広く提供するような医療保険制度改革、すなわち無保険者の削減とメディケイド支出の抑制のためのメディケイド改革を望んでいたのである。そしてクリントン政権は、福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更を先例とし、医療保険政策においても 1115 特区認可権の運用目的の変更と利便性向上のための制度整備を実施してメディケイド改革を進めたのだった。

こうしたクリントン政権の 1115 特区認可権の運用目的の変更と制度整備により、州政府は 1115 特区事業を利用してメディケイド改革を進めた。他方で立法府は、クリントン政権のメディケイドにおける 1115 特区認可権の運用目的の変更を適切に把握できず、州政府の望むメディケイド改革の実施のための手段として有用なものだと位置づけたために、運用目的の変更に対抗することはなかった。こうした要因により、1115 特区認可権の制度変容が進展したのだった。

### 第 3 節 G.W. ブッシュ政権による変更された運用の継受

G.W. ブッシュ政権もまた、クリントン政権に引き続き 1115 特区認可権を積極的に活用して、メディケイドを薄く広く提供するような医療保険制度改革を目指した。G.W. ブッシュ政権もクリントン政権と同様に、一人当たりのメディケイド支出を抑制する一方で、無保険者を減らすためにメディケイド受給者の拡大を促すような 1115 特区事業の実施を積極的に州政府に訴えていく。そのために G.W. ブッシュ政権は、クリントン政権がおこなったメディケイドに関する 1115 特区事業の認可手続きの合理化と、アメリカ全土での政策の現状変更のための 1115 特区事業の利用を更に推し進め、メディケイドについての 1115 特区認可権の制度変容を進展させていくのである。

本節ではまず、クリントン政権が、立法府から授権された際の 1115 特区認可権の条文解釈を変更し、無保険者の削減とメディケイド支出の抑制という政策変更手段として 1115 特区認可権を用いてメディケイド改革を進展させたことで、変更された 1115 特区認可権の運用はメディケイド改革に有用であるとその後の G.W. ブッシュ政権や州政府に理解されるようになったことを指摘する。

その結果、G.W. ブッシュ政権が、変更された 1115 特区認可権の運用を単に継受するだけでなく、政策変更手段としての役割をより効果的に果たせるように 1115 特区認可権を整備したことを示す。具体的には、執政府が 1115 特区事業の認可基準を緩和し、また 1115 特区事業それ自体の規模と認可数の増大を目指すと、州政府はそれに応える形で申請を増やしていく。

他方で、立法府の抵抗がほとんど見られず、メディケイドにおける 1115 特区認可権の制度変容は進展していく。以下ではまず、1115 特区認可権の活用について述べた後、立法による医療保険制度改革の試みについて論じる。

## 第 1 項 変更された運用の継受と特区事業構想

G.W. ブッシュ政権は、クリントン政権のように政権発足直後から積極的に州知事たちと協力して 1115 特区認可権を政策変更手段として活用したわけではなく、政権発足後しばらくの間、積極的に州知事たちと交流を持つ必要性を感じていなかった。

そうした G.W. ブッシュ政権に痺れを切らしたのが州知事たちであった。2001 年 2 月末に開催された全米知事協会の冬季大会において州知事たちは、「これまでの政権と同様に現政権とも、より健康なアメリカ社会を築くという目標に向かって協力して取り組みたい」<sup>\*365</sup> と述べ、G.W. ブッシュ政権に医療保険制度改革のための 1115 特区認可権の積極的運用を強く要請した。同時にその冬季大会において州知事たちは、公的医療保険について州政府に裁量を与え、そして無保険者を減らす取り組みに誘因を与えるような改革を連邦政府に要請した<sup>\*366</sup>。

全米知事協会が訴えた公的医療保険制度改革は、社会保障法によって州政府が義務付けられているメディケイド提供対象の人々に対する支援については変更がないものの、州政府が任意でメディケイドを提供できる人々に対する支援について、州政府に大きな裁量を与えるというものであった。州政府に与えられるべき裁量は、州政府が任意でメディケイドを提供している人々に対する保険適用範囲の削減と費用分担制の拡大などであった。加えて、1115 特区事業の審査の迅速化、より柔軟なコスト中立性の試算の導入などを訴え、1115 特区事業の利便性を求めた<sup>\*367</sup>。

州知事たちの訴えから容易に推察されるのは、州知事たちの 1115 特区認可権に対する期待の強まりである。彼らは、クリントン政権期に州政府が実施した 1115 特区事業によるメディケイド改革の成果から、1115 特区事業によるメディケイド改革が非常に魅力的だという認識を強めた。その認識の下で州知事は、クリントン政権が効率化を実現した 1115 特区事業の審査過程をさらに利用しやすいよう整備することを G.W. ブッシュ政権に求めるだけでなく、積極的に 1115 特区認可権を活用して、州政府にメディケイド改革の実施を促すよう G.W. ブッシュ政権に求めたのだった。

もちろん、メディケイド改革を進展させたい事情が州政府にあったことも指摘できる。1990 年に連邦政府と州政府合わせたメディケイド支出は 730 億ドルであったのに対して、

---

<sup>\*365</sup> National Governors Association, “NGA Policy Position HR-32: Health Care Reform Policy,” February, 2001, <[http://www.givehealthachance.org/Reform/NGA\\_ReformPolicy.htm](http://www.givehealthachance.org/Reform/NGA_ReformPolicy.htm)> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*366</sup> *Ibid.*

<sup>\*367</sup> *Ibid.*

2000 年には、約 3 倍近くの 2000 億ドルにまで急激に増大していたのだった<sup>\*368</sup>。連邦政府だけでなく州政府も、そうしたメディケイド支出の急増に対処するため、メディケイド改革は最重要課題であり続けていた。

全米州知事協会の圧力を受けた G.W. ブッシュ政権は、1115 特区認可権の積極的活用へと踏み出した。2001 年 6 月 14 日、医療保険財政管理局の名称をメディケア及びメディケイド支援課 (Centers for Medicare and Medicaid Services) へと改称し、州政府からの 1115 特区事業によるメディケイド改革を受け入れる用意があることを宣言した<sup>\*369</sup>。さらに 2001 年 8 月 4 日には、「医療保険の柔軟性及び結果責任のための特区事業構想 (Health Insurance Flexibility and Accountability Demonstration Initiative)」(以下、特区事業構想) を発表した<sup>\*370</sup>。特区事業構想は、1115 特区認可権に関する G.W. ブッシュ政権の最大の目玉の政策であった。特区事業構想を発表した演説の中で、G.W. ブッシュ大統領は、次のようにメディケイド及び 1115 特区事業の課題を指摘している。

「メディケイドは低所得のアメリカ市民に医療保険を提供するために設計されている。それは崇高な目的であり、また重大な課題である。メディケイド支出は劇的に増大しているが、無保険状態の低所得のアメリカ市民の数は多いままである。明らかに、この重要な問題を解決する必要がある。けれども、連邦政府が求める複雑かつ厄介な要件のために、州政府が各州のメディケイドを改革するのは非常に困難である。州政府が、支離滅裂で混乱を招くような連邦政府の審査過程を通過することは非常に難しい。いや、難し過ぎると言っても過言ではない。」<sup>\*371</sup>

G.W. ブッシュ大統領は、メディケイド支出の劇的な増大、多数の無保険状態の貧困者、そしてそれらを解決する手段である 1115 特区事業の審査の厳しさについて強い口調で指摘したのだった。その上で、そうした課題の解決策として特区事業構想の概要を簡潔に述べた。

「執政府は、州政府による、居住する市民に適した改革案の提示を促進させるための新しい制度を導入する。私たちは州政府の提案に対して、何ヶ月、何年も待たせ

---

<sup>\*368</sup> Centers for Medicare & Medicaid Services, “National Health Expenditure Data”, <<http://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/NationalHealthExpendData/NationalHealthAccountsHistorical.html>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*369</sup> U.S. Department of Health and Human Services, “The New Centers for Medicare & Medicaid Services (CMS)”, <<http://archive.hhs.gov/news/press/2001pres/20010614a.html>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*370</sup> 特区事業構想については、以下が詳しい。The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, “Side-by-Side Comparison of HIFA Guidance and Medicaid and CHIP Statutory Provisions”, <<http://kaiserfamilyfoundation.files.wordpress.com/2013/01/appendix-side-by-side-comparison.pdf>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*371</sup> George W. Bush, “The President’s Radio Address,” August 4, 2001, *Public Papers of the Presidents of the United States, 2001*, p.944.

ることなく、迅速に審査結果を通達する。州政府に裁量を与える代わりに、私たちは州政府に、彼らの実施するメディケイドの改革が、医療保険の対象範囲を拡大するものであるよう要請する。...(中略)... 新しい制度の下では、私たちは事前に州政府に、責任あるメディケイド改革のための基準を通知する。もし州政府がその条件を満たすならば、執政府は最も援助が必要な人々へと医療保険の対象範囲を拡大するような改革を支援する用意ができています。そこには不確かさも、たらい回しの心配もない。」\*372

このように、前節で指摘したクリントン政権による医療保険政策における 1115 特区事業の審査過程の効率化と比べ、G.W. ブッシュ政権のそれはより踏み込んだものであった。特区事業構想の概要を示す中で G.W. ブッシュ大統領が述べている、「改革案の提示を促進させるための新しい制度」とは、州政府が 1115 特区事業を申請するための詳細かつ具体的な雛形の用意、それに基づく審査手続きの整備、州政府への申請の支援であった。G.W. ブッシュ大統領は、1115 特区事業案の定型を作成し、州政府に型にはまった 1115 特区事業の実施を促したのだった。

重要なのは、執政府が 1115 特区事業案の雛形を作成するということは、単に州政府が 1115 特区事業を申請するコストが下がったことや、1115 特区事業の審査過程が簡略化されたことだけを意味していたわけではないということである。そうした雛形が、執政府の推し進めたい政策案を反映していたことに注意を払う必要がある。G.W. ブッシュ政権は、既存のメディケイド受給者の便益の減少、負担の増大、受給者数の上限設定などによってメディケイド支出を抑制する一方で、特定の層へとメディケイドの受給資格範囲を拡大するという政策を実現する手段として 1115 特区事業の詳細かつ具体的な雛形を作成し、その利用を州政府に勧めたのだった。

G.W. ブッシュ政権が用意した 1115 特区事業の雛形は、メディケイド支出抑制のための非常に具体的な事業案であった。それらは大別して六点あった。第一に、州児童医療保険事業の連邦補助金の未使用分の利用である。本来、州児童医療保険事業の連邦補助金の未使用分は全て、州政府から連邦政府に戻され、州児童医療保険事業の運営に追加的な連邦補助金が必要な州政府へと再配分される。それに対してこの特区事業構想は、州児童医療保険事業のための連邦補助金の未使用分を連邦政府に返却せず、その州政府のメディケイドの任意提供群の拡大のために用いるという費用捻出案を提示した\*373。

第二の具体的な事業案は、既存の任意提供群のメディケイド受給者に対する医療支援の制限である。既存のメディケイドでは、州政府は任意提供群のメディケイド受給者に対し

---

\*372 *Ibid.*, p.944.

\*373 Centers for Medicare and Medicaid Services, “Report on the Health Insurance flexibility and Accountability (HIFA) Initiative: State Accessibility to Funding for Coverage Expansions,” October 4, 2001.



て、義務的提供群のメディケイド受給者に与えられているものと同じ医療保険を提供することが義務付けられていた。特区事業構想はこの義務付けを免除し、最低限の医療保険の提供のみを州政府に義務付ける案を提示した<sup>\*374</sup>。

第三の具体的な事業案は、既存の任意提供群のメディケイド受給者に対して費用分担制が適用される医療の範囲の拡大及び増額である。既存のメディケイドでは、任意提供群のメディケイド受給者に対する費用分担制の適用は、義務的提供群のメディケイド受給者と同様に厳しく制限されていた。費用分担制はほとんど名目上のものでしかなかった<sup>\*375</sup>。それに対して特区事業構想は、こうした厳しく制限されていた費用分担制の制限を取り払い、州政府に幅広い裁量を与える案を提示した。またこの案は、児童に対する費用分担制に対してのみ、家計所得の 5% を超える費用分担を求めてはならないとしてはいるものの、その他の人々に対しては、費用分担額に制限を設けないというものであった<sup>\*376</sup>。

第四の具体的な事業案は、任意提供群のメディケイド受給者総数について上限の設定である。既存のメディケイドの下では、州政府は社会保障法が定める特定の属性（要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親、妊婦、児童、高齢者、障害者、医療機関に長期滞在しているか地域の長期介護支援を受けている者）のうち、どの属性の人々がどの程度の貧困度合いであれば任意提供群としてメディケイド受給対象として認めるか、という裁量を与えられていた。その一方で、州政府は自身が設定した任意提供群の条件を満たす全ての人々に、任意提供群としてメディケイドを提供しなければならなかった。それに対して特区事業構想は、州政府が新たに任意提供群の総数を設定し、その総数を超えるメディケイド受給希望者がいた場合、その人が任意提供群としての要件を満たしていても、州政府はメディケイドを提供しなくてもよいという案を提示した<sup>\*377</sup>。

第五の具体的な事業案は、保険料の徴収である。既存のメディケイドの下では、州政府は、義務的提供群に対して保険料を徴収することは認められていないが、任意提供群については、そのうち医療貧困者に対して毎月 19 ドルを上限とした保険料を、労働に励む障害者に対して所得に応じた保険料を徴収することが認められていた。特区事業構想は、こうした任意提供群に対する保険料徴収の制限を取り払い、州政府が上限なしに自由に保険料を徴収する案を提示した<sup>\*378</sup>。

第六の具体的な事業案は、事業者提供型医療保険への加入の支援である。既存のメディ

---

<sup>\*374</sup> *Ibid.*

<sup>\*375</sup> 具体的には、償還される医療費から毎月 2 ドル控除されるか、0.5 ドルから 3 ドルの自己負担か、州の支払い割合の 5% の自己負担か、という三つのうちいずれかであった。また、児童や妊婦に対してや、緊急的な医療行為や家族計画 (Family Planning) 支援に対しては費用分担制の利用が禁じられていた。ただし、任意提供群のメディケイド受給者のうち、労働に励む障害者に対しては、より高い割合の費用分担を求めてもよいとされていた。

<sup>\*376</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, October 4, 2001.

<sup>\*377</sup> *Ibid.*

<sup>\*378</sup> *Ibid.*; ただし、児童に対しては、家計所得の 5% を上限とした。

ケイドの下では、州政府は義務的提供群と任意提供群の双方のメディケイド受給者について、メディケイドの補助金を医療費負担として用いるのではなく、事業者提供型医療保険の購入に充てることが認められていた。ただし、その費用負担額がその人へ与えられるはずであったメディケイドに基づく医療費用を超えてはならず、またその事業者提供型医療保険がメディケイドの及ぶ医療範囲と同等のものでなければならぬとされていた。特区事業構想は、こうした事業者提供型医療保険の購入に充てられる金額とその保険内容について、州政府に裁量を与えるという案を提示した<sup>\*379</sup>。

要するに G.W. ブッシュ政権は、1115 特区事業案の雛形を提示することで、政権にとって望ましい政策を州政府に提案したのだった。既に述べたように、このことは G.W. ブッシュ政権が、単に特区事業構想を通じて、州政府の申請コストを下げるだけの意味にとどまらない。執政府が具体的に認可する 1115 特区事業案を提示したということは、執政府が、州政府に委ねられていた 1115 特区事業の原案作成段階に直接的に介入するようになったということと、1115 特区事業の目的である「革新的アイデアの検証」との完全な決別を意味していた。要するに 1115 特区事業は、クリントン政権期以上に、執政府にとって望ましい政策を実現するための手段となったのである。

それを受けて州政府は、積極的に 1115 特区事業の実施を目指した。1115 特区事業の審査等を主に請け負っていた保健福祉省の医療保険財政管理局の資料によれば、G.W. ブッシュ政権期、14 州の 14 事業が特区事業構想による 1115 特区事業の認可を受け、いずれも州全土を対象に実施していた。そのうち既存の 1115 特区事業の更新によるものが 2 州 2 事業であり、残りの 12 州 12 事業が新規のものであった<sup>\*380</sup>。

特区事業構想による 1115 特区事業の認可を受けた 14 州のうちアリゾナ州、ミシガン州、ニューメキシコ州、オレゴン州の 4 州が、扶養児童のいない世帯の構成員にも、州児童医療保険事業の補助金の未使用分を用いてメディケイドを提供した<sup>\*381</sup>。残りの 10 州が、扶養児童のいない世帯の構成員以外の者に対して、州児童医療保険事業の補助金の未使用分を用いていた。また特区事業構想による 1115 特区事業の認可を受けた 14 州のうち、9 州が医療支援の制限、11 州が保険料負担や費用分担額の増額、13 州が民間保険との連携を導入した。それから全 14 州のうち、6 州が任意提供群の数の上限を設定した<sup>\*382</sup>。

14 州の 14 事業のいずれもが、これらの医療費削減策のいずれかを導入してメディケイド支出の抑制を図った一方で、その抑制分を用いて、無保険者削減のため、メディケイド受給資格を拡大した。G.W. ブッシュ政権期に特区事業構想の下で認可を受けた 14 州 14 事業の内容の詳細は、補遺に記した<sup>\*383</sup>。

---

<sup>\*379</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, October 4, 2001.

<sup>\*380</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*381</sup> 後に述べるように、これら 4 州のような 1115 特区事業の利用には、立法府から強い反対があり、執政府は 2005 年以降、同様の 1115 特区事業を認可することができなくなった。

<sup>\*382</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*383</sup> *Ibid.*

## 第2項 特区事業構想の雛形に当てはまらない 1115 特区認可権の運用

もちろん G.W. ブッシュ政権は、特区事業構想の雛形に合わない 1115 特区事業も認可した。ただしこうした 1115 特区事業は、完全に特区事業構想の雛形に嵌まっていないだけに過ぎず、多くのアイデアは特区事業構想の下で実施された 1115 特区事業と類似したものであった。

保健福祉省の医療保険財政管理局の資料によれば、G.W. ブッシュ政権期に特区事業構想の下ではない形で認可を受けたのは、22 州 24 事業であった。いずれの事業も、州全土を対象としたものだった。そのうち、単なる既存の 1115 特区事業の更新に過ぎないものを除くと、16 州 19 事業であった。その内訳は、新規が 14 州 15 事業、既に実施されている 1115 特区事業についての大きな変更を認める更新が 4 州 4 事業<sup>\*384</sup>であった<sup>\*385</sup>。それら 16 州 19 事業のうち、7 州 7 事業がメディケイドの規模縮小を目指した事業であり、11 州 12 事業が特定のメディケイド支出を抑制する一方で、受給資格の拡大を目指した事業であった。そして、それら多くの 1115 特区事業が、医療支援の制限、費用分担額の増額、任意提供群の上限設定、民間保険との連携などの手法を組み合わせたものであった。G.W. ブッシュ政権期に特区事業構想の下ではない形で認可を受けた 22 州 24 事業の事業内容の詳細は、補遺に記した<sup>\*386</sup>。

以上を纏めると、G.W. ブッシュ政権は単なる既存の 1115 特区事業の更新を除くと、特区事業構想を含めて 27 州で 33 事業もメディケイド改革を進めるための 1115 特区事業に認可を与えていたのだ<sup>\*387</sup>。そうした 1115 特区事業に関する連邦政府の補助金は約 424 億ドルにもなり、メディケイドに対する連邦支出の約 24%、児童医療保障事業に対する連邦支出の約 19% にも及んだ。また 1115 特区事業の対象となったメディケイドもしくは児童医療保障の受給者は約 1150 万人であった<sup>\*388</sup>。

G.W. ブッシュ政権は、1115 特区認可権を積極的に用いて公的医療保険事業の権限を州政府に委譲するとともに、州政府に対して、一人当たりの医療支援費用を下げる一方でより多くの人に公的医療保険を提供するような医療保険制度改革を実施するよう促し、そ

---

<sup>\*384</sup> 2001 年ニューヨーク州で実施されている事業 (New York Partnership Plan)、2005 年及び 2006 年オクラホマ州で実施されている事業 (Oklahoma SoonerCare)、2006 年マサチューセッツ州で実施されている事業 (MassHealth Medicaid Section 1115 Demonstration)、2008 年ミネソタ州で実施されている事業 (Prepaid Medical Assistance Program Plus) の一部変更である。

<sup>\*385</sup> フロリダ州は新規事業が 2 つ、ミネソタ州とニューヨーク州はそれぞれ新規事業が 1 つ、大きな修正を伴う既存事業の更新が 1 つ、認可を得ていた。オクラホマ州は、大きな修正を伴う既存事業の更新が 1 つ認可を得ていた。

<sup>\*386</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*387</sup> アーカンソー州、カリフォルニア州、オクラホマ州の 3 州は、特区事業構想の下での 1115 特区事業だけでなく、特区事業構想の雛形に当てはまらないメディケイド改革を進めるための 1115 特区事業の認可を得ていた。

<sup>\*388</sup> National Conference of State Legislatures, April 4, 2009.

れに成功したといえよう。

### 第3項 制度変容に対する会計検査院の調査と立法府の抗議

G.W. ブッシュ政権期の 1115 特区認可権の制度変容の進展に対して、それを抑制する立法府はどのように応じたのだろうか。ここでは、立法府の抵抗が 1115 特区認可権の制度変容に対してどのような影響を与えていたのかを明らかにする。

まず初めに、会計検査院から疑義が生じた。2002 年 6 月 12 日、会計検査院は連邦上院財政委員会に提出した報告書の中で、執政府が認可したいいくつかの 1115 特区事業は執政府の権限を超越していると断じた。報告書によれば、法的な問題が二つあるという。第一に、州児童医療保険事業の目的との不一致である。執政府が認可したいいくつかの 1115 特区事業は、扶養児童のいない成人世帯の構成員に医療保険の適用範囲を拡大することを認めているものの、会計検査院は、州児童医療保険事業の目的は貧困な児童への医療保険の拡大であるから、執政府が 1115 特区認可権をそのように利用する権限はないと断じた<sup>\*389</sup>。

第二の法的問題は、補助金の未使用分の再配分である。執政府が認可したいいくつかの 1115 特区事業は、その州政府に与えられた州児童医療保険事業の連邦補助金の未使用分を、その州政府が扶養児童のいない世帯の構成員への公的医療保険拡大に充てることを許可している。会計検査院は、こうした 1115 特区事業を執政府が認めてしまうと、連邦議会が、州児童医療保険事業の連邦補助金を既に使い果たした州政府に、他の州政府の州児童医療保険事業の連邦補助金の未使用分を再配分することを妨げてしまうことになるとして問題視した<sup>\*390</sup>。

また会計検査院は、執政府が執政府自身の定めていた二つの審査方針を無視していると指摘した。第一に、コスト中立性からの逸脱である。1115 特区事業を認可する審査方針として、執政府は長年、コスト中立性を掲げていた。しかしながら会計検査院の試算によれば、明らかにコスト中立性に反する 1115 特区事業が認可されているという。第二に、審査過程で意見公募手続 (public comment) を採用するという方針からの逸脱である。意見公募手続は、行政手続法 (Administrative Procedure Act)<sup>\*391</sup>により定められており、行政の規則制定手続き過程において広く市民に規則の制定、改訂、廃止案を示して意見を求め、そうした意見を考慮した上で最終的に規則の制定、改訂、廃止を定めるという手続きである。1994 年、保健福祉省は 1115 特区事業の審査の際、意見公募手続により公に広く審査中の 1115 特区事業について意見を求めるという手続きをとることを表明した。しかしながら、1994 年以降はもちろんのこと、それよりはるか以前の 1988 年から、保健福

---

<sup>\*389</sup> General Accounting Office, “Medicaid and SCHIP: Recent HHS Approvals of Demonstration Waiver Projects Raise Concerns,” July 12, 2002.

<sup>\*390</sup> *Ibid.*

<sup>\*391</sup> P.L.79-404.

祉省は連邦の次元では意見公募手続を用いず、また連邦規則に審査中の 1115 特区事業を記載していなかった<sup>\*392</sup>。

以上のような問題点を指摘した上で、会計検査院は立法府と執政府に次のような要請をした。立法府に対しては、社会保障法改正によって導入を検討すべき三点を挙げている。第一に、州児童医療保険事業の連邦補助金を、扶養児童のいない世帯の構成員に医療保険を提供するために用いてはならないということを社会保障法改正により明記すること。第二に、1115 特区事業はコスト中立性を満たすものでなければならないということを社会保障法改正により明記すること。第三に、保健福祉省に対して、1115 特区事業の審査過程における意見公募手続の利用を求めるように社会保障法を改正すること。それから会計検査院は、執政府に対して以下の三つの要請をした。まず、会計検査院が法に反すると判断した 1115 特区事業の認可を取り消すこと。それから、より妥当なコスト中立性の試算をすること。最後に、意見公募手続を利用すること<sup>\*393</sup>。

2002 年 8 月 6 日、こうした会計検査院の報告書を受けて民主党のモンタナ州選出マックス・ボーカス (Max Baucus) 上院議員と共和党のアイオワ州選出チャック・グラスリー (Chuck Grassley) 上院議員は、G.W. ブッシュ政権に対して書簡を送った。その書簡の中で彼らは、次の三つについて執政府に抗議した。最も重要なのは、州児童医療保険事業予算を扶養児童のいない成人の医療保険のために実施される 1115 特区事業についてである。彼らは、「無保険の成人に公的医療保険を提供するという事業は大変重要な目的はあるが、だからといって連邦議会の意図に反する行為が正当化されるわけではない」<sup>\*394</sup>と述べ、さらに「連邦議会が、貧困状態にある無保険の児童に使うよう用意した予算を扶養児童のいない成人のために用いることは州児童医療保険事業の不適切な履行である」<sup>\*395</sup>と強く抗議した。その上で、こうした 1115 特区認可権の利用を改めるよう要求し、従わなかった場合は、「我々は立法によりこうした連邦議会の意思に背く執政府の行為に対抗する」<sup>\*396</sup>と警告した。二点目の抗議は、1115 特区事業の審査過程をより大衆に開けたものにするようにという要求である。最後の抗議は、コスト中立性を厳格に守ることであった<sup>\*397</sup>。

立法府からの警告に対して、執政府は強気の姿勢を貫いた。保健福祉省は、それまで同様、州児童医療保険事業の補助金を扶養児童のいない世帯の構成員へと医療保険の適用範囲を拡大するための 1115 特区事業を認めることを続けた。また、コスト中立性の計算や

---

<sup>\*392</sup> General Accounting Office, July 12, 2002.

<sup>\*393</sup> *Ibid.*

<sup>\*394</sup> Letter, Max Baucus and Chuck Grassley to Tommy Thompson, "Projects Divert Money from Uninsured Kids, Threaten Budgets," August 06, 2002.

<sup>\*395</sup> *Ibid.*

<sup>\*396</sup> *Ibid.*

<sup>\*397</sup> *Ibid.*

意見公募手続についても、会計検査院や連邦議会議員らの指摘を無視し続けた<sup>\*398</sup>。

立法府は、執政府の強気な姿勢に対抗し、州児童医療保険事業予算を扶養児童のいない成人の医療保険のために用いる 1115 特区事業については、それを禁止する立法に成功した。州児童医療保険事業予算を扶養児童のいない成人の医療保険のために用いることを禁じるような社会保障法修正案は、2002 年には一つ<sup>\*399</sup>、2003 年には三つ<sup>\*400</sup>も提案されたが、いずれも法案そのものが廃案となるか提案が否決されかなどして、失敗に終わった。幾度もの失敗を経た立法府は、2005 年財政赤字削減法 (The Deficit Reduction Act of 2005)<sup>\*401</sup>の成立によってようやく、それに成功した。この立法により、州児童医療保険事業の補助金を扶養児童のいない世帯の構成員のために用いるような 1115 特区事業の新規、更新、修正による認可は認められないとする規定が社会保障法に導入されたのだった<sup>\*402</sup>。

重要なのは、こうした立法府の抵抗が、執政府による政策変更手段としての 1115 特区認可権の利用については問題視していなかったということである。立法府は、州児童医療保険事業の連邦補助金を扶養児童のいない世帯の構成員への医療保険の提供に用いることが、立法意図と合致していないとして強く抵抗する一方で、1115 特区認可権を執政府に授権した際の立法府の意図からの逸脱については問題視していなかった。クリントン政権期と同様に、立法府は 1115 特区認可権がその導入意図と異なる目的の為に執政府によって用いられるようになっていたという変化を十分に認識していなかったのである。ボークス上院議員とグラスリー上院議員は、前述の G.W. ブッシュ政権に対して送った書簡の中で次のように述べている。

「周知の通り、私たちは 1115 特区認可権について何度もやりとりを交わしてきた。...(中略)... 私たちは州政府への裁量付与、説明責任の強化、メディケイドと州児童医療保険事業の合法性の確認のため、更なる意見交換を望んでいる。」<sup>\*403</sup>

この書簡からも彼らが、G.W. ブッシュ政権の 1115 特区認可権の利用自体に疑義を挟んでいるわけではないことが読み取れる。

以上のように 1115 特区認可権を政策変更手段として使うか否かについては議会と大統領の間に対立はなかったために、G.W. ブッシュ政権による 1115 特区認可権の制度変容

---

<sup>\*398</sup> General Accounting Office, January 5, 2004.

<sup>\*399</sup> S.3018, Beneficiary Access to Care and Medicare Equity Act of 2002.

<sup>\*400</sup> S.10, Health Care Coverage Expansion and Quality Improvement Act of 2003; H.R.4, Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2003; H.R.2, Jobs Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003.

<sup>\*401</sup> P.L.109-171.

<sup>\*402</sup> コスト中立性の厳格な適用と意見公募手続の運用については、後述するように、2010 年のオバマ政権の医療保険制度改革によってようやく成し遂げられた。

<sup>\*403</sup> Letter, Max Baucus and Chuck Grassley to Tommy Thompson, August 06, 2002.

は阻まれることなく進展した。

#### 第4項 立法による医療保険制度改革の試み

G.W. ブッシュ政権は、1115 特区認可権を用いた医療保険制度改革を進める一方で、立法による改革を試みてもいた。2003 年 2 月、G.W. ブッシュ大統領は 2004 年度予算教書を発表し、その中でメディケイドと州児童医療保険事業の大幅な予算削減と州政府への大幅な裁量の付与を伴う改革案を提示した。この改革案は、メディケイドと児童医療保険を統合し、州政府への補助金を特定補助金から、上限ありの一括補助金にしようというものであった。更にこの改革案は、既存の制度下では 1115 特区事業の認可を得ることでしかできないとされる扶養児童のいない成人にまで公的医療保険の対象範囲に含めることを州政府の自由裁量として認めようとしており、州政府に幅広い裁量を与える内容であった。具体的には、州政府は連邦政府の定める基準のメディケイド受給資格者のうち 3 分の 2 の人々に対しては包括的なメディケイドを提供しなければならないが、その一方で 1115 特区事業の認可を受けずとも、メディケイド受給資格や受給内容などを含むメディケイドの内容について大幅な裁量を得るという案であった<sup>\*404</sup>。

G.W. ブッシュ政権は、州知事との連携を重視して改革を目指した。G.W. ブッシュ政権は、分極化状態にある連邦議会でこうした改革を成し遂げるには、執政府が連邦議会に提案するのではなく、超党派的な州知事連合が連邦議会に提案した方が良いと判断したのだった。これを受けて全米知事協会は、超党派的な州知事たちで構成された専門部会を置いて会合を重ねてきた<sup>\*405</sup>。

しかしながら、G.W. ブッシュ政権と全米州知事協会の試みは失敗に終わった。しばらくの間は彼らの熱心な取り組みにより、順調に部会で立法府に提案するための法案の作成は進んでいた。ところが、ついに超党派的な合意に至るという段階で、G.W. ブッシュ政権の望む改革に対して激しい反発を持っていた民主党所属の連邦上院議員らがこの会合の参加者に積極的に働きかけ、法案作成を断念させたのだった。結局 G.W. ブッシュ政権は、既に述べたように立法によってではなく 1115 特区認可権の活用によって、法改正によって目指していた自身の政策目標を追求することになった<sup>\*406</sup>。

以上述べてきたように、G.W. ブッシュ政権は、クリントン政権と同じくメディケイド改革について同様の選好を有した多くの州政府と協力関係を築き、クリントン政権が変更した 1115 特区認可権の運用を継受し、1115 特区認可権がより効果的なメディケイド改革手段となるよう整備し、指導力を発揮して全米の州でのメディケイド改革を促したのだっ

---

<sup>\*404</sup> Office of Management and Budget, “Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2004,” February 3, 2003, pp.125-7.

<sup>\*405</sup> Ceci Connolly, “Governors’ Effort to Revise Medicaid Stalls; GOP Group Looks to the White House”, *Washington Post*, June 13, 2003.

<sup>\*406</sup> *Ibid.*

た。その改革の内容もまた、クリントン政権と同じく、無保険者の削減とメディケイド支出の抑制であった。

こうした G.W. ブッシュ政権の 1115 特区認可権の運用に対して立法府から疑問の声が上がったものの、執政府が 1115 特区認可権をその導入意図と反する形で運用していることについての反発ではなかった。立法府は、1115 特区認可権が本来は政策変更手段として執政府に授権されたものだということを適切に認識していなかったために、そうした執政府による 1115 特区認可権の行使について疑義を挟むことはなかったのである。そのため、1115 特区認可権の制度変容が進展した。

## 第 4 節 オバマ政権における 1115 特区認可権

本節では、オバマ政権における医療保険制度改革法と 1115 特区認可権の関係性に焦点を当てて論じる。オバマ大統領は、2008 年大統領選挙戦から、医療保険制度改革を強く訴えて選挙に勝利した。オバマ大統領は、ホワイトハウスに入るとすぐに立法による医療保険制度改革に注力した。本研究にとって重要なのは、オバマ政権期にクリントン政権期や G.W. ブッシュ政権期とは異なり、1115 特区認可権の利便性向上のための制度整備が進展せず、また積極的に 1115 特区認可権が政策変更手段として積極的に利用されなかったということである。

本節ではこの理由について、オバマ政権以前までに、1115 特区認可権の運用目的の変更の下でのメディケイド改革の進展が成熟し、更なるメディケイド改革が執政府にとっても州政府にとってもさほど魅力的な手段としてみなされなくなったことを指摘する。そうした 1115 特区認可権に対する態度の変化が、利便性向上のための制度整備の進展を押し留め、また積極的な 1115 特区認可権の利用を抑制させたと論じる。それと同時に、オバマ政権が、それまでの政権が認可してきた 1115 特区事業を追認するかのような医療保険制度改革を成立させることに力点を置いていたことにも言及する。

### 第 1 項 制度整備の停滞と積極的な利用の抑制の要因

オバマ政権期、後述するような医療保険制度改革法が成立した一方で、クリントン政権期や G.W. ブッシュ政権期とは異なり、政策変更手段としての利便性向上のための 1115 特区認可権の制度整備が進展せず、また積極的に 1115 特区認可権が政策変更手段として積極的に利用されることはなかった。なぜこうした変化が生じたのだろうか。

クリントン政権や G.W. ブッシュ政権は、州知事たちとの密接な協議によって、州政府が 1115 特区事業を利用しやすいように申請コストを下げ、執政府にとって望ましい 1115 特区事業を州政府に実施させるための規則を変更し、演説や州知事たちとの会合によって 1115 特区事業の活用を促した。これらの政権は、実際に多くの 1115 特区事業を認可し、アメリカ全土でメディケイドの現状を大きく変更した。



それに対してオバマ政権は、1115 特区事業に関して州知事たちと協議はせず、1115 特区事業に関わる規則変更はもちろん、1115 特区事業に対する執政府の方針すら明確に表明しなかった。演説や会合などの場でも、1115 特区事業の活用について触れることはなかった。オバマ政権は、1115 特区事業について指導力を発揮しないどころか、あまり関心を示さなかった<sup>\*407</sup>。その理由としては、オバマ大統領が 1115 特区認可権を通じてではなく、医療保険制度改革法によってメディケイド支出の抑制と国民皆保険の実現を目指していたことが指摘できる。オバマ政権が発足する直前の 2009 年 1 月までに、全米の州の過半数を超える 28 州が、メディケイド支出の抑制とメディケイドの受給資格拡大を含むような主要な 1115 特区事業の認可を受け 1115 特区事業を実施していた<sup>\*408</sup>。それにもかかわらず、メディケイド支出は依然として上昇し、無保険者の減少も限定的であった。そうした実態を鑑みたオバマ政権は、1115 特区認可権の積極的活用によるメディケイド改革は、既に成熟して限界に達したものと考え、それよりも、立法によるメディケイド改革を通じた無保険者の削減及び州政府への裁量の付与が肝要だと判断したのだった<sup>\*409</sup>。

州政府もまた、そうしたオバマ政権に対して 1115 特区認可権の積極的活用を訴えることはなかった。それは、1115 特区認可権に関心を示していなかった G.W. ブッシュ政権に対して強く働きかけていた以前までの州政府とも大きく異なる。オバマ政権以前までの州政府は、クリントン政権や G.W. ブッシュ政権に対して、全米州知事協会などを通じて、1115 特区認可権の政策変更手段としての利便性向上を強く要求し続けていた。それらの政権はそうした要望に応え、1115 特区認可権の運用拡大、合理化などを進めた。それに対してオバマ政権期の州政府は、それまでの政権の時期とは異なり、1115 特区認可権について州政府が執政府に強く働きかけることはなかった<sup>\*410</sup>。

その理由は、三つある。第一に、既に州政府がディケイド改革を実施するのに十分なだけ、1115 特区認可権の制度変容が進展していたことが指摘できる。これまで述べてきたように、クリントン政権や G.W. ブッシュ政権の努力により、1115 特区事業が、永続的にメディケイドの受給資格拡大と支出の抑制のための裁量を州政府に委ねる有効な手段として、十分に制度化されていた。また、それらの政権の取り組みにより、オバマ政権期には既に、1115 特区事業の申請は容易になり、また審査過程も合理化されていた。

---

<sup>\*407</sup> Barack Obama, “Remarks Following a Meeting on Health Care Reform and an Exchange With Reporters”, June 24, 2009, *Public Papers of the Presidents of the United States, 2009*, pp.888-9.

<sup>\*408</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*409</sup> Barack Obama, “Address Before a Joint Session of the Congress on Health Care Reform”, September 9, 2009, *Public Papers of the Presidents of the United States, 2009*, pp.1362-70.

<sup>\*410</sup> National Governors Association, “2009 NGA Winter Meeting Plenary Session Transcripts”, February 21, 2009, <<http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/2009NGAWinterMeeting.pdf>> (2015 年 9 月 10 日); National Governors Association, “2010 NGA Winter Meeting Plenary Session Transcripts”, February 20, 2010, <<http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/2010NGAWinterMeeting.pdf>> (2015 年 9 月 10 日).

第二に、多くの州政府が、前政権までに、十分に 1115 特区事業の認可を得て、メディケイド改革を進めていたことである。オバマ政権が発足する直前の 2009 年 1 月までに、メディケイド支出の抑制とメディケイドの受給資格拡大を含むような主要な 1115 特区事業の認可を受け 1115 特区事業を実施していたのは、全米の州の過半数を超える 28 州にも及んでいた<sup>\*411</sup>。

最後に、州政府が 1115 特区事業の活用には限界があり、更なる改革には連邦政府による医療保険制度改革法を成立させねばならないと認識していたことも指摘できる。2009 年 5 月 5 日、医療保険制度改革法についての公聴会に出席した全米知事協会の代表は、それまで過半数以上の州政府が 1115 特区事業として無保険者削減とメディケイド支出抑制のための改革に取り組んできたことを述べた後、「しかしながら、近年の景気後退の中の状況が明らかにしたように、州政府は長期的に医療保険対象の拡大を支えるような十分な財政を有していない。加えて、州政府は医療保険制度の合理化を達成するのに必要な権限も有していない」<sup>\*412</sup>として、1115 特区事業の活用に限界を抱えていること、そしてその解決のためには連邦政府による医療保険制度改革が不可欠であることを表明した。このように、州政府は 1115 特区事業の現状に不満を持たず、むしろ立法を必要とする立場を採るようになったために、オバマ政権はそれまでの政権とは異なり、1115 特区認可権について指導力を発揮してほしいという要求に応える必要はなかった。

実際、オバマ政権期に認可を得た 1115 特区事業はそれなりにあるものの、それまでの政権期に認可を得た 1115 特区事業とは異なり、そのほとんどが、既存の 1115 特区事業の単なる更新か、医療保険制度改革法の施行前の一時的な措置のための 1115 特区事業に過ぎなかった<sup>\*413</sup>。

1115 特区事業の審査等を主に請け負っていた保健福祉省の医療保険財政管理局の資料によれば、オバマ政権期に認可を得た主要な 1115 特区事業は 33 州 40 事業もあり、大多数が州全土を対象に実施されていた。そのうち既存の 1115 特区事業の更新によるものが 23 州 25 事業であった。クリントン政権期に連邦官報にて定められたように、医療保険政策についての 1115 特区事業は、その事業にとって妥当な期間だけ延長できる<sup>\*414</sup>とされていたため、それらの事業は、特にオバマ政権の影響を受けることなく認可を受けていた<sup>\*415</sup>。

---

<sup>\*411</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*412</sup> Transcript, Ray Scheppach, “Testimony - Health Care Reform,” May 05, 2009, <<http://www.nga.org/cms/home/federal-relations/nga-testimony/hhs-testimony/col2-content/main-content-list/may-5-2009-testimony---health-ca.html>> (2015 年 7 月 24 日).

<sup>\*413</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

<sup>\*414</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

<sup>\*415</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

それから、医療保険制度改革法成立までに執政府から、受給資格拡大のための新規もしくは変更の認可を受けた事業は、アイダホ州、ミシガン州、オレゴン州、ヴァーモント州の4州4事業のみであった。最後に、残りの10州11事業は、医療保険制度改革法の施行前の一時的な措置のための1115特区事業であった<sup>\*416</sup>。オバマ政権期に認可を受けた主な33州40事業の1115特区事業の事業内容の詳細は、補遺に記した<sup>\*417</sup>。

オバマ政権期に認可を受けた主要な33州40事業の1115特区事業のうち、わずか4事業のみが政策の現状を1115特区事業によって変更させるものであり、他は現状維持かそれに類するものであった。この事実は、オバマ政権期には、クリントン政権やG.W.ブッシュ政権の頃とは異なり、オバマ政権以前までに多くの州で1115特区事業が実施されていたため、それまで以上に1115特区認可権を活用したいという誘因が、執政府と州政府の双方の間で、かなり小さくなっていたことを意味している。こうした1115特区認可権に対する執政府と州政府の認識の変化により、メディケイドにおける1115特区認可権の利便性向上のための制度整備や政策変更手段としての1115特区認可権の積極的な利用が持続しなかった。

## 第2項 医療保険制度改革法の成立とその意義

既に述べたように、オバマ大統領は1115特区認可権の積極的活用によるメディケイド改革が限界に達したものと考え、更に無保険者やメディケイド支出の増大を抑制するために、1115特区認可権の利用によるメディケイド改革ではなく、立法によるメディケイド改革に力を注ぐ方針を採用した。

---

<sup>\*416</sup> 医療保険制度改革法の施行前の一時的な措置のための1115特区事業について、簡単に説明する。オバマ政権期に成立した医療保険制度改革法は、州政府に、この法が施行される2014年1月1日以前の2010年4月1日より、扶養児童のいない成人に対するメディケイド受給資格の拡大を実施することを認めている。その方法は二つあった。一つは、医療保険制度改革法が定める規定に従った形での受給資格の拡大である。もう一つは、1115特区事業の認可を得た上での、州政府独自の手法による受給資格の拡大である。医療保険制度改革法成立以前までは、この後者の手法を採用する州政府は、連邦政府から新たな受給資格者に対して必要な追加予算を受け取ることはできず、自らの予算でもって補う必要があった。しかしながら、医療保険制度改革法は、州政府が執政府の認可により、1115特区事業を用いて成人への受給資格を拡大する場合、拡大する受給者に対する追加的な支援を連邦政府から受け取ることができるように変更した。それにより、10州で11事業が医療保険制度改革法が施行される2014年以前から成人へのメディケイド受給資格の拡大のために、1115特区事業の認可を得た。それらの州が、医療保険制度改革法の提示する成人へのメディケイド受給資格の拡大の手法を用いずに1115特区事業を利用したのは、次のような理由からであった。ルイジアナ州、ミズーリ州、オハイオ州の計3州3事業は、特定のカウンティに限定して成人への受給資格拡大を実施するために1115特区事業の認可を得た。コロラド州、ニュージャージー州(2事業)、ウィスコンシン州の計3州4事業は、医療保険制度改革法が定めるよりも厳格な貧困基準を導入するために1115特区事業の認可を得た。ニューヨーク州、ワシントン州、アーカンソー州の計3州3事業は、医療保険制度改革法と同じ範囲で成人の受給資格者を拡大する一方で、医療支援の制限、保険料負担や費用分担額の増額、受給者数の上限設定、民間保険との連携などについて裁量を得るために、1115特区事業の認可を得た。最後にミネソタ州の1事業は、医療保険制度改革法が定めるよりも緩やかな貧困基準を導入する一方で、医療支援の制限、保険料負担や費用分担額の増額、受給者数の上限設定などについて裁量を得るために、1115特区事業の認可を得た。

<sup>\*417</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

2009年9月、オバマ大統領はメディケア、メディケイド、児童医療保険などの医療保険制度について、「無駄と悪習に溢れているために、私たちが汗水流して得たあまりに多くの貯蓄や税金が医療制度に投入されているにもかかわらず、私たちを健康に導いてはくれない」\*418と断じ、無駄を削減してその余剰分を医療制度の改善に充てることで無保険者を減らし、多くのアメリカ市民にとって望ましい医療保険制度が実現できると述べた\*419。

オバマ大統領の医療保険制度改革案は、多方面から反発を受けた。とりわけ共和党からは強い反発の声が上がった。彼らは、その改革案がオバマ政権による医療制度の接收以外の何者でもなく、医療費の増大、中所得者の税金の増大、企業による雇用者の解雇の拡大を招くとして徹底的に争った\*420。

また民主党、共和党どちらの州知事たちも、当初から医療保険制度改革案について強い抵抗を示した\*421。州知事たちは、特に、医療保険制度改革案における、メディケイドの受給資格の大幅な拡大に伴う州政府の負担増に難色を示していた。単にメディケイド受給者を増大させるだけでは州政府のメディケイド支出の大幅に増大してしまい、近年の厳しい経済状況では州政府は破産してしまうとして、連邦政府の負担増を訴えてオバマ政権と連邦議会に働きかけていた\*422。州知事たちの圧力もあり、医療保険制度改革に伴うメディケイド支出の増大の大部分については連邦政府が負担することとなった。

2010年3月23日、様々な方面から強い抵抗を受けながらも、医療保険制度改革法(Patient Protection and Affordable Care Act)\*423は成立し、30日にはその修正法案(Health Care and Education Reconciliation Act of 2010)\*424が成立した\*425。医療保険

---

\*418 Barack Obama, September 9, 2009, pp.1367.

\*419 Barack Obama, September 9, 2009, pp.1362-70.

\*420 Congressional Quarterly, 2010, *Congressional Quarterly Almanac 111st Congress 1st Session 2009 Volume LXV*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., 13-3-13-14.

\*421 Kevin Sack and Robert Pear, "Governors Fear Medicaid Costs in Health Plan," *New York Times*, July 19, 2009.

\*422 Shailagh Murray, "States Resist Medicaid Growth," *Washington Post*, October 5, 2009.

\*423 H.R. 3590, P.L.111-148.

\*424 H.R. 4872, P.L.111-152.

\*425 医療保険制度改革法は次の二点について、連邦政府の権限を逸脱しているとして裁判所で争われた。すなわち、個人に対して医療保険の強制加入を義務付けた点と、州政府がメディケイド受給資格を拡大しなかった場合に補助金を打ち切るとした点である。これらについて、26もの州、全米独立企業連盟(National Federation of Independent Business)、個人らが、連邦政府の権限を逸脱しており違憲だとして提訴した(National Federation of Independent Business v. Sebelius, 132 S.Ct 2566(2012).)。連邦控訴裁判所は、連邦議会が、個人に医療保険の強制加入を義務付ける権限はないとして違憲判決を下し、メディケイド受給資格については合憲との判断を下した(Florida v. United States Department of Health of Human Services, 648 F. 3d 1235(11th Cir. 2011).)。これに対して連邦最高裁は、次のような判決を下した。まず、個人に医療保険の強制加入を義務付け、加入しない場合に罰則を科すのは、合衆国憲法の州際通商条項に定められている連邦政府の権限とはいえないとした。またこの規定は、合衆国憲法の「必要かつ適切」条項に定められている連邦政府の権限ともいえないとした。それでも、この規定の罰則を税とみなせば、連邦議会が課税条項に定められている連邦政府の権限を行使したといえるため、この規定は合憲であるという判断を下した。メディケイド受給資格の拡大に応じない州政府に対して、補助金を打ち切る規定は、合衆国憲法の支出条項に定められる連邦政府の権限を逸脱しているため、

制度改革法は、国民に医療保険に入ることを義務付け、低所得者に対して連邦政府と州政府が支援することを定めるなどして、無保険者をなくすことを目的としていた。

医療保険制度改革法は、1115 特区認可権にとって二つの意味がある。1115 特区事業の審査過程への立法府の恒常的な監視制度の導入と、1115 特区認可権を通じた執政府主導のメディケイド改革の追認である。それぞれについて、簡単に触れたい<sup>\*426</sup>。

医療保険制度改革法により、立法府は執政府による 1115 特区認可権の利用に対して監視する制度の導入に成功した。具体的には、執政府による 1115 特区認可権の運用に対する審査過程での透明性の確保の義務付けと、議会への報告書の提出の義務付けである。

医療保険制度改革法が成立する以前まで、1115 特区事業の審査過程の公開性について、連邦法の義務付けはなかった。そのため、G.W. ブッシュ政権期に会計検査院や連邦議会議員が執政府に透明性の確保を要請していたものの、執政府が取り合うことはなかった。ところが、この医療保険制度改革法により、1115 特区認可権が規定されている社会保障法の第 1115 条 (d) 項に、「この法の施行から 180 日以内に、十分に市民からの意見を取り入れられるような、州の次元での告示と公聴会を含む意見公募手続の期間を設ける規則を制定する」<sup>\*427</sup> ことを保健福祉省長官に命じる規定が加えられた。執政府は、法に定められた手順に従って意見公募手続を実施し、透明性を追求することが要請されたのだった。

また医療保険制度改革法の成立以前まで、執政府は 1115 特区認可権の運用について、立法府から何ら監視を受けることはなかった。たとえ立法府が監視を試みたとしても、それは、連邦議会のいくつかの委員会や小委員会が 1115 特区認可権に関わる公聴会を開き、そのときに執政府の関係者を召喚するに過ぎなかったため、立法府による監視は弱かつ

---

違憲だとした。また最高裁は、州政府がメディケイドの受給資格拡大に応じるか否かについて、州政府が罰則なしに自由に選択できる余地を与える限りにおいて、この法自体は合憲とみなせるとした。

<sup>\*426</sup> その他に医療保険制度改革法で重要な点として二点指摘できる。まず、州児童医療保険事業への修正がある。州児童医療保険事業において州政府は、それまでより 23% 多い補助金を受け取ることができるようになった。州児童医療保険事業の受給要件を満たす児童でありながら、その州政府の予算の制約から受給対象となっていない児童は、医療保険取引所にて医療保険の購入の際に医療保険料控除 (premium tax credits) により自己負担額が減ぜられるとされた。次に、医療保険制度改革法は、州政府、市民、事業主のそれぞれに義務を課した。州政府は、世帯所得が連邦貧困基準の 400% 以下の全ての個人に対して、彼らが負担できる程度の保険料と費用分担額を設定した医療保険を提供する医療保険取引所と、小企業に対して医療保険を提供する取引所を設置することが義務付けられた。州政府が設置する医療保険取引所の医療保険料については、世帯所得が低いほど多くなるよう設定されている医療保険料控除により、自己負担額が減額された。そのため、自己負担額は、世帯所得が低いほど、世帯所得に占める割合が小さくなった。同様に、医療保険取引所の医療保険における医療費の自己負担額も、世帯所得が低いほど、医療費総額に対する割合が小さくなった。市民は、医療保険に加入することが義務付けられた、もし市民が無保険状態であった場合、その世帯は世帯所得に応じて、無保険者一人当たり 695 ドルの追徴税が課せられた。事業主については、もしその事業主が 50 人以上の常勤の従業員を有し、彼らに対して医療保険を提供しておらず、さらに、少なくとも一人の従業員が連邦医療保険控除を受けて医療保険を購入している場合、常勤の従業員一人につき 2000 ドルの罰金が課された。200 人以上の常勤の従業員を有する事業主は、従業員が自動的に加入できる医療保険を提供せねばならなくなった。ただし従業員はその医療保険に加入しなくてもよかった。

<sup>\*427</sup> 社会保障法第 1115 条 (d) 項 (2)(A)。

た。しかしながら、この医療保険制度改革法により、1115 特区認可権が規定されている社会保障法の第 1115 条 (d) 項に「保健福祉省長官は、1115 特区事業の適用に関する保健福祉省長官による決定などについて、連邦議会に年次報告書を提出しなければならない」\*428 との規定が加えられた。保健福祉省長官は毎年、議会にその年の 1115 特区事業の認可に関する報告書を提出することが義務付けられたのだった。これにより、執政府は常に立法府に監視されることになった。

したがって、これら 1115 特区認可権そのものへの修正は、立法府が執政府による 1115 特区認可権の利用を監視し、適宜、影響力を及ぼすために導入されたといえるだろう。この修正は、医療保険政策に限らず福祉政策であっても 1115 特区認可権を利用する際に適用される。そのためこれらの修正は、1980 年代後半からのレーガン政権以降の 1115 特区認可権の政策変更手段としての利用に対して、ようやく立法府が恒常的に監視する制度を導入ことに成功した立法だという意味で、非常に重要な修正であった。これらの変更により、それまである種、執政府と州政府の間の「密室」にて政策が決定されていた不透明性が解消され、一定程度の透明性が確保されるようになった。

また、医療保険制度改革法は、次の二つの点で、立法府が執政府による 1115 特区認可権の利用を通じたメディケイド改革を追認したものでもあったといえる。第一に、1115 特区認可権を通じたメディケイドの受給資格の拡大に対する追認である。それまでメディケイドの受給資格は、児童、妊婦、高齢者、障害者、扶養児童のいる親のいずれかの者のうち、世帯所得が連邦貧困基準の一定程度以下であることが要求されていた。そのため、ある州政府が扶養児童のいない成人に対してメディケイドの提供を望んだ場合、その州政府は 1115 特区事業の認可を得る必要があった。またその州政府は、そうしたメディケイド受給資格拡大に伴い連邦政府から追加で補助金を受け取ることはできず、1115 特区事業の実施前と等しい連邦補助金しか得ることができなかった。保健福祉省の医療保険財政管理局の資料によれば、オバマ政権による医療保険制度改革が成功した 2010 年 3 月までに、メディケイドの受給資格拡大を目的の一つとした 1115 特区事業を実施していたのは、28 州にも及んでいた\*429。そのうち 20 州が、貧困か否かという基準のみで、扶養児童のいない成人に対してもメディケイドの受給資格を与えていた\*430。残りの 8 州は、成人以外に対して受給資格を拡大していた\*431。

すなわち医療保険制度改革法は、既にアメリカの半数以上の地域でメディケイドの受給

---

\*428 社会保障法第 1115 条 (d) 項 (3)。

\*429 Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

\*430 20 州の内訳は、アリゾナ州、アーカンソー州、カリフォルニア州、デラウェア州、フロリダ州、ハワイ州、インディアナ州、アイオワ州、アイダホ州、メイン州、マサチューセッツ州、ミシガン州、ニューメキシコ州、ニューヨーク州、オクラホマ州、オレゴン州、ロードアイランド州、テネシー州、ユタ州、ヴァーモント州である。

\*431 8 州の内訳は、コロラド州、イリノイ州、ミネソタ州、ミズーリ州、ネヴァダ州、ニュージャージー州、ヴァージニア州、ウィスコンシン州である。

資格拡大の事業が実施されている中で成立したのだった。医療保険制度改革法により、メディケイド受給要件は、個人の属性とは無関係に、世帯所得が連邦貧困基準の 138% 以下であることのみと定められ、扶養児童のいない成人に対するメディケイドの提供が 1115 特区事業の認可なしに実施できるようになった<sup>\*432</sup>。したがって、医療保険制度改革法は、それまで半数以上の地域で既に導入されていた 1115 特区事業の内容を追認するようなものであった。

更に重要なことに、医療保険制度改革は 1115 特区事業によって扶養児童のいない成人にメディケイドを提供していた州政府にとって、1115 特区事業を利用する必要すらなくなるほどに有益な変化をもたらした。医療保険制度改革法は、世帯所得が連邦貧困基準の 138% 以下の者であれば連邦補助金の支給対象のメディケイド受給者となるため、州政府の負担が減るのである<sup>\*433</sup>。

第二に、1115 特区認可権を通じた州政府への大幅な裁量の付与に対する追認である。それまで、州政府は、1996 年福祉改革法によって定められた任意提供群の中から、任意でメディケイド受給対象を設定するという裁量を有していた。ただし、任意提供群から選ばれたメディケイド受給者に対して提供される医療保険の内容は、義務的提供群のメディケイド受給者に与えられているものと同じものでなければならぬとされていた。そのため州政府は、連邦法に示された任意提供群以外にメディケイド受給対象者を定めることも、任意提供群に提供する医療保険の内容を定めることもできなかった<sup>\*434</sup>。

州政府がこうした制約を回避して義務的提供群以外の人々にメディケイドを拡大したい場合、1115 特区事業の認可を得る必要があった。保健福祉省の医療保険財政管理局の資料によれば、オバマ政権による医療保険制度改革が成功した 2010 年 3 月までに、メディケイドの受給資格拡大、医療支援の制限、保険料負担額や費用分担額の増額などの州政府独自の政策を 1115 特区事業によって実施していたのは、上述した 28 州に 2 州<sup>\*435</sup>を加えた 30 州にもなっていた<sup>\*436</sup>。

---

<sup>\*432</sup> 42 U.S. Code § 1396a; 医療保険制度改革法により、メディケイド受給資格は、その人が児童、妊婦、高齢者、障害者、扶養児童のいる親のいずれかであるかどうかとは無関係に、世帯所得が連邦貧困基準の 138% 以下であることのみが条件とされた。より正確には、「世帯所得のうち 5% を差し引いた所得が連邦貧困基準の 133%」である。そして新たに受給資格が与えられた人々には、基本的な医療支援が得られるような医療保険が提供されることとなった。受給資格の拡大のために必要な費用のほとんどは連邦政府が負担するとされた。受給資格拡大によって新たに受給資格を得た者たちに必要な費用について、連邦政府は、2014 年から 2016 年の間は全額を、2017 年は 95% を、2018 年は 94% を、2019 年は 93% を、2020 年以降は 90% を負担するとされた。受給資格拡大に応じない州政府に対しては、既存のメディケイド受給者のための補助金を含む全てのメディケイド関連の補助金を打ち切ると定められた。州政府は、医療保険制度改革法が執行される 2014 年 1 月 1 日より前の、2010 年 4 月 1 日より、扶養児童のいない成人に対するメディケイド受給資格の拡大を開始してもよいとされた。

<sup>\*433</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

<sup>\*434</sup> P.L. 104-193.

<sup>\*435</sup> 2 州の内訳は、モンタナ州とメリーランド州である。

<sup>\*436</sup> Centers for Medicare and Medicaid Services, “Waivers.”

このようにアメリカの半数以上の地域で州独自の事業が実施されている中で成立した医療保険制度改革法により、世帯所得が連邦貧困基準の 138% 以上 200% 未満の者への医療支援に関して、州政府には、連邦政府と分担して負担する基礎的医療保険制度 (Basic Health Plan) を設置することが要請されると同時に、大幅な裁量を与えられたのだった<sup>\*437</sup>。

したがって、医療保険制度改革法は、それまで、1115 特区事業の認可によって 30 の州政府に与えていた受給要件、医療範囲、医療支援の方法などに関する自由裁量を、1115 特区事業の認可なしに全ての州政府に与えるものであった<sup>\*438</sup>。その意味において、それまでの執政府の 1115 特区認可権の運用の追認であったといえよう。

### 第 3 項 立法府の追認の要因についての考察

それでは、立法府の追認の過程はどのように説明できるのだろうか。前章で指摘した 1115 特区認可権によって実施される 1115 特区事業の持つ特徴である政策アイデアの宣伝に着目して、立法府の追認の過程を追う。

2006 年からマサチューセッツ州が実施していた州医療保険制度改革 (MassHealth) が「マサチューセッツ・モデル」としてオバマ政権主導で成立した医療保険制度改革法の手本となっていたのは良く知られている。マサチューセッツ州の州医療保険制度改革は、支出増大を抑制しながらも州民皆保険を実現することを目的としていた。具体的には、州民に対しては医療保険の加入を義務付け、事業主には雇用者への医療保険の提供もしくは医療保険費用の一定割合の負担を義務付けた。メディケイド受給資格を得るほどではない低所得者に対しては、州政府が支援するとされた。そして最も重要なことに、1115 特区事業としての認可を得て、メディケイド受給資格が世帯所得連邦貧困基準 300% 未満の者に拡大され、また、メディケイド受給者のうち世帯所得連邦貧困基準 100% 以上の者は、所得に応じて医療支援や保険料負担、費用分担額などが増額された<sup>\*439</sup>。

こうしたマサチューセッツ・モデルは、専門家の間はもちろんのこと多くの政治エリートたちの間でも、無保険者の削減に貢献するだけでなく、メディケイド支出の抑制にも寄与したとの評価を得た。そのため、マサチューセッツ・モデルの大部分が連邦の医療保険制度改革法案に組み込まれた。もちろん、マサチューセッツ・モデルの一部を構成していた 1115 特区事業もまた、連邦の医療保険制度改革法案に組み込まれた。具体的には、「メ

---

<sup>\*437</sup> 42 U.S. Code § 18051; 州政府は基礎的医療保険制度を通じて、必要不可欠な医療保障を含んだ民間医療保険と契約し、世帯所得が連邦貧困基準の 138% 以上 200% 未満の貧困者に医療保険を提供するとされた。連邦政府は、税額控除や費用負担額の減額などを通じて、州政府の負担を分担するとされた。

<sup>\*438</sup> Federal Register, U.S. Department of Health and Human Services Office of the Secretary, September 27, 1994.

<sup>\*439</sup> Massachusetts Executive Office of Health and Human Services, “MassHealth and State Health Care Reform”, <<http://www.mass.gov/eohhs/gov/departments/masshealth/masshealth-and-health-care-reform.html>>(2015 年 8 月 12 日).



ディケイド受給資格の増大」と、「州政府への、メディケイド受給者のうち世帯所得が一定以上の者に対する医療支援や保険料負担、費用分担額などに対する裁量の付与」である。後者の裁量の付与により、州政府は、自らの州の実情に沿った形でメディケイド支出の抑制を目指すことができるようになった。したがって 1115 特区事業は、政策アイデアの宣伝という点で執政府のメディケイド改革を立法府が追認するのに重要な役割を果たしたのだった<sup>\*440</sup>。

もちろん、マサチューセッツ・モデルの一部である「メディケイドの受給資格の拡大」と、「州政府が独自に、メディケイド受給者のうち世帯所得が一定以上の者への医療支援や保険料負担、費用分担額を設定できる」という政策アイデアは、クリントン政権期や G.W. ブッシュ政権期に認可を受けていた多くの 1115 特区事業を参考にして形作られたものである。その意味において、マサチューセッツ・モデルに限らず、クリントン政権期から認可を受けていた大多数の 1115 特区事業がオバマ政権期の立法府の追認に貢献していたといえよう。

## 小括

本章では、医療保険政策においても 1115 特区認可権の制度変容が及んだことで、執政府による他の二権を介さない政策変更手段の台頭が福祉政策に限らず医療保険政策にも生じたことを明らかにした。

すなわち、まず医療保険政策、特にメディケイドにおいても執政府が 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、1115 特区認可権の運用目的を政策変更手段へと変えた過程を明らかにした。第 3 章、第 4 章で述べてきたような福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更とその後の制度変容が先例となり、執政府と州政府は、1115 特区認可権による政策変更がメディケイド改革にとって有効だとみなすようになった。執政府と州政府ともに、メディケイド支出削減と無保険者削減のためのメディケイド改革を望んでいたため、その政策目標の実現のために、協力関係を構築して 1115 特区認可権の運用目的を変更させたのだった。

次に、1115 特区認可権の政策変更手段としての有用性を高めるための制度整備が進展していった過程を明らかにした。執政府は、政策変更手段として 1115 特区認可権を効果的に用いることができるよう制度を整備し、また、州政府に 1115 特区事業の利用を促し、時には支援した。州政府は、そうした制度整備や執政府からの後押しもあり、1115 特区事業を積極的に活用し、メディケイド改革を進展させた。

立法府は、1115 特区認可権を執政府に授権した際の立法府の意図からの逸脱について

---

<sup>\*440</sup> Kevin Sack, “Massachusetts, Model for Universal Health Care, Sees Ups and Downs in Policy,” *New York Times*, May 28, 2009; Editorial, “The Massachusetts Model,” *New York Times*, August 8, 2009.

は問題視していなかった。立法府は、1115 特区認可権がその導入意図と異なる目的の為に執政府によって用いられるようになっていたという変化を十分に認識していなかったのである。そのため、執政府による 1115 特区認可権の行使方法について疑義を挟むことはなかった。その結果、G.W. ブッシュ政権まで 1115 特区認可権の制度変容が進展した<sup>\*441</sup>。

最後に、オバマ政権期には上述の 1115 特区認可権の制度整備が進展せず、また積極的に 1115 特区認可権が活用されなくなった原因について考察を加えた。オバマ政権期には、既に多くの州で 1115 特区事業が実施されており、また 1115 特区認可権をメディケイド改革手段として効果的に運用するような制度整備も十分に完了していたため、1115 特区認可権の利便性をさらに高めて積極的に活用したいという誘因が、執政府と州政府の双方の間でかなり小さくなっていた。それに加えて、1115 特区事業の活用ではメディケイド改革に限界があることも執政府と州政府の間で認識が一致していた。こうした 1115 特区認可権に対する執政府と州政府の認識の変化により、メディケイドにおける 1115 特区認可権の制度整備の進展が持続せず、また積極的な 1115 特区認可権の活用が見られなくなった。

その一方でオバマ大統領は、更に無保険者やメディケイド支出の増大を抑制するために、1115 特区認可権の利用によるメディケイド改革ではなく、立法によるメディケイド

---

<sup>\*441</sup> 司法府については、その時期まで、重要な判決は出されていなかった。唯一の例外が、医療保険制度改革法が成立した後の 2011 年ニュートン・ネイションズ対ベトラック事件であった。この事件では、保健福祉省長官が 1115 特区認可権に基づいて新たに認可した、アリゾナ州のメディケイドであるアリゾナ医療保険費用抑制制度 (Arizona Health Care Cost Containment System) の事業修正について争われた (Newton-Nations v. Betlach, No. 10-16193. (9th Cir. Oct 27, 2011).)。2003 年、アリゾナ州は保健福祉省長官から、1115 特区認可権に基づいて、メディケイド受給者の費用分担額の増額及び対象者の拡大を認められた。それにより、メディケイド受給者のうち、社会保障法の下で実施されている公的扶助の受給対象者を除く全ての者に対して、医療費の費用負担が義務付けられた。裁判所は、保健福祉省長官の判断が、メディケイドの法の目的の促進に寄与するか否かによって正しくなされていないと断じた。さらに、保健福祉省が提出した資料からは、明らかに、アリゾナ州が、メディケイド支出の抑制のために 1115 特区事業の認可を得ようとしていたことがわかったとして、以下のように続けた。「保健福祉省長官が 1115 特区認可権の下で課せられている義務は、当該の事業が実証する価値のあるものかどうかについて判断を下すことであり、単純に費用削減をもたらそうが実証目的ではないような事業に対して認可を与えることはできない」。しかも、この事業が実証する価値を有するかすら疑問であるとして、費用分担がそれまでなされてきた価値ある研究の成果である、貧困者が必要な医療措置を受けられなくなる、というものとは異なる結果をもたらすかどうかについて、保健福祉省長官は適切に考慮していないと述べた。したがって、裁判所は、保健福祉省長官の決定が恣意的かつ専断的であるものとみなすとする判断を下し、下級審に差し戻した。この司法府の判断は、本来の 1115 特区認可権の運用意図である革新的アイデアの検証のためではなく、メディケイド支出削減のために 1115 特区認可権が用いられていることに対して、合法とは言い難いという立場を示したものであった。したがって、この判断からは、司法府は常に執政府が、1115 特区認可権の運用目的の変更に際して、革新的アイデアの検証であるという点を完全に無視することを抑制する要因として機能していたことを示唆している。しかしながら、そうした抑制は執政府の運用目的の変更に妨げるほどではなかったことに注意したい。また、この判決が医療保険制度改革法の制定後の 2011 年という、既に 1115 特区認可権の運用目的の変更が積極的に用いられなくなっていた時期であったという点にも注意したい。

改革に力を注ぐ方針を採用し、それに成功した。その結果、メディケイドの支出抑制と無保険者削減のための州独自の政策の実施が 1115 特区事業によらずとも可能になった。その意味において医療保険制度改革法は、立法府が、執政府による 1115 特区認可権の利用を通じたメディケイド改革を追認したものでもあったといえる。

この追認という見方は、既存の医療保険政策研究に対して新たな知見を提供しうる。本章の分析は、メディケイドに限定すればオバマ政権の医療保険制度改革を、1115 特区認可権の運用目的の変更によるメディケイド改革に対する立法府の追認として描く。こうした視点は、既存の医療保険政策研究では捉えきれなかったものであり、現代の医療保険政策を理解する上で重要な貢献を果たしうると考えられる。

## 第6章 教育政策における 9401 特区認可権の制度変容

これまで、福祉政策や医療保険政策において執政府による他の二権を介さない政策変更手段が台頭してきたことを明らかにした。本章では執政府が、立法府から執政府に初等中等教育法に定められる 9401 特区認可権を授権した際の条文解釈を変更し、それを政策変更手段として用いるように変えたことで、教育政策においても執政府による他の二権を介さない政策変更手段が台頭したことを明らかにする。

そのために本章では、どのような経緯で教育政策に特区認可権が導入され、そして執政府がどのように特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、運用目的を変えたのか明らかにする。導入と運用目的の変更に際し、他の特区認可権の運用からどのような影響を受けていたのかにも注意を払う。教育政策においても、多くの既存研究は立法による改革に主眼を置いている一方で、立法によらない政策変更に着目する研究はほとんど見られない<sup>\*442</sup>。その意味において、本研究の知見は教育政策研究に新たな視角を提供しうる。

まず第1節では、立法府が教育政策に特区認可権を新たに導入することを許容した理由を明らかにする。これまでの章で述べてきたように、クリントン政権期には既に、福祉政策や医療保険政策についての 1115 特区認可権の制度変容が進展し、1115 特区認可権は執政府にとり、他の二権と協調せずに政策変更を実現する有効な手段となっていた。一見すると、そうした権限を立法府が新たに執政府に与えるとは考えにくい。なぜ立法府は、教育政策にまで特区認可権を導入することを許容したのだろうか。本章では、執政府は政策変更の手段の獲得のために教育政策に特区認可権の導入を目指したのではなく、州政府に自由裁量を与えるための権限委譲の手段として導入を目指していたことに注目する。

それから第2節では、クリントン政権からオバマ政権になるまで、9401 特区認可権が導入意図通りに利用されていたことを指摘する。クリントン政権も G.W. ブッシュ政権も、9401 特区認可権を導入意図通りに州政府に自由裁量を与えるための州政府への権限委譲の手段として利用したに過ぎず、自らの叶えたい政策を実現する手段として条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することはなかったことを明らかにする。

最後に第3節では、どのようにオバマ政権期に教育政策についての特区認可権の運用目的の変更が生じたのかを明らかにする。州政府への権限委譲の手段として導入されたはずの教育政策における特区認可権は、オバマ政権の手により、他の二権を介さずに執政府が望む教育改革を進展させる手段として運用目的が変更された。どのようにそうした制度の

---

<sup>\*442</sup> 教育改革に着目した研究は数多く、代表的な研究として Jennings (1998)、Debray (2006)、Manna (2006)、Mcguinn (2006)、Henig et al. (2007)、Vinovskis (2008)、Rebell and Wolff (2009)、Manna (2010)、Hess and Kelly (2012)、Henig (2013) などが挙げられる。邦語の文献としては、アメリカ教育省 (西村 和雄・戸瀬 信之訳, 2004)、松尾 (2010)、北野・大桃・吉良編 (2012) などがある。

利用目的の変化が生じたのだろうか。本章ではオバマ大統領が、立法府の政治的停滞下で教育改革を実現する手段を模索する中で、それまでの政権と同様に特区認可権の活用に行き着いたことを示す。そしてオバマ大統領は、それまでの政権が、1115 特区認可権を政策変更手段として用いることで政治的停滞を打破して、自らの望ましい政策を実現してきたということから着想を得て、教育政策における特区認可権にも同様の手法を用いたことを明らかにする。

## 第 1 節 9401 特区認可権の導入

公教育に特区認可権が導入されたのは、クリントン政権期であった。その時期導入された教育政策の特区認可権は三つほどあるが、そのうち最も重要なのが、初等中等教育法第 14401 条に導入された特区認可権である。その特区認可権は、G.W. ブッシュ政権期の落ちこぼれ防止法の制定により第 9401 条へと修正され、現在まで至っている。そこで以下では、この特区認可権を G.W. ブッシュ政権による修正前、修正後の時期を問わず「9401 特区認可権」と表記して論じる。

本節では、9401 特区認可権の導入過程について、他の政策分野の特区認可権の運用からの影響にも言及しつつ、明らかにする。9401 特区認可権が導入されたのはクリントン政権であるが、そのアイデアは G.H.W. ブッシュ政権に起源を有しているため、以下では G.H.W. ブッシュ政権期から論証を始める。ただし、本研究の関心は特区認可権であるため、教育政策全般の政治過程を論じるわけではない。あくまで特区認可権という制度、もしくはそうした制度のアイデアを中心に据えて議論を進める。またその過程で、9401 特区認可権以外に教育政策に導入された特区認可権についても触れる。

### 第 1 項 G.H.W. ブッシュ政権による導入の試みと失敗

第 2 章で述べたように、建国以来、アメリカの公教育は州政府に委ねられ、連邦政府の関与はほとんどなかった。1965 年の初等中等教育法制定により、公教育に連邦政府の関与を認める根拠法が誕生したものの、教育内容、教育水準、教育期間などの大部分の権限は未だに州政府、とりわけ学校区に残されたままであった。全米統一の学力達成基準はもちろん、統一的なカリキュラムすら存在しなかったため、公教育の内容は地域によって大幅に異なっていた。

1980 年代になると、公教育の水準低下が、大きな論争の中心となった。1983 年レーガン政権が取りまとめた報告書『危機に立つ国家』は「我が国は、今や危機に瀕している。我が国がかつて絶対的な優位を誇っていた、商業、工業、科学、技術面での革新の卓越性は、世界中の競争相手にその座を明け渡そうとしている」<sup>\*443</sup>として、教育改革の必要性を

---

<sup>\*443</sup> National Commission on Excellence in Education, “Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform,” April 1983.

訴えたのだった。その一方で、公教育は州政府が担うべきで、連邦政府が関与すべきではないという分権主義的発想が、改革の機運を妨げていた。

本格的に連邦政府が教育水準の向上を目指して公教育に関与するきっかけとなったのは、G.H.W. ブッシュ政権であった。1988 年の大統領選挙にて「教育の大統領 (Education President)」になりたいと声高に主張して政権の座についた G.H.W. ブッシュ大統領は、アメリカの分権的な政治体制の上に連邦政府による公教育の関与という教育システムを創るべく、非常に熱心に教育改革に取り組んだ。

1989 年 9 月、G.H.W. ブッシュ大統領はヴァージニア州立大学にて、全米の州知事を招いて 2 日間にわたる教育サミット (Education Summit) を開催した。49 の州知事、ビジネスリーダー、そして G.H.W. ブッシュ政権の閣僚たちが集まった。そのメンバーの中でも、この会議にとって特に重要な人物がいる。この教育サミットの副議長を務め、主導的な役割を果たしていたアーカンソー州知事のクリントンである。実は、後にクリントンが大統領に就任したとき、この教育サミットでの目標を実現するための立法が成立することになる<sup>\*444</sup>。

その教育サミットの中で、大統領と全米の州知事たちは、以下のことに合意した<sup>\*445</sup>。

- 国家の教育目標の設定のための道筋を立てる。
- 国家の教育目標の達成のために、州政府による連邦補助金の使用に対して、より大きな裁量とより大きな説明責任を与えるべく、規則制定や立法という手段を模索する。
- 教育システムを再構成するような州毎の大規模な取り組みに着手する。
- 国家の教育目標の進展具合を、新設する作業部会に毎年報告する。

さらに、大統領と全米の州知事たちは、「連邦法も州法も、全生徒に対する実際の教育効果に対して十分に注意を払っていない。連邦政府に必要なのは、州政府に結果に対してより大きな責任を負わせる代わりに、法令規則を免除させる権限である」<sup>\*446</sup>として、以下のことにも合意した<sup>\*447</sup>。

- 既存の法における連邦規則を調査し、より大きな裁量の付与の方向へと措置を講じる。
- 各州が州法と行政規則に対し、一致して手段を講じる。
- 翌年の早い時期に、連邦議会に対して、次のような法案を提案する。州政府や地方

---

<sup>\*444</sup> George H.W. Bush, “Joint Statement on the Education Summit with the Nation’s Governors in Charlottesville, Virginia,” September 28, 1989, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1989*, pp.1279-82.

<sup>\*445</sup> *Ibid.*, pp.1279-80.

<sup>\*446</sup> *Ibid.*, p.1280.

<sup>\*447</sup> *Ibid.*, pp.1280-1.

政府に対して教育水準と技能訓練水準の向上を義務付ける代わりに、連邦補助金の使用に大きな裁量を付与するような法案。

- これらの目標を達成するために迅速に活動を開始できるような作業部会を立ち上げる。その作業部会は、州知事たち及び大統領の指名する者たちによって構成される。

上記の州政府へ裁量を付与するという一連の合意こそが、G.H.W. ブッシュ政権と州知事たちの合意した、分権的風土にありながらも連邦政府の公教育への関与を強める手段の内容であった。彼らは、連邦政府の関与を強める一方で、そうした介入から免除されるような制度を導入することで、州政府に裁量を与える手段を残そうとしたのであった。その手段は、後のクリントン政権期に特区認可権の導入という形で実を結んでいく。

教育サミットの後、大統領と全米の州知事たちは早速、作業部会を立ち上げ、議論を交わした。その作業部会は、後に全米教育目標会議 (National Education Goals Panel) として正式に発足した<sup>\*448</sup>。そこでの議論の成果は、1990 年 1 月、G.H.W. ブッシュ大統領による一般教書演説で、「2000 年までに達成すべき六つの教育の全米目標」として発表され、翌月 2 月、大統領府と州知事たちの間で採択された。具体的には、次の六つが西暦 2000 年までに達成すべき目標として掲げられた<sup>\*449</sup>。

- 全生徒に対して修学準備を施した上で入学させる。
- 高校の卒業率を 90% 以上の水準まで高める。
- 生徒は 4、8、12 年次から進級する際に、英語、数学、理科、歴史、地理の科目の試験を受け、一定の成績を示さねばならない。また 全生徒に対して適切に理性が働くよう教育を施すことで、責任ある市民、更なる学習、現代経済において生産的な雇用への下地をつくる。
- 生徒が理科と数学の成績において世界第一となる。
- 全ての成人が識字能力を有する。また全ての成人が、世界経済の中で競争し、市民としての権利と責任を行使するのに必要な知識と技能を修得する。

---

<sup>\*448</sup> 1990 年 7 月に発足した全米教育目標会議の具体的な目的は、次の四つである。第一に、毎年、教育サミットで定めた目標についての連邦政府と州政府の取り組みについて報告書を提出すること。第二に、高い教育水準と教育評価の制度構築のために取り組むこと。第三に、教育の改善のために期待できる実践の特定。最後に、国家の教育目標の達成のために、全国規模の両党派の同意を形成すること。全米教育目標会議は上記の課題を掲げ、特に次の政権であるクリントン政権の教育政策の方針を決定する上で重要な役割を果たした。全米教育目標会議の出席者は、政党を問わず、大統領府閣僚、州知事、そして少数の連邦議会議員で構成されていた。たとえば、1993 年のクリントン政権期の時点では、議長は民主党州知事で、メンバーは共和党州知事が 5 名、民主党州知事が 2 名、共和党上院議員が 1 名、共和党下院議員が 1 名、民主党下院議員が 1 名、G.H.W. ブッシュ政権の高官が 2 名であった。

<sup>\*449</sup> George H.W. Bush, “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” January 31, 1990, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1990*, pp.129-34; National Education Goals Panel, “The National Education Goals Report: Building A Nation of Learners,” September 30, 1991.

- 全ての学校は薬物問題と暴力問題から脱し、学習を促進させる規律ある環境を提供する。

G.H.W. ブッシュ大統領は、「国家の教育目標」という上述の教育目標の大枠を設定することには成功したものの、その一方でより具体的な教育目標水準、いわゆる「全米学力基準 (National Standards)」の設定のための手順の構築には失敗した。G.H.W. ブッシュ大統領は、生徒に要求すべき世界水準の基準を明示し、またその基準の測定方法を定めるための全米学力基準の必要性を説き<sup>\*450</sup>、そうした手順を導入するための立法を目指したが、失敗に終わったのだった。

その法案は、1991 年 5 月 23 日に上下両院に提出された「2000 年のアメリカ:教育の卓越性」法案 (America 2000 Excellence in Education Act of 1991)<sup>\*451</sup>である。この法案は、全米学力基準を設定するための資料収集として、1994 年から、各州の 4、8、12 年次の各州の無作為に選ばれた生徒の主要科目の成績を集めることを定め、また、教育者が主要科目を生徒に教育するための技能を向上させる機関の設置を定めようとした。

またこの法案は、教育水準向上のために州政府に裁量を与えるとして、特区認可権の導入を試みた。

「教育省長官は、初等中等学校やその他の教育提供機関が、特に恵まれない生徒やその他の全生徒、そして関係者の学業成績の向上のために実施する計画を支援する。そのために教育省長官は、学校と教育事業の質の向上を図れるように、州知事やその他関係者に対して、資源の行使についての裁量を増大させる一方で、教育成果の達成に責任を与えるという、特区認可権を行使する。教育省長官は、こうした計画の支援のために、...(中略)... 教育事業に適用される特定の例外を除くあらゆる法令規則の要件の免除権限を有する。...(中略)... 計画の実施と特区認可権の期間は最大三年とするが、教育省長官は、その計画が成果を挙げている場合においては、さらに二年の計画の延長と特区事業を認可する権限を持つ。」<sup>\*452</sup>

ここで第 2 章で述べた 1115 特区認可権の導入意図と、この法案で特区認可権を導入しようと試みた意図との違いに注目したい。その違いは社会工学的発想の有無にある。前者は、社会工学的発想の下で、州政府に革新的なアイデアの効果を検証させる手段として導入された。他方で教育政策における特区認可権の導入意図には、そういった思想的背景が見られず、単に州政府に自由裁量を残すための手段として導入が試みられた。そしてこの特区認可権の導入に、執政府が他の二権と協力せずに政策変更するための手段の獲得と

<sup>\*450</sup> George H.W. Bush, “Address to the Nation on the National Education Strategy,” April 18, 1991, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1991*, pp.395-9.

<sup>\*451</sup> H.R.2460, S.1141.

<sup>\*452</sup> H.R.2460, SEC. 421B. (a) .



いう意図がないこともわかる。G.H.W. ブッシュ政権は、教育改革について州政府との合意を得るために、連邦政府の関与を抑制する手段として特区認可権を位置づけていたのだった。

以上のように、G.H.W. ブッシュ大統領は、特区認可権の導入に加え、全米学力基準を定めるべく取り組んだが、そうした試みは、失敗に終わった。1991年5月23日に上下両院に提出された「2000年のアメリカ:教育の卓越性」法案<sup>\*453</sup>は、全米学力基準の導入に伴う連邦政府の教育政策への介入に対する根強い反対を覆すことができず、廃案となった<sup>\*454</sup>。加えて、G.H.W. ブッシュ大統領が二期目をかけた大統領選挙で敗北を喫したために、特区認可権の導入と全米学力基準の設定は、G.H.W. ブッシュ政権期には実現されなかった。これらの政策は、次のクリントン政権に実現することになる。

## 第2項 クリントン政権

1993年1月に発足したクリントン政権は民主党政権であったが、共和党であった前大統領ブッシュの教育政策の方針を基本的に継承した。既に述べたように、1989年の教育サミットでは、当時アーカンソー州知事であったクリントンは副議長を務め、主導的な役割を果たしていた。G.H.W. ブッシュ政権との継続性は、当然と言える。1994年2月のクリントン大統領の演説は、G.H.W. ブッシュ政権との継続性を裏付けている。

「州知事を務めていたときから、私は世界を見据えた基準と結果責任に基づく教育改革に関与してきた。我々が学校と生徒に多くを求めなければ、我々は教育の機会の拡大と教育の向上をもたらすことはできない。『国家の教育目標』の草案作成に協力していたときから、私は連邦政府が率先して教育改革に当たる日が来るのを待ち望んでいた。」<sup>\*455</sup>

またクリントン政権は、「国家の教育目標」に示された既存の六つの目標を堅持するのに加え、さらに次の二つを西暦2000年までに達成する目標として掲げた<sup>\*456</sup>。

- 全米の教員が、継続的に自らの専門的技能を向上できるプログラムを利用でき、また全生徒を次世紀に備えさせるのに必要な知識と技能を獲得する機会を持つ。

---

<sup>\*453</sup> H.R.2460, S.1141.

<sup>\*454</sup> 他に重要な争点となったのは、G.H.W. ブッシュ政権が導入を望んでいた、「学校選択」(school choice)への連邦助成に関してであった。一般に、貧困家庭の子どもは、経済的理由から、学校区内の公立学校を選ばざるをえない。それに対して、裕福な家庭の子どもは、コストの高い私立学校も学校選択の候補に挙がる。G.H.W. ブッシュ政権は、立法によって、こうした家庭間の選択の幅の差を小さくし、貧困家庭の子どもを選択肢を増やすため、連邦補助金の拠出を求めたのだった。ところが、その拠出先を公立学校に限定するか私立学校も含めるかで議論が紛糾した。

<sup>\*455</sup> William J. Clinton, "Statement on Senate Action on Education Legislation," February 8, 1994, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1994*, p.209.

<sup>\*456</sup> National Education Goals Panel, "The National Education Goals Report Volume one: National Data," September 28, 1994.

- 全学校は、子どもの社会的、情緒的、学問的な成長を促進させる場に両親を関与させ、また参加させる機会を増やすような協力関係の構築に励む。

G.H.W. ブッシュ政権期に重要な役割を果たしていた全米教育目標会議については、国内政策担当補佐官 (Assistant to the President for Domestic Policy) を務めていたキャロル・ラスコや教育省長官リチャード・ライリー (Richard W. Riley) などのクリントン政権において教育改革を進める重要な地位に就いている人物が出席していることから、同会議がクリントン政権にとっても重要な位置を占めていたことが明らかである<sup>\*457</sup>。また同時にこのことは、クリントン政権が州政府との連携を重視していたことも示している。

加えて、G.H.W. ブッシュ政権と同様にクリントン政権は、特区認可権の重要性についても強く意識していた。政権発足以前の 1992 年 12 月に国内政策関連の政権移行チームが作成した報告書には、政権発足後の最初の百日で実施すべき優先課題の一つとして、初等中等法改正により、「全児童が高い学力水準に到達するために必要な手段としての特区認可権の導入」が挙げられている<sup>\*458</sup>。

そのため、G.H.W. ブッシュ政権と同様の教育政策を掲げたクリントン政権は、全米教育目標会議での議論を通じて、初等中等教育法改正を目指した。初等中等教育法に特区認可権を導入する必要性は、全米教育目標会議の中でも明確に言及されている。1993 年 3 月 3 日、全米教育目標会議のメンバーの一人であったサウスカロライナ州知事キャロル・キャンベル・ジュニア (Carroll A. Campbell, Jr.) は、「全米各州に広がる多様な問題を対処するには、特区認可権の導入は絶対不可欠である」と述べている<sup>\*459</sup>。1993 年 6 月 15 日の全米教育目標会議では、教育省長官ライリー が「我々は連邦政府による煩わしい規制に対するより柔軟な方策を採用しなければならない」として、特区認可権導入の支持を表明している<sup>\*460</sup>。前 G.H.W. ブッシュ政権期の教育サミットの議論の中に見られる特区認可権導入の意図との継続性がみてとれる。

ただしクリントン政権は、G.H.W. ブッシュ政権以上に、州政府に自由裁量を持たせる手段として特区認可権の必要性を積極的に訴えた。既に述べてきたように、アメリカでは従来、教育政策は連邦政府ではなく、州政府以下の政府が担うべきと考えられてきた。そ

---

<sup>\*457</sup> *Ibid.*

<sup>\*458</sup> Report, Presidential Transition Domestic Policy Staff, December, 1992, “The Clinton Revolution: A Domestic Policy Agenda for the First 100 Days,” Folder “1226192-domestic-policy-council-documentary-annex-ii-6,” Box 17 Administration History, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*459</sup> Meeting Summary, National Education Goals Panel, March 3, 1993, “Meeting Summary: National Education Goals Panel,” Folder “r\_647140-national-education-goals-panel-lincoln-ne-4-20-21-93-1,” Box 40 Carol Rasco, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*460</sup> Meeting Summary, National Education Goals Panel, June 15, 1993, “Meeting Summary: National Education Goals Panel,” Folder “r\_647140-national-education-goals-panel-tuesday-june-15-1993-10-30-am-to-4-00-pm-briefing-materials-1,” Box 42 Carol Rasco, William J. Clinton Presidential Library.

の中で、連邦政府が州政府に全米学力基準を定めるよう求め、そしてそうした基準の達成を義務付けるような政策の導入を目指したために、とりわけ共和党から、連邦政府の教育政策への積極的な関与に対する危惧が生まれたのだった。当然ながらクリントン大統領自身も、連邦政府による画一的な教育政策の実施については積極的ではなく、州政府に一定の裁量を残しておきたいと考えていた。

そこで、党派対立を緩和させる手段として、クリントン政権は教育政策への特区認可権の導入を明確に位置づけ、積極的に喧伝したのであった。例えば 1995 年 10 月 5 日、ライリー教育省長官は、大手メディア所属の記者からクリントン政権の教育改革について、「州の教育政策の権限を強めるのと同時に教育目標を設定するという裁量を州政府に与える事業なのか、それとも各学校に教育内容を指図する事業のどちらなのか」<sup>\*461</sup>と問いかけられ、それに対し、「連邦議会は、教育政策の責任が州政府にあることを改めて確認している。この事業には特区認可権が導入されており、これは地域主導の政策決定を促すものである」<sup>\*462</sup>と答えている。クリントン政権は、連邦政府の関与を和らげる手段としての特区認可権の役割を強調したのであった。

ここからは、クリントン政権もまた G.H.W. ブッシュ政権と同じく、教育政策に特区認可権を導入する意図として、執政府が他の二権と協力関係を構築せずに教育政策を変更させる手段を獲得するためという目的があったわけではないことがわかる。そういった意味で、それまでの 1115 特区認可権の政策変更手段としての利用の進展と、教育政策への特区認可権の導入過程には直接的な関連性は見いだせないといえよう。

以下では、第 4、5 章で述べたような 1115 特区認可権の執政府による積極的活用の最中に、教育政策にも特区認可権が導入された要因として、分権的な教育政策を守るための特区認可権という位置づけが重要であったことを明らかにする。そのために、その時期導入された三つの教育関連法に着目し、これらの法の中でどのように特区認可権が位置づけられ、また議論されていたのかを明らかにする。

前政権との継続性を保ちながらも特区認可権を強調したクリントン政権の教育政策方針は、実際の政策として結実する。1993 年 4 月、全米教育目標会議での議論により執政府はまず、「2000 年の目標：アメリカを教育する法 (Goals 2000: Educate America Act)」(以下、「2000 年の目標」法) 案を上下両院に提案した<sup>\*463</sup>。「2000 年の目標」法案は、2000 年までに達成する教育目標として、G.H.W. ブッシュ政権が定め、クリントン政権が継受した上述の六つの「国家の教育目標」と、クリントン政権が付け加えた上述の二つの目標の合わせて八つの教育目標を明記していた。これらの目標を実現するために、この法案は全米の標準的なカリキュラムの作成と、生徒の学力の測定と評価に関する「全米基準」の

---

<sup>\*461</sup> Interview, Richard Riley, October 5, 1995, “Key Points in Debate About Goals 2000,” Folder “2012-0160-S-goals-2000-press-1,” Box 10 Cohen, William J. Clinton Presidential Library.

<sup>\*462</sup> *Ibid.*

<sup>\*463</sup> H.R. 1804, S.846.

策定を担う組織を設立するとした。また、学力基準の達成のために学校改善計画を作成した州に対してのみ、新たな連邦補助金を交付するとした。それから本研究において重要なのは、もしその学校改善計画の妨げとなる連邦法がある場合、必要ならば、それらの連邦法の規定を学校改善計画については免除する権限を教育長長官に与えるという、特区認可権の導入を定めていたという点である。

こうした一連の政策が連邦政府の教育政策への過度な干渉をもたらすのではないかと警戒したのが共和党であった。両院協議会においてカリフォルニア州選出の民主党下院議員のジョージ・ミラー (George Miller) とニューヨーク州選出の下院議員のメジャー・オーウェンズ (Major R. Owens) は、全生徒に「一定基準」の教育を学ぶ機会を提供すべきだと強調した上で、「一定基準」という用語を法案に入れなければならないと主張した。それに対してペンシルヴァニア州選出の共和党下院議員のウィリアム・F・グッドリング (William Franklin "Bill" Goodling) は、「貴方たちはあらゆる面で州政府に干渉し過ぎる割には、びた一文も彼らに支援しないではないか」<sup>\*464</sup> と批難した。このやや誇張された意見に対してミシガン州選出の民主党下院議員のウィリアム・D・フォード (William D. Ford) 議員が、その法案は州政府やそれ以下の政府に決定する機会を与えるという形で裁量を付与していると応じた。加えて彼は、「我々はワシントンから彼らに、微に入り細に入り注文をつけることはない」<sup>\*465</sup> として、共和党議員たちの懸念を強く否定したのであった。

下院においては、民主党は共和党からの支持を得るため、「この法案のいかなる箇所も、連邦政府に、州政府の権限を統制する手段を与えるものとして解釈してはならない」<sup>\*466</sup> という旨を法案に明記することを受け入れている。以上のような共和党議員と民主党議員の応酬とその結果からは、「2000年の目標」法案の審議過程において、共和党側から連邦政府による教育政策への介入に対する強い危惧を見てとることができ、それに対して民主党側が特区認可権の導入がそうした懸念を解消しうると応じていることが分かる。立法過程において、特区認可権の導入が、執政権に、他の二権と協力関係を築かずに政策を変更するような権限を与えることへの危惧は生じなかったのである<sup>\*467</sup>。

---

<sup>\*464</sup> Congressional Quarterly, 1995, *Congressional Quarterly Almanac 103rd Congress 2nd Session 1994 Volume L*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., pp.397-99.

<sup>\*465</sup> *Ibid.*

<sup>\*466</sup> *Ibid.*

<sup>\*467</sup> U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, "Goals 2000 : Educate America Act : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor," 103rd Cong., 1st sess., on H.R.1084, April 22, May 4, and 18, 1993; U.S. Congress, the Committee on Labor and Human Resources, "Goals 2000: Educate America Act: Hearing before the Committee on Labor and Human Resources," 103rd Cong., 1st sess., on S.846, May 4 and 14, 1993.

1994 年 3 月 31 日、クリントン政権や民主党議員の努力の甲斐もあり、クリントン大統領の署名により「2000 年の目標」法案は成立した<sup>\*468</sup>。「2000 年の目標」法の特区認可権は、第 311 条に規定された。そこには教育庁長官に、州政府等が提案する学校改善計画が生徒の教育水準を高めると期待できる場合、その実施を妨げうる特定の連邦法の法令規則が州政府等に適用されるのを免除し、また学校改善計画の実施を州政府等に認める権限を与えると定められた<sup>\*469</sup>。

以上のように「2000 年の目標」法は、連邦政府の執政府の一役職である教育長官に、州政府が連邦法の制約を乗り越え、州政府の自由裁量により、独自の教育政策を実施できるようにするという特区認可権を与えた<sup>\*470</sup>。

「2000 年の目標」法案と並行して、クリントン政権は初等中等教育法改正も目指していた。「2000 年の目標」法案はあくまで、新たな連邦補助金の交付により州政府に教育基準策定を促すものであった。したがって、初等中等教育法の下で実施されている教育政策全体に与える影響力は限定的である。そこでクリントン政権は初等中等教育法を改正することで、既存の初等中等教育法が州政府に提出している連邦補助金の交付要件に、教育基準と学力測定方法の開発と設定を加えようと試みた。クリントン政権は、州政府に教育基準の作成及び学力測定導入を義務付け、連邦政府の教育政策そのものを改革しようと試みたのであった<sup>\*471</sup>。

1993 年 9 月 14 日、クリントン政権は初等中等法の再授權のために審議中であった、アメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act) 案<sup>\*472</sup>の修正案を提示する中で、審議中であった法案にはなかった特区認可権の導入も求めた。クリントン政権の修正案は、教育基準と学力測定方法の開発と設定を州政府に義務付けていたので、共和党議員から強い反発を受けた。1994 年 2 月 8 日の下院教育労働委員会では多くの共和党議員が、政権側が提案した修正案は連邦政府による教育政策の統制だとして反対した。共和党からの反発に対して、民主党議員は州政府に十分な裁量と責任を与えていると反論し、その中

---

<sup>\*468</sup> P.L. 103-227.

<sup>\*469</sup> 特区事業の期間は最長 4 年 (ただし教育長官が認めれば延長可) とされた。免除対象の法律は、(1) 教育支援 (Even Start) を含む 1965 年初等中等教育法第 I 編第一章、(2) 1965 年初等中等教育法第 I 編第二章第 A 部、(3) ドワイト・D・アイゼンハワー数学及び科学教育法、(4) 1984 年緊急移民教育法、(5) 1986 年薬物のない学校とコミュニティ法、(6) パーキンス職業教育及び応用技術教育法の六つが示されていた。

<sup>\*470</sup> また「2000 年の目標」法は、他にも第 301 条 (e) 項において、「柔軟な教育提携実証事業 (Education Flexibility Partnership Demonstration Program、通称 Ed-Flex) を定めている。これは、教育省が、希望する州に、州内の学校区に特区事業の認可を与える権限を与えるという事業である (P.L. 103-227.)。

<sup>\*471</sup> 本来、初等中等教育法第一編の連邦補助金が対象とするのは、貧困率の高い地域の学校である。そのため、貧困率の低い地域の学校やその生徒は、教育基準と学力測定の対象とはならないように思える。しかしながら、クリントン政権は、初等中等教育法改正案において、教育基準は第一編が対象とする生徒であろうとなかろうと、同じでなければならないと明記した。それにより、第一編の連邦補助金を受けた州政府は、全生徒を対象とした教育基準を作成し、全生徒を対象とした学力測定方法の開発と設定をしなければならないことになる。

<sup>\*472</sup> H.R.6.

で特区認可権に言及した。民主党議員の援護もあり、1994年2月16日、アメリカ学校改善法案に特区認可権を導入することが認められた<sup>\*473</sup>。

一方、上院では、1993年10月4日、クリントン政権が作成した法案<sup>\*474</sup>が提出され、審議が開始された。この法案には、既に特区認可権が記載されていた。上院においても同様に連邦政府の教育政策への介入に反対する共和党議員がいたものの、最終的には受け入れられた<sup>\*475</sup>。

重要なことに、このアメリカ学校改善法案の立法過程においても、先述した「2000年の目標」法案の場合と同様に、特区認可権の導入によって執政権に他の二権と協力せずに政策変更を可能にする権限を与えるかもしれないといった危惧は生じなかった<sup>\*476</sup>。

1994年10月20日、クリントン大統領の署名によりアメリカ学校改善法は成立した<sup>\*477</sup>。それにより、州政府へ初等中等教育法第I編の連邦補助金を支給する条件として、

---

<sup>\*473</sup> Congressional Quarterly, 1995, *Congressional Quarterly Almanac 103rd Congress 2nd Session 1994 Volume L*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., pp.383-92.

<sup>\*474</sup> S.1513.

<sup>\*475</sup> Congressional Quarterly, 1995, pp.383-92.

<sup>\*476</sup> U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “The Role of ESEA Programs in School Reform : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, February 2 and 4, 1993; U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “Assesment : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, February 18, 1993; U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “Reform Proposals for Chapter 1 : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, February 25, 1993; U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “Reauthorization of H.R.6 : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, March 4, 18, 23, 31, April 21 and 27, 1993; U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “Reauthorization of Elementary and Secondary Education Act of 1965 : Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, May 13, 25, June 10 and 30, 1993; U.S. Congress, the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, “Elementary and Secondary Education Act reauthorization: Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.6, September 18, 1993; U.S. Congress, the Committee on Labor and Human Resources and the Subcommittee on Education, Arts and Humanities, “ESEA: Framework for Change: Hearing before the Committee on Labor and Human Resources and the Subcommittee on Education, Arts and Humanities,” 103rd Cong., 1st sess., on S.1513, March 2, 16, 18, 24, April 12, 14, 18, 21, 26 and May 5, 1994.

<sup>\*477</sup> P.L. 103-382.

教育基準と学力測定方法の開発と設定が加えられた。また、アメリカ学校改善法は連邦政府の関与を強める一方で、特区認可権を導入することで州政府に自由裁量の余地を与えていた。この特区認可権こそが、9401 特区認可権である。アメリカ学校改善法により初等中等教育法に導入された 9401 特区認可権は、初等中等教育法第 14401 条に規定され、教育庁長官は、州政府等が提案する教育の改善計画が生徒の教育水準を高めると期待できる場合、その実施を妨げうる初等中等教育法の法令規則が州政府等に適用されるのを免除し、また教育の改善計画の実施を州政府等に認める権限が与えられた<sup>\*478</sup>。

クリントン政権は、これまで述べてきた「2000 年の目標」法や初等中等教育法改正以外にも教育改革を推し進めた。いわゆる、「学校から職業への移行機会」(School-to-Work Opportunities) である。1993 年 8 月 5 日、クリントン大統領は「学校から職業への移行機会」に関する法案を提案した<sup>\*479</sup>。この法案の主眼は、中等教育を修了した若者が、専門的で高収入の職に就職できるような教育を中等教育下の学生に施すことであった。この法案は、教育者、雇用者、被雇用者の代表者たちが協力関係を構築し、中等教育下にある学生に対して一定の時間は学校へ行かせ、残りの時間は働かせるという事業の実施を試みるものであり、この事業を修了した学生は、中等教育修了の証明書と職業技能証明書を受け取ることができることとされた。またこの法案は州政府に対して、その州政府がよいと考える「学校から職業への移行機会」のための事業を実施させるために、特区認可権を通じて州政府に裁量を与えるとしていた。こうした法案に対しては、教育基準と学力測定方法の開発と設定を州政府に義務付けた初等中等教育法改正と同様に、連邦政府による教育政策への介入を強めるものだとして、主に共和党から反発があった<sup>\*480</sup>。

しかしながら、特区認可権の導入がクリントン政権の提案した法案に対する反発を緩和していた。例えば上院の公聴会にて、オレゴン州選出の共和党上院議員マーク・ハットフィールド (Mark Odom Hatfield) は、この法案を次のように肯定的に評価した。

「この法案の中でも特に私の関心を惹きつけるのは、その柔軟性と命令的ではない点である。この法案は、一般的な目的に合致する限りは、州政府が自身の教育制度を築くことを可能にしている。この法案は、連邦の非常に限定的な関与の中で、雇用者と教育者が彼ら自身の事業を作り上げることを可能にしている。この法案は、他の連邦職業訓練や教育事業の特定の法令規則を免除する特区認可権を定めている。」<sup>\*481</sup>

---

<sup>\*478</sup> 特区事業の適用を受ける事業の期間は最長 3 年とされ、また、教育省長官の判断で、延長できると規定された。

<sup>\*479</sup> H.R.2884, S.1361.

<sup>\*480</sup> Congressional Quarterly, 1995, *Congressional Quarterly Almanac 103rd Congress 2nd Session 1994 Volume L*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., pp.400-1.

<sup>\*481</sup> U.S. Congress, the Subcommittee on Employment and Productivity of the Committee on Labor and Human Resources, “The School-to-Work Opportunities Act of 1993: Hearing before the Subcommittee on Employment and Productivity of the Committee on Labor and Human

特区認可権に対する肯定的意見が、穏健派とはいえ共和党議員の口から述べられたことは、クリントン大統領や民主党による特区認可権の位置づけが共和党に受け入れられていることを示唆している。その後、いくつかの修正を受けながらも「学校から職業への移行機会」法案は上下両院を通過した。この法案の立法過程においても、特区認可権の導入が執政府に、他の二権と協調せずに政策を変更することができる権限を与えうるというような懸念の表明などは見られなかった<sup>\*482</sup>。

1994年5月4日、クリントン大統領の署名により、「学校から職業への移行機会」法(School-to-Work Opportunities Act of 1994)は成立した<sup>\*483</sup>。この時クリントン大統領は、「学校から職業への移行機会」法が連邦政府による教育政策への関与の強化だとする批判に対して、改めて特区認可権の意義を強調している。

「この法律は上意下達式の連邦事業ではない。この法律下では、連邦補助金は一定期間、州全体の『学校から職業への移行機会』制度を構築するような州政府やそれ以下の政府の創造性を刺激する先行投資としての役割を果たす。制度改革を進展させるには、州政府やそれ以下の政府は、効果が期待できる手法を実証するのに十分な程度の裁量を与えられなければならない。」<sup>\*484</sup>

クリントン大統領は、主に共和党が主張する連邦政府の教育政策への関与の拡大だとする批判を解消するものとして特区認可権を位置づけ、「学校から職業への移行機会法」の制定に成功したのであった。

「学校から職業への移行機会」法において特区認可権は、第501条、502条、503条に規定されている。その中で教育省長官や労働省長官は、州政府等が提案する州が行う州全体を対象とした「学校から職業への移行機会」制度の実施が同法の目的を促進させるものと期待できる場合、その実施を妨げうる連邦法の法令規則が州政府等に適用されるのを免除し、「学校から職業への移行機会」制度の実施を州政府等に認める権限が与えられた<sup>\*485</sup>。

---

Resources,” 103rd Cong., 1st sess., on S.1361, September 28 and October 14, 1993, p.7.

<sup>\*482</sup> *Ibid.*; U.S. Congress, the Committee on Education and Labor, “The School-to-Work Opportunities Act of 1993: Hearing before the Committee on Education and Labor,” 103rd Cong., 1st sess., on H.R.2884, September 29, October 20 and 27, 1993.

<sup>\*483</sup> P.L.103-239

<sup>\*484</sup> William J. Clinton, “Statement on Signing the School-to-Work Opportunities Act of 1994,” May 4, 1994, *Public Papers of the Presidents of the United States, 1994*, p.843.

<sup>\*485</sup> P.L.103-239; 特区事業の適用を受ける事業の期間は最長5年とされ、また、教育省長官の判断で、延長できると規定された。免除される法律は、(1)教育支援(Even Start)を含む1965年初等中等教育法第I編第一章、(2)1965年初等中等教育法第I編第二章第A部、(3)1965年初等中等教育法第II編第A部、(4)1965年初等中等教育法第IV編第D部、(5)1965年初等中等教育法第V編、(6)パーキンス職業教育及び応用技術教育法の六つが示されていた。



以上述べてきた「2000年の目標」法、初等中等教育法改正、学校から職業への移行機会法という三つの立法は、クリントン政権下で成立した教育改革のための重要立法であり、これらのいずれにも特区認可権が導入されていた。本研究で重要なのは、特区認可権が立法によって導入された経緯である。既にクリントン政権期には、福祉政策と医療保険政策についての1115特区認可権は、執政府が他の二権と協調せずに政策を変更する手段となっていた。したがって一見すると、教育政策に関して連邦議会が執政府に対して、政策変更手段を与えたことは疑問に思える。

しかしながら、上述したように、G.H.W. ブッシュ政権とクリントン政権は、教育政策における9401特区認可権の導入の意図として、政策変更手段としての1115特区認可権を強く意識していたわけではなかった。両政権は州政府や共和党から、連邦政府による教育政策への関与を許容してもらうために、州政府に自由裁量を残す手段として9401特区認可権の導入を目指したのだった。クリントン政権及び民主党は、特区認可権の導入が連邦政府の教育政策への介入を抑制し、各州政府に裁量を与えるものだという点を強調し、党派対立の解消の手段として特区認可権を位置づけた。その結果、執政府と立法府の権限争いという観点からは立法府が抵抗するように思われるにもかかわらず、特区認可権の導入という結果につながったのだった。

このような教育政策における9401特区認可権の導入の経緯は、福祉政策における1115特区認可権の導入の経緯とは大きく異なる。1115特区認可権は、既に述べたように、現金給付以外の効果的な貧困支援策を模索するために、州政府を実験場と見立て、革新的アイデアを検証する手段として導入された。1115特区認可権が導入された1960年代、公的扶助は大きな変化を迎えていた。それまで貧困支援といえば現金給付としか考えられていなかったのに対して、就労支援や教育支援など現金給付以外の支援が貧困救済に役立つと考えられるようになったのである。加えてその時期、社会科学の理論に基づいて見出された要素を操作することで、社会問題は解消されるという社会工学的な発想がアメリカのイデオロギーの左右を問わず広く共有され、政策形成に大きな影響を与えていた。そうした時代に、1115特区認可権の導入された。すなわち、社会工学的発想の下、現金給付以外の効果的な公的扶助の方法を模索し、より良い福祉政策へと改善するために導入されたのだった。それに対して9401特区認可権は、連邦政府による公教育への介入に際して、それまでの州政府やそれ以下の政府主体の教育政策の実施を妨げないために導入された。

## 第2節 州政府に裁量を与えるという導入意図に沿った9401特区認可権の運用

クリントン政権からG.W. ブッシュ政権にかけて、9401特区認可権は導入意図通りに利用されていた。クリントン政権もG.W. ブッシュ政権も、9401特区認可権を州政府に自由裁量を与えるための手段として利用したのだった。どちらの政権も、9401特区認可

権を自らの叶えたい政策を実現する手段として利用することはなかった。この時期、自由裁量を得たい州政府自らが 9401 特区事業の実施を希望し、執政府に申請する、という形で 9401 特区事業は用いられていた。

## 第 1 項 クリントン政権による 9401 特区認可権の運用

クリントン政権は、州政府に自由裁量を与えるため、9401 特区認可権を利用した。教育省が連邦議会に提出した報告書によれば、クリントン政権が 9401 特区事業を認可した数は、1995 年に 59 件、1996 年に 76 件、1997 年に 73 件、1998 年に 127 件、1999 年に 115 件、2000 年に 64 件であった<sup>\*486</sup>。ただし、こうした 9401 特区事業は、州全体を対象としたものではなく、いくつかの学校区や学校を対象としたものが多かった<sup>\*487</sup>。

最も注意すべきは、クリントン政権が自身の望む政策へと変更する手段として 9401 特区認可権を利用しなかったということである。前章まで述べてきたように、1115 特区認可権を政策変更手段として用いた執政府は、そうした利用に主導的な立場に立ち、福祉改革や医療保険制度改革のための制度整備に努め、州政府に積極的に 1115 特区事業を申請するよう促していた。それに対しクリントン政権は、9401 特区認可権を政策変更手段として利用することはもちろん、9401 特区認可権の利用を促すようなことをしなかった。あくまで個々の州政府が主導的な立場に立ち、彼らの申請を受けてクリントン政権がそれに応じる、というものであった。また州政府も、政策変更手段として、つまり教育改革のために 9401 特区事業を実施することはなかった。

以下では、クリントン政権が導入意図に沿った 9401 特区認可権の運用をしていたことを確認する。1999 年の教育省による報告書は、1995 年から 1999 年 9 月までの間に実施された 9401 特区事業について詳細に記載している<sup>\*488</sup>。報告書によれば、その時期に実施された 9401 特区事業が免除していた法令規則は、四つに分けられる。そこで、その区分に従って当時の 9401 特区事業を概観する。

一つ目は、受給要件に関する免除である。この類型は 1999 年 9 月までに実施された 9401 特区事業全体のうち約 42% を占めている。初等中等教育法の中核となる第 I 部は、経済的に貧しい生徒の教育支援のための連邦補助金を定めている。また第 I 部は、既に述べたように、連邦補助金の配分についても具体的に定めており、主に貧困な生徒の割合に着目して、どのような学校がどの程度の連邦補助金を受け取れるのかまで規定している。

---

<sup>\*486</sup> U.S. Department of Education, “Report to Congress on Waivers Granted Under Section 9401 of the Elementary and Secondary Education Act,” April, 2007, <<https://www2.ed.gov/nc1b/freedom/local/flexibility/waiverletters/2007waiverrpt.doc>>(2015 年 7 月 24 日).

<sup>\*487</sup> この時期、執政府が有する特区認可権を州政府に与え、州政府が自由に州内で特区事業を実施できるという「柔軟な教育提携実証事業 (Ed-Flex)」も利用されていた。

<sup>\*488</sup> U.S. Department of Education, “Report to Congress on Waivers Granted Under the Elementary and Secondary Education Act,” October, 1999, <<http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=sociologyfacpub>>(2015 年 7 月 24 日).

受給要件に関する免除とは、そうした連邦補助金の配分の程度についての規定を免除し、州政府の裁量によって連邦補助金を学校に配分するために用いられた。例えば第Ⅰ部の連邦補助金の対象は、35%以上の生徒が貧困状態にある学校か、学校区全体の貧困率より高い貧困率の学校であったが、9401 特区事業の認可の下、そうした規定が免除された。それにより州政府は、こうした二元的な基準からこぼれ落ちてしまう学校を掬い上げることができた<sup>\*489</sup>。

二つ目の 9401 特区事業によって免除された法令規則は、第Ⅰ部の全学事業 (schoolwide program) の実施のための最低貧困基準である。この類型は 1999 年 9 月までに実施された 9401 特区事業全体のうち約 23% を占めている。全学事業は、貧困世帯の生徒のみを対象としなければならないと定める初等中等教育法第Ⅰ部の連邦補助金の制約下では、学校内で貧困世帯の生徒とそれ以外の生徒を区別しなければならないため非効率だとして、学校全体で統一的な教育を生徒に施せるようにするものであった。この事業の実施要件である、50% 以上の生徒が貧困状態の学校という制約を取り払うことが、9401 特区事業の認可を得ることによって可能となった。実際には、主に 35% から 50% の割合の生徒が貧困状態の学校を対象とする全学事業の実施を認めるため、9401 特区事業が用いられた<sup>\*490</sup>。

三つ目は、期日要件の延長のための 9401 特区事業の利用である。この類型は 1999 年 9 月までに実施された 9401 特区事業全体のうち約 13% を占めている。1994 年初等中等教育法改正により、州には 1997 年度初めまでに、生徒の学力基準の設定とそうした教育の実施が義務付けられていた。同様に「2000 年の目標」法は、州に 2000 年度までに、生徒の学力基準の設定とその測定を奨励していた。多くの州はそれらの期日を守ることができたが、一部の州は期日内に義務を達成することが困難であった。そこで、期日延長のために 9401 特区事業が利用されることがあった。もちろん、9401 特区事業の利用で認められていたのは期日の延長であり、期日の要件それ自体を免除することは認められていなかった<sup>\*491</sup>。

最後は、少人数学級事業 (Class-Size Reduction Program) に対して用いられた 9401 特区事業である。この類型は 1999 年 9 月までに実施された 9401 特区事業全体のうち約 12% を占めている。少人数学級事業とは、一年次から三年次までの学級の生徒数を平均 18 人以下にするという事業であり、1999 年 4 月に初等中等教育法に加えられた。少人数学級事業の意図は、少人数学級で生徒の学力の向上を目指すものであった<sup>\*492</sup>。

初等中等教育法は、少人数学級の実現のために必要な新たな教員の募集、獲得、教育のために、連邦補助金を州政府へと支給すると定めていた。州政府は学校区に対して、その

---

<sup>\*489</sup> *Ibid.*, pp.5-7.

<sup>\*490</sup> *Ibid.*, pp.5-7.

<sup>\*491</sup> *Ibid.*, pp.7-9.

<sup>\*492</sup> *Ibid.*, pp.10-11.

学校区の貧困水準と地方教育機関 (Local Educational Agency) の規模に応じて、その連邦補助金を割り当てなければならないとされた。当然ながら、連邦補助金は貧困水準が高く規模の大きな学校区に集中するため、規模の小さな学校区では、連邦補助金が、新しく雇用する教員の給料に満たない場合がある。そうした場合には、少人数学級事業はその地方教育機関が他の地方教育機関と連携することを義務付けていた。しかしながら、隣接する地方教育機関同士であっても、それぞれの学校間の距離が離れており、教員の負担が大きい事例も多かった。そこで、少人数学級事業が求める要件の一つである他の地方教育機関との連携の義務に対して、9401 特区事業による免除がなされた<sup>\*493</sup>。

他にも、少人数学級事業が求める要件に対する 9401 特区事業による免除の事例があった。それは、少人数学級事業が対象とする学級の年次に対するものである。既に述べたように少人数学級事業は一年次から三年次までの学級を対象としていたが、他の学年の学級に対してこの事業の連邦補助金を行使できるとする、9401 特区事業が行われた<sup>\*494</sup>。

以上の 9401 特区事業の四類型から、クリントン政権は自由裁量を求める州政府に、それを認めるような 9401 特区事業を認可していたことがわかる。そして重要なことに、そうした 9401 特区認可権の運用は、9401 特区認可権の導入意図に沿ったものであった<sup>\*495</sup>。

## 第 2 項 G.W. ブッシュ政権による落ちこぼれ防止法の成立

G.W. ブッシュ政権の教育政策は、9401 特区認可権を用いて州政府に自由裁量を与えたクリントン政権とは異なり、初等中等教育法の改正によって州政府に裁量を与えることを主軸に据えていた。G.W. ブッシュ政権は、前政権による、9401 特区認可権を用いた州政府への裁量付与のための取り組みには限界があったと考え、初等中等教育法の改正により、そうした限定的な手段によらず、州政府に対して結果への強い責任を負わせる代わりに、かつてないほどの裁量を州政府に与えようとした<sup>\*496</sup>。

具体的には、G.W. ブッシュ政権はそれまでの初等中等教育法の次の二点を問題視していた。第一に、既存の初等中等教育法の下での多くの連邦補助金が目的と用途が特定された補助金であったために、州政府の裁量が小さいことであり、第二に、初等中等教育法に

---

<sup>\*493</sup> *Ibid.*, pp.10-11.

<sup>\*494</sup> *Ibid.*, pp.10-11.

<sup>\*495</sup> なお本研究では、連邦政府から州政府に権限を与える特区認可権のみに着目している。しかしながら実際は、その時期、他の種類の特区認可権も台頭してきていた。1999 年 4 月 29 日、クリントン大統領は「柔軟な教育のための連携」法 (Education Flexibility Partnership Act of 1999) に署名した (P.L.106-25.)。この法は、教育省が希望する州に、州内の学校区に特区事業を行使する権限を与える、いわゆる「柔軟な教育提携実証事業 (Ed-Flex)」を実施することを目的としていた。同様の制度は、1994 年に成立した「2000 年の目標」法に定められており、実際に運用されていた。「2000 年の目標」法の下では、教育省から認可を受けられる「柔軟な教育提携実証事業 (Ed-Flex)」の数は最大で 12 州という制限があったが、「柔軟な教育のための連携」法は、そうした制限を取り払った。

<sup>\*496</sup> U.S. Department of Education., “Executive Summary: No Child Left Behind Act of 2001,” January 7, 2002.

州政府の教育政策の成果を評価する制度がなかったために、州政府が教育政策の結果に対して責任を負っていなかったことである<sup>\*497</sup>。

これらを改善するため G.W. ブッシュ政権は、目的と使途が限定された多くの連邦補助金を、初等中等教育法の目的に沿う限りは州政府がある程度自由に使える一括補助金とする代わりに、連邦補助金を受け取る条件として州政府に生徒の学力測定と生徒の学力水準の向上を義務付け、州政府の責任を強化する、という教育改革の方針を掲げた<sup>\*498</sup>。

G.W. ブッシュ大統領のそうした主張は、彼が大統領候補として選挙戦を争っていた頃より訴えていたものであった。そのため G.W. ブッシュ大統領は、2001 年 1 月 23 日、ホワイトハウスに入って三日目という迅速さで、立場を同じくする上下両院の民主党議員を通じて自身の教育改革案を連邦議会に提出した<sup>\*499</sup>。その際の演説で G.W. ブッシュ大統領は、自身の教育改革の四つの柱を掲げている<sup>\*500</sup>。

第一の柱は、州政府の責任の強化である。G.W. ブッシュ大統領は、州政府が連邦補助金を受け取る条件として、州政府が毎年、生徒の学力を測定するための試験を実施することで、州政府の責任を強化すべきと考えていた<sup>\*501</sup>。

第二の柱は、州政府やそれ以下の政府への更なる裁量の付与である。州政府やそれ以下の政府こそが教育改革を進める責任を負っており、連邦政府は教育改革の主体として適切ではないとして、G.W. ブッシュ大統領は、州政府やそれ以下の政府の積極的な教育改革を妨げる法令規則を除去すべきと主張した。その主張において G.W. ブッシュ大統領が想定しているのは、9401 特区認可権の利用による裁量の付与ではなく、連邦補助金の一括補助金化による裁量の付与であった<sup>\*502</sup>。

第三の柱は、高い教育水準に至るための支援である。G.W. ブッシュ大統領は、もしある学校が繰り返し州政府の定める生徒の学力基準を満たすことができなかった場合、連邦政府が州政府やそれ以下の政府と協力して、その学校の教育水準を高める支援をおこなわなければならないと主張した<sup>\*503</sup>。

最後の柱は、劣悪な教育環境下の生徒の救済である。G.W. ブッシュ大統領は、学校が適切な教育を施せず、また改善も見込まれない場合、その学校の生徒とその両親に対して、連邦政府は私立学校を含む他の学校に転校する機会の提供と支援を行うべきと述べた<sup>\*504</sup>。

---

<sup>\*497</sup> *Ibid.*

<sup>\*498</sup> *Ibid.*

<sup>\*499</sup> H.R.1, S.1.

<sup>\*500</sup> George W. Bush, "Remarks on Submitting the Education Reform Plan to the Congress," January 23, 2001, *Public Papers of the Presidents of the United States, 2001*, pp.11-4.

<sup>\*501</sup> *Ibid.*, pp.12-3.

<sup>\*502</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>\*503</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>\*504</sup> *Ibid.*, p.13.

立法過程においてこの法案の論点は、州政府や地方政府が決定の主体である公教育に対して、連邦政府がどの程度介入すべきかという点に集中した<sup>\*505</sup>。民主党はクリントン政権期に続き、連邦政府の介入の拡大を望んだ。それに対して共和党は、予算の合理化による削減及び州政府への権限の委譲を求めている<sup>\*506</sup>。

2002 年 1 月 8 日、G.W. ブッシュ大統領は 2001 年 12 月に連邦議会を通過した初等中等教育法の再授權法案である落ちこぼれ防止法 (No Child Left Behind Act of 2001) に署名した<sup>\*507</sup>。この立法により、G.W. ブッシュ大統領は、上記で示したような、自身が掲げた教育政策に関する選挙公約の大部分を達成した<sup>\*508</sup>。落ちこぼれ防止法の柱は、次の四つである。

第一に、州政府の教育の責任の強化である。州政府は、第 3 から第 8 学年の読解力と算数の教育基準の策定と目標とすべき習熟水準の設定、その基準を達成するための「適正な年次進捗度」と生徒の学力測定のための毎年の試験の作成を義務付けられた。また、第 10 から第 12 学年の生徒に対しては、最低一度は試験を受けさせなければならないとされた。2007-2008 年度からは理科の学力も問うように求められた。そして、2013-2014 年度までにはすべての生徒が習熟水準に達成することが義務付けられた<sup>\*509</sup>。

第二に、「適正な年次進捗度」達成の義務付けと制裁の導入である。全ての公立学校は、州政府が定めた「適正な年次進捗度」の達成が義務付けられ、2 年連続でその義務が達成できなかった場合、その学校は、連邦補助金の一定割合を教員に対する専門訓練の実施と生徒への他の公立学校への転校の機会の提供へと用いなければならないとされた。3 年連続して「適正な年次進捗度」を達成できなかった場合、その学校のある学区は更に、貧困家庭の生徒に対して補習教育などの教育支援の提供が義務付けられるとされた。4 年連続して基準を達成できない場合、学区は学校に更なる介入を求められ、5 年連続して基準を達成できなかった場合は、その学校は州政府の管轄とするかチャーター・スクールとして再出発しなければならないとされた<sup>\*510</sup>。

第三に、教員の質の確保の義務付けである。州政府は、公立学校の全ての教員が、担当する主要科目に関して州が定める「優秀な教員」としての基準を満たすことを義務付けら

---

<sup>\*505</sup> Congressional Quarterly, 2002, *Congressional Quarterly Almanac Plus 107th Congress 1st Session 2001 Volume LVII*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., 8-3-8-8.

<sup>\*506</sup> 2000 年、こうした党派対立により、法の失効に伴い改正されていた初等中等教育法の更新に失敗した。連邦議会は法の失効の埋め合わせのために、初等中等教育法の下プログラムに対する 2001 年度予算のための法を通過させた。2000 年 12 月 21 日、大統領の署名により成立した (P.L.106-554)。

<sup>\*507</sup> P.L.107-110.

<sup>\*508</sup> G.W. ブッシュ大統領が掲げた公約の中で達成できなかったのは、劣悪な教育環境化にいる生徒の救済のために、私立学校の授業料に連邦政府助成による教育バウチャー (クーポン券) が利用できるようにする、という政策のみであった。

<sup>\*509</sup> Congressional Quarterly, 2002, 8-8-8-10.

<sup>\*510</sup> *Ibid.*, 8-8-8-10.

れた<sup>\*511</sup>。

第四に、落ちこぼれ防止法は州政府と学校区に大きな裁量を与えた。それまで、初等中等教育法第 I 部の連邦補助金の配分について、州政府や地方教育機関の裁量は小さく、学校に在籍する貧困な生徒の数に応じて自動的に配分額が算出されるようになっていた。また、第 I 部の連邦補助金の対象は、35% 以上の生徒が貧困状態にある学校か、学校区全体の貧困率より高い貧困率の学校のみに限られていた。そのため州政府は、9401 特区事業の認可を得ることでこうした法令の適用の免除を受け、独自の教育政策を実施していた。そうした中で成立した落ちこぼれ防止法は、州政府と学校区が、定められた目標の達成を条件に、連邦補助金の一部を自身らが必要だと考える多様な事業に割り当てることを可能にした。州政府と学校区は、9401 特区事業の認可を得ずとも大幅な裁量を得ることとなったのである<sup>\*512</sup>。

州政府と学校区に裁量を与えるため、具体的には、主に三つの制度が導入された。いずれの制度が与えた自由裁量も、落ちこぼれ防止法が成立する前までに 9401 特区事業として州政府が得ていた自由裁量に近い。まず、「革新的教育のための戦略事業 (Innovative Education Program Strategies)」では州政府に、生徒の学習を助ける革新的手法を実施するための、目的と用途について制約の少ない一括補助金を与えた。次に「連邦補助金譲渡制 (Transferability)」は、学校区に対して、50% を上限とする連邦補助金について、貧困な児童の教育事業のためにその学校区が望むように用いることを認める制度であった。最後に「柔軟な実証事業 (Flexibility demonstration)」は、一部の学校区と州政府に対して、連邦補助金の運用について更なる裁量を与えるプログラムであった。生徒への教育効果の年次報告を教育省に行うことを条件に、150 の学校区と 7 州がこの事業の認可を得ることができた<sup>\*513</sup>。

これら三つの制度は、州政府と学校区に対して連邦補助金の運用に自由裁量を与えるものであった。当時、州政府は高い貧困率の地域や学校にのみ連邦補助金を配分しなければならないという連邦補助金の制約を取り払うために 9401 特区事業の認可を得ていたのであった。他にも、落ちこぼれ防止法導入により、全学事業の実施要件である 50% 以上の生徒が貧困状態の学校という基準が 40% へと下方修正されたことは注目に値する<sup>\*514</sup>。既に述べたように、落ちこぼれ防止法成立以前まで、35% から 50% の生徒が貧困な学校を対象とする全学事業の実施を認めるため、9401 特区事業の認可が数多くなされていた<sup>\*515</sup>。このように、落ちこぼれ防止法は、クリントン政権下で 9401 特区認可権に基づいて免除の対象となった法令規則の大部分を変更したのであった。

---

<sup>\*511</sup> *Ibid.*, 8-8-8-10.

<sup>\*512</sup> *Ibid.*, 8-8-8-10.

<sup>\*513</sup> *Ibid.*, 8-8-8-10.

<sup>\*514</sup> 初等中等教育法第 1114 条全学事業第 (a) 項全学事業への連邦補助金の行使。

<sup>\*515</sup> U.S. Department of Education, October, 1999, pp.7-8.

また落ちこぼれ防止法には、少なからず 9401 特区認可権に関する修正もあった。この改正により 9401 特区認可権は、それまでの初等中等教育法第 14401 条から修正され、初等中等教育法第 9401 条に規定されるようになった。また、9401 特区事業の実施期間がそれまでの最長 3 年から 4 年に延びた。

### 第 3 項 G.W. ブッシュ政権による 9401 特区認可権の運用

落ちこぼれ防止法成立後、9401 特区認可権はどのように用いられたのだろうか。G.W. ブッシュ政権もまたクリントン政権と同様に、9401 特区認可権を政策変更手段として利用することはなかった。同様に、その時期、あくまで 9401 特区事業の実施を希望する州政府が主体となり、州政府に自由裁量を付与するために 9401 特区事業が利用されていた。9401 特区事業の認可数は 2002 年から 2007 年までの六年間でわずか 50 件ほどであった。その半数近くの 24 件が、教育改革連邦補助金の使用期限の延長のためのものであった。次に多かったのが、9 件が認可された「成長に基づいた評価 (Growth Model)」の実証のための 9401 特区事業であった。本来、落ちこぼれ防止法の下では州政府は、第三学年から第八学年までの生徒全体及び各種の様式に従って分けた下位集団それぞれを対象にして、法律に定める「適正年次学力向上」(Adequate Yearly Progress) 目標を設定し、その達成のために努力しなければならなかった。それに対して「成長に基づいた評価 (Growth Model)」は、生徒個人の一年間の成績の変化を評価し、その結果に対して州政府が責任を負うという政策であった。同様に 9 件の認可を受けたのが、連邦補助金の用途に関する 9401 特区事業であった<sup>\*516</sup>。

このように、ブッシュ政権もまたクリントン政権と同様に、9401 特区認可権をその導入意図通り、州政府に裁量を与える手段として利用していた。何度も指摘しているように、9401 特区認可権の運用のされ方は、執政府の政策変更手段として積極的に用いられていた 1115 特区認可権とは大きく異なっていた。

### 第 3 節 オバマ政権による教育政策に関する 9401 特区認可権の制度変容

クリントン政権、G.W. ブッシュ政権による 9401 特区認可権の運用は、そもそもの導入意図に沿った運用であり、執政府が政策変更手段として利用すべく主導的な立場に立つことはなかった。それに対してオバマ政権は、前章までに述べてきた福祉政策や医療保険政策についての 1115 特区認可権の運用目的の変更と同じく、強い指導力を発揮して条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することで、9401 特区認可権を政策変更手段

---

<sup>\*516</sup> U.S. Department of Education, April, 2007; U.S. Department of Education, “Report to Congress on Waivers Granted Under Section 9401 of the Elementary and Secondary Education Act During Calendar Year 2007,” April, 2008, <<https://www2.ed.gov/nclb/freedom/local/flexibility/waiverletters/08-0171-report.doc>>(2015 年 7 月 24 日)。



として運用目的を変更するようになる。更にオバマ政権は、前章までに述べてきたのと同様に、政策変更手段としての 9401 特区認可権の利便性を高めるための制度整備も進めた。本節では、こうしたオバマ政権による運用目的の変更と制度整備の進展の過程を明らかにする。

### 第 1 項 落ちこぼれ防止法がもたらした課題とオバマ政権の対応

2002 年に G.W. ブッシュ政権下で成立した初等中等教育法の再授權法である落ちこぼれ防止法は、超党派的な合意によって成立したものの、しばらくすると両党から法改正の必要性が声高に主張されるようになった。以下のような新聞記事が、当時の状況を端的に示している。

「どちらの政党も、落ちこぼれ防止法が失策であったことには同意している。G.W. ブッシュ政権期に成立した落ちこぼれ防止法は、教育成果の改善を示している学校であっても落第だとする烙印を押し、また州政府が定めるよう義務付けられている習熟水準を高くしないよう仕向けるものであった。」<sup>\*517</sup>

しかしながら、両党の改革の方向性の違いは落ちこぼれ防止法の修正を困難なものにしていた。共和党を中心とする保守派は、落ちこぼれ防止法が定める様々な義務や制裁などについて、連邦政府による教育政策への過度な介入だとして強く反発し、連邦政府の教育政策からの撤退を主張した。その一方で民主党を中心とするリベラル派は、連邦政府が教育成果の乏しい学校を特定し、制裁を課し、そして改善する方法について州政府に助言することが必要だとして、更なる連邦予算の注入を主張した。政党間の対立は、連邦議会が初等中等教育法の再授權法を成立させなければならなかった 2007 年を過ぎても続き、教育改革は 2008 年 1 月に発足したオバマ政権の手に委ねられたのだった<sup>\*518</sup>。

オバマ政権は、現行法があまりに懲罰的で、教育課程の制約が厳しく、そして州政府に定めるよう義務付けられている習熟水準が低く定められてしまう傾向があると考えていた<sup>\*519</sup>。そこでオバマ政権は州政府と協調し、現状よりも高い、そして全米統一の学力基準の設定と、その基準の達成の有無について評価するための適切な評価制度の導入を目指した。2009 年 6 月、全米州知事教育シンポジウム (Governors Education Symposium) の場で、アーネ・ダンカン (Arne Duncan) 教育省長官は、「教育の場こそ最も、学校区や州政府が子どもを教育し、将来に備えさせるための、新規のより良い教育方法を常に発見している領域である」<sup>\*520</sup>として、州政府との協調こそが落ちこぼれ防止法の問題を解消

---

<sup>\*517</sup> Dorie Turner, “Arne Duncan May Use No Child Left Behind to Give Schools Relief from Mandates,” *Huffington Post*, June 12, 2011.

<sup>\*518</sup> Frederick M. Hess and Linda Darling-Hammond, “How to Rescue Education Reform,” *New York Times*, December 5, 2011.

<sup>\*519</sup> Becky Brittain, “Obama calls for Congress to pass education reforms,” *CNN*, March 14, 2011.

<sup>\*520</sup> Arne Duncan, “States Will Lead the Way Toward Reform,” June 14, 2009.

するための教育改革に不可欠だとする考えを述べた。

その上でダンカン教育省長官は、落ちこぼれ防止法の問題として主に次の二点を示した。まず、各州政府が定めた習熟水準の差が大きく、一部の州の水準があまりに低いこと。次に、そうした習熟水準を達成するために設定された「適正な年次進捗度」に基づいて、州政府自らが教育政策を評価する際、一部の州が非常に緩い審査を行っていることである<sup>\*521</sup>。

ダンカン教育省長官が落ちこぼれ防止法の問題として示した二点のうち、前者については、次のような具体的な数値を示すことができる。各州政府が定めた 2005 年の第四学年の読解力の習熟水準を満たすための試験の得点は、最も高い州がマサチューセッツの 234 点で、最も低い州がミシシッピの 161 点であり、かなりの差異が見られた。しかも、連邦政府が基準として設定した習熟水準の得点は 238 点であり、この得点には、最も高く習熟水準を定めたマサチューセッツですら届いていなかった。いずれの州政府も、習熟水準をかなり低く設定していたことがよく分かる<sup>\*522</sup>。

ダンカン教育省長官はこれらの問題を解決するため、「オバマ政権が州知事や連邦議会と協力し、落ちこぼれ防止法の再授權法の成立させる」<sup>\*523</sup> と表明した。その後、オバマ政権とアメリカ市民は一年もの期間を密接な協議に費やして、これらの問題に対処する術を模索することになった<sup>\*524</sup>。そうした努力の末に出来上がったのが、共通到達目標 (Common Core State Standards) と呼ばれる執政府と州政府の間の合意案と、「改革への青写真」 (A Blue Print for Reform) と題した初等中等教育法改正案であった。

そのうち前者は、現状よりも高い、全米統一の学力基準についての執政府と州政府の間の合意であった。オバマ政権や州政府が集めた専門家を中心とした委員会 (The Common Core State Standards Validation Committee) は、2010 年 6 月 2 日、共通到達目標を発表し、すぐさまほぼ全ての州政府が導入を決めた。それにより、オバマ政権は全米統一の学力基準の導入に成功した<sup>\*525</sup>。

全米統一の学力基準の導入に成功した一方で、オバマ政権は「改革への青写真」と題した初等中等教育法改正案を成立させることはできなかった。落ちこぼれ防止法が、全ての生徒に読解力と算数の試験において習熟水準に達していることを要求していたのに対して、オバマ政権の改正案は、全ての生徒に大学や就職のための備えが十分できているこ

---

<sup>\*521</sup> *Ibid.*

<sup>\*522</sup> National Center for Education Statistics, “A Profile of State Assessment Standards: 2005”, <[https://nces.ed.gov/nationsreportcard/studies/statemapping/profile\\_standards\\_2005.aspx](https://nces.ed.gov/nationsreportcard/studies/statemapping/profile_standards_2005.aspx)> (2015 年 3 月 26 日).

<sup>\*523</sup> *Ibid.*

<sup>\*524</sup> Sam Dillon, “Obama to Propose New Reading and Math Standards,” *New York Times*, February 21, 2010.

<sup>\*525</sup> The Common Core State Standards Validation Committee, “Reaching Higher,” June 2, 2010, <[http://www.corestandards.org/assets/CommonCoreReport\\_6.10.pdf](http://www.corestandards.org/assets/CommonCoreReport_6.10.pdf)> (2015 年 9 月 10 日).

とを求め、試験の成績のみを重視する既存の政策からの転換を図った。「大学や就職のための備え」というのは、同年 6 月に発表される共通到達目標を念頭に置いたものであった<sup>\*526</sup>。

オバマ政権は現行の初等中等教育法の改正案により「適正な年次進捗度」に基づく学校評価制度を廃止させ、単に学校全体の学力のみで学校を評価するのではなく、個々の生徒の学力向上や出席率の程度、学習環境の改善などといった様々な項目で学校を評価する制度の導入を目指した。そして、教育の習熟水準を高く設定する誘因を州政府に与えるため、オバマ政権は、学業面で高い成果をあげた学校、学校区、州政府に対し、柔軟性の高い助成金を支給するとした。さらにオバマ政権は、この改正案では、すべての生徒が習熟水準に到達すべき期限を 2013-2014 年度から 2019-2020 年度へと延長させたいと考えていた<sup>\*527</sup>。

オバマ大統領は党派を問わず連邦議会議員たちと会合を重ね、法改正を強く訴えていた。オバマ大統領は 2011 年 3 月 14 日、強い口調で「連邦議会は、学校の新年度が始まるまでに私が署名できる教育改革法案を送るように。学校の新年度が始まるまでにだ」<sup>\*528</sup>と注文をつけた。

オバマ政権は、単に初等中等教育法の再授權の必要性に迫られていただけではなかった。オバマ大統領の演説の前日である 2011 年 3 月 13 日、ダンカン教育省長官は報道記者たちとの会合の場で、「落ちこぼれ防止法は改革を成し遂げていない。80% の学校が、この法の定める基準を達成できないだろう」<sup>\*529</sup> という悲惨な見通しを示していた。もちろん、オバマ政権の危機感は共和党を含む連邦議会たちの間でも共有されていたが、それを改善する手法に関して党派対立が鮮明なため、なかなか法改正が進まなかった<sup>\*530</sup>。

## 第 2 項 オバマ政権による 9401 特区認可権の制度変容

そこでオバマ政権は、法改正による教育改革を主軸におきながらも、「腹案 (Plan B)」と名づけた案の検討も始めていた。それこそが、9401 特区認可権を用いて連邦議会を経由せずに執政府が教育改革を主導する案であった。2011 年 6 月ダンカン教育省長官は、特区認可権を用いて生徒の学力水準の基準と「適正な年次進捗度」の基準の達成の義務を免除し、州政府に裁量を付与して州政府独自の教育政策を実施させるための、「腹案 (Plan

---

<sup>\*526</sup> U.S. Department of Education, “A Blueprint for Reform :The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act,” March 13, 2010, <<https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/blueprint.pdf>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*527</sup> *Ibid.*

<sup>\*528</sup> Barack Obama, “Remarks to an Overflow Crowd at Kenmore Middle School in Arlington, Virginia,” March 14, 2011.

<sup>\*529</sup> Becky Brittain, “Obama Calls for Congress to Pass Education Reforms,” *CNN*, March 14, 2011.

<sup>\*530</sup> Michael D. Shear, “Obama Calls for Remaking of No Child Left Behind,” *New York Times*, March 14, 2011.

B)」の検討を始めたことを明らかにした<sup>\*531</sup>。

「腹案 (Plan B)」の具体的な内容は、2011 年 8 月 8 日になってようやく、ホワイトハウスの記者会見の場で示された。ジェイ・カーニー (Jay Carney) 報道官らは、オバマ大統領から、機能不全に陥っている連邦議会をただ待つのではなく、教育改革を進展させる手段として 9401 特区認可権を活用する案を進めるよう指示があったとし、更に緻密にこの案を練った後、実行に移すことを表明した<sup>\*532</sup>。同時にこの記者会見の場で、ダンカン教育省長官は、「私はこの週末、全米各地の共和党、民主党問わず 25 から 30 の州知事たちと会談の場を設けた。それらの場で彼らは皆、更なる裁量を求めている。誰もが、子どもの為にすべき正しい政策を実施する余地を求めている」<sup>\*533</sup>と述べ、州知事との密接な関係性と彼らの強い要望を強調した。

2011 年 9 月 23 日、ついに痺れを切らしたオバマ大統領は、連邦議会の法改正を待たず教育改革を進展させることを決意した。オバマ大統領は、試験を重視する教育政策の制度設計から生じる数々の問題点を指摘した後、次のように述べた。

「現在までに、連邦議会はこの問題を解決できずにいる。私はこのところしばらく、連邦議会に超党派的な解決策を生み出すよう働きかけていた。しかしながら連邦議会は、それを成し遂げることができなかった。故に、私が成し遂げねばならない。我々の子どもは、一度限りしか適切な教育を受ける機会がない。彼らのことはもはや、待ってなどいられないのだ。故に、連邦議会が務めを果たすことができないならば、私が果たそうではないか。」<sup>\*534</sup>

さらにオバマ大統領は、落ちこぼれ防止法によって州政府が課されている、生徒の高い学力基準の達成の義務付けを念頭に置き、以下のように続けている。

「したがって今日より、私たち執政府は、州政府がこうした高い基準を満たすために、州政府に対し、更なる裁量を与える。注意して欲しいのは、こうした変化が基準を低くするものではないということだ。私たちは、高い基準を達成するために更なる裁量を与える。私たちは、州政府、学校、そして教師たちが、将来子どもが就職する際に必要な技能を生徒に獲得させるための革新的な方法を提案できるようにするのである。...(中略)... もし州政府がこうした新たな裁量を得たいならば、その

---

<sup>\*531</sup> Dorie Turner, June 12, 2011.

<sup>\*532</sup> Jay Carney, Melody Barnes and Secretary of Education Arne Duncan, “Press Briefing by Press Secretary Jay Carney, Domestic Policy Council Director Melody Barnes, and Secretary of Education Arne Duncan,” August 8, 2011, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/08/press-briefing-press-secretary-jay-carney-domestic-policy-council-direct>> (2011 年 7 月 24 日).

<sup>\*533</sup> *Ibid.*

<sup>\*534</sup> Barack Obama, September 23, 2011.

州政府は、より高い基準を設定し、またその州政府が真剣にその基準の達成を目指していることを証明しなければならない。そして既に 44 の州政府が、より高い基準とそれを達成する新たな方法を示している。」<sup>\*535</sup>

このようにオバマ大統領は、連邦議会の機能不全に対して、執政府の権限の範囲において、州政府と連携して教育改革を進展させる意思を高らかに述べたのだった。その演説の直後にホワイトハウス報道官から示された文書にも記されているように、オバマ大統領の演説の中で「州政府に裁量を付与しつつ、州政府により高く信頼に値する教育基準の設定を課すための権限」とあるのは、初等中等教育法第 9401 条の 9401 特区認可権であった<sup>\*536</sup>。したがって、上記のオバマ大統領の演説は、立法府から執政府に授権された当初の 9401 特区認可権の条文解釈を変更し、9401 特区認可権を政策変更手段として用いるというオバマ政権の態度表明であったといえよう。

また注目すべきは、その演説の段階で既に 44 もの州政府がオバマ政権に返答しているということである。このことは、その演説以前から執政府と州政府が密接な協力関係を築いていたことを示している。オバマ政権は、9401 特区認可権の運用目的の変更に際し、州政府と連携して活動していたのだった。

オバマ大統領の演説の直後にホワイトハウス報道官から発表された文書には、9401 特区認可権の適用によって州政府が裁量を与えられる具体的な政策領域、9401 特区事業の実施によって州政府に課されている義務が免除される法令規則、そして州政府が 9401 特区事業の認可を受けるための要件、の三つが示されていた。

第一に、9401 特区認可権の適用によって州政府が裁量を与えられる具体的な政策領域として、次の三つが挙げられている<sup>\*537</sup>。

- 共通到達目標と評価の導入
- 地域によって異なる成果の判断基準、責任、支援の制度構築
- 教師と校長の成果の評価の導入と改善の支援

第二に、9401 特区認可権の適用によって州政府に課されている義務が免除される法令規則として次の三つを示している<sup>\*538</sup>。

- 州政府は 2013-2014 年度までに全生徒の学力を習熟水準に達成しなければならな

---

<sup>\*535</sup> *Ibid.*

<sup>\*536</sup> Office of Press Secretary, “Obama Administration Sets High Bar for Flexibility from No Child Left Behind in Order to Advance Equity and Support Reform,” September 23, 2011, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/23/obama-administration-sets-high-bar-flexibility-no-child-left-behind-order>> (2015 年 7 月 24 日)。

<sup>\*537</sup> *Ibid.*

<sup>\*538</sup> *Ibid.*

いという義務から解放される。その代わりに、州政府は読解力、芸術、数学について野心的かつ達成可能な目標を設定し、また全学校と全生徒のための改善努力を支援するための裁量を与えられる。

- 州政府、学校区、そして学校は、学校を不合格だと過剰に識別し、またそうした学校に改善を求めるために単一の処方箋しか出さないような制度から解放される。その代わりに、州政府は、個々の学校、学校区、生徒の事情に合わせた介入を可能にするために、最も低い教育成果を挙げた学校と学校区と、生徒間の成績の格差が最も著しい学校への改善の取組みのための制度を構築するのに必要な裁量を得る。州政府はまた、最も高い教育成果を挙げた学校と最も生徒の学力が伸びた学校の両方を判断する基準と報奨の決定について裁量を得る。
- 州政府、学校区、そして学校は、いくつかの教育関連の連邦補助金を、自身らが最も適切だと判断する用途で用いることができるような更なる裁量を得る。

最後に、州政府が 9401 特区事業実施の認可を受けるための要件として、次の三点が挙げられている<sup>\*539</sup>。

- 州政府は、英語初学者や障害者を含む全生徒の成績を向上させるための読解力、芸術、数学における共通到達目標を導入済みでなければならない。その上で、州政府はそうした学校や学校区にこうした目標を実施させるための支援を行い、また共通到達目標に従って州全体の試験を運営することに同意しなければならない。
- 州政府は、共通到達目標の達成に向けての進展を促す、多様な評価基準、責任、支援の制度を構築する。最も低い水準の成果を挙げた学校に対して、学校区はその是正のために強力な介入を行う。その次に低い水準の成果を挙げた学校に対して、学校区は最も支援が必要な生徒に焦点を当てた改善策を実施する。
- 州政府は、教師と校長の評価と、支援の制度のための基本方針を設定する。州政府とその中の学校区は、教師と校長の助言を参考に、こうした制度を構築し、彼らの業績を様々な妥当な測定方法によって評価し、こうした制度を教師の教育方法の改善の役に立てる。

上記の内容から明らかなように、オバマ政権はそれまで立法府に働きかけて目指していた教育改革とほとんど同様の内容を、9401 特区認可権の利用によって実現しようとしていた。既に述べたように、オバマ政権は立法によって生徒の試験の成績と「適正な年次進捗度」に基づく学校評価制度を廃止させ、州政府に共通到達目標の達成を目指すよう促し、またすべての生徒の学力を習熟水準に達成しなければならない期限を 2013-2014 年度から延長させたいと考えていたのであった。

---

<sup>\*539</sup> *Ibid.*

そもそも 9401 特区認可権は、連邦政府による画一的な政策に柔軟性を持たせるために導入され、運用されてきたのだった。本来、9401 特区事業の認可の要件は初等中等教育法第 9401 条に定められているように、従来の連邦法の下では実施できない教育水準を高めるだろう新しい事業であることであった。それにもかかわらずオバマ政権は、上述のような 9401 特区事業の認可の要件を独自に設定することで、特定の政策実現のために運用することとした。9401 特区認可権は、執政府が他の二権を介さずに特定の教育改革を進展させるための手段となった。オバマ大統領は、条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、9401 特区認可権をその本来の導入意図ではなく、自身の望ましい政策を実現するための手段として運用目的を変更したのだった。

特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、州政府に裁量を与えつつ、執政府にとって望ましい政策を実現させる手段として特区認可権の運用目的を変更するというアイデアは、福祉政策や医療保険政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更のアイデアと完全に一致している。1115 特区認可権も 9401 特区認可権も、条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することにより、導入意図の目的とは異なり執政府にとって望ましい政策変更を実現するために、州政府に裁量を与えて事業の実施を促す手段として用いられた。

例えば第 3 章で明らかにしたように、レーガン政権は立法府に働きかけ、州政府に福祉縮減への福祉改革を促すような立法を目指した。しかしながらレーガン政権にとって残念なことに、立法過程において民主党から反発を受け、こうしたレーガン政権の望みは実現しなかった。そこでレーガン政権は、代替案として準備していた立法によらない 1115 特区認可権の運用の変更による福祉縮減のための福祉改革の進展を目指したのであった。レーガン政権は、州政府との協調によりそうした運用目的の変更に成功したのであった。

オバマ政権もまた、立法が遅々として進まない中でも政策転換を諦めることなく、州政府と協調して 9401 特区認可権の運用目的を変更することで政策実現を目指したのであった。このような双方の類似点からは、1115 特区認可権の運用目的の変更により、特区認可権という制度そのものが、執政府が州政府と協力関係を構築して執政府にとって望ましい方向へと政策を変更させる有効な手段として執政府に認知されるようになったことを推察することができる。

また、政策変更手段としての特区認可権の有用性を高める制度整備についても、オバマ政権とそれまでの政権との間に類似点を見出すことができる。第 4 章や第 5 章で示したように、クリントン政権と G.W. ブッシュ政権は、福祉政策や医療保険政策における 1115 特区認可権の政策変更手段としての利便性を高めるための制度整備を行った。1115 特区事業の申請のための書類の雛形と作成の手引きを作成し、州政府の担当者に配布したのである。それにより、州政府の 1115 特区認可権の申請コストを下げるだけでなく、執政府にとって望ましい 1115 特区事業を申請させるよう促すことに成功し、1115 特区認可権の制度変容が進展したのだった。

オバマ政権もまた、同様の制度整備を実施していた。教育省は、申請手続きを含む 9401 特区認可権全般の説明、9401 特区認可権の認可を得るために州政府が教育省に提出しなければならない書類の雛形などが記された文書ファイルをインターネット上に公開した<sup>\*540</sup>。この文書ファイルは表紙と目次を除くと 23 頁に纏められており、うち最初の 4 頁が 9401 特区認可権全般の説明であり、後半の 19 頁が申請書の雛形であった。この文書ファイルは、州政府が申請書を提出する労力を大幅に下げると同時に、執政府にとって望ましい 9401 特区事業を州政府に申請させるよう促すことに成功した。以上のように、前政権までの 1115 特区認可権の制度整備とオバマ政権の制度整備との間には、多くの点で類似点があることがわかる。

### 第 3 項 オバマ政権による 9401 特区認可権の制度変容に対する立法府の反応

オバマ政権による 9401 特区認可権の運用に対して多くの共和党議員から、三権分立制からの逸脱だという批判が生じた。例えば、ミネソタ州選出の下院議員で下院教育労働委員会委員長のジョン・クラインは、「私の判断では、オバマ大統領は、彼が持ち得ない権限と権力を行使している」、「これは執政府の行き過ぎである」として批判した<sup>\*541</sup>。また、フロリダ州選出の上院議員のマルコ・ルビオは、ダンカン教育省長官に対して手紙を送り、その中で、「この行為は制定法を害する権限の逸脱であり、憲法上の三権分立制を侵すものである」<sup>\*542</sup>と強く抗議した。

彼らは、立法府が執政府に 9401 特区認可権を授権した際の意図をオバマ大統領が変更させたことを正しく理解していたのである。こうした立法府の主張は、1115 特区認可権を福祉政策や医療保険政策の政策変更手段として執政府が運用していたことに対する立法府の反発とは大きく異なる。第 3 章、第 4 章、第 5 章でしばしば指摘してきたように、立法府は福祉政策や医療保険政策の政策変更手段として執政府が 1115 特区認可権を利用していたことに関しては正しく認識していたので、その審査過程の透明性の確保等を要求した。その一方で、そうした執政府の運用が、実は立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の意図から完全に乖離していることには気づくことはなかった。

共和党議員からの反発を受け、下院教育労働委員会から執政府の 9401 特区認可権の行使の妥当性について検討するよう依頼を受けた議会調査局 (Congressional Research Service) は、オバマ政権の 9401 特区認可権の新たな運用について、「執政府による既存法の根本的な再設計である」<sup>\*543</sup>と断じた。更に、「多くの州政府が既に 9401 特区事業の実

---

<sup>\*540</sup> U.S. Department of Education, “ESEA Flexibility Submission Documents”, <<http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/esea-flexibility/index.html>>(2015 年 9 月 10 日).

<sup>\*541</sup> Sam Dillon, September 23, 2011.

<sup>\*542</sup> Letter, Marco Rubio to Arne Duncan, September 12, 2011.

<sup>\*543</sup> Rebecca R. Skinner and Jody Feder, “Educational Accountability and Secretarial Waiver Authority Under Section 9401 of the Elementary and Secondary Education Act,” *CRS Report for Congress*, June 1, 2012.



施を申請もしくは検討していることを鑑みれば、本年度の終わりまでに多くの州でオバマ政権の望む教育政策が導入されるだろう。もし連邦議会が初等中等法改正のための努力を継続するならば、その改正により、連邦議会は執政府によって再設計された教育政策を追認もしくは覆すことができる」<sup>\*544</sup>との展望を示し、9401 特区認可権による教育政策の変更が法改正に匹敵するものだと認め、その対抗策として新たな立法を立法府に求めた。

その当時、立法府は単にオバマ大統領の変更された 9401 特区認可権の運用に反対するだけでなく、落ちこぼれ防止法の欠点を是正し、また特に共和党はオバマ大統領の行為に対抗すべく、初等中等教育法の改正にも注力していた。しかしながら、オバマ大統領を苛立たせていた党派対立による立法府の機能不全状態は続いており、法改正には至らなかった。2011 年 10 月、上院の健康教育労働年金委員会は、超党派の委員たちの協力の下、およそ 1 年かけて落ちこぼれ防止法を一新するための法案を仕上げたが、両党の支持を得ることができず、本会議に法案を持ち込むことができなかった<sup>\*545</sup>。

下院の教育労働委員会は、落ちこぼれ防止法の欠点のみを修正するような法案の制定を目指したが、こちらもうまくいかなかった。加えて下院の共和党は、ティーパーティー<sup>\*546</sup>系議員の存在により、党内で意見を一致させることすら困難であった。ジョン・クライン下院教育労働委員会委員長は、下院労働委員会に所属する 11 名もの共和党新人議員がティーパーティー系議員であり、彼らが教育政策の権限を連邦政府から州政府へと委譲させることを譲らず、党内で団結することが困難だと不満を漏らしていた<sup>\*547</sup>。

2013 年にもまた、下院は、クライン下院教育労働委員会委員長が中心となり、執政府の 9401 特区認可権を運用する権限を抑制すべく、「生徒の成功のための法 (Student Success Act)<sup>\*548</sup>」の成立を目指した<sup>\*549</sup>。イリノイ州選出の共和党の下院議員トッド・ロキータ (Todd Rokita) は、「教育省の役人よりも両親と学校こそが我々の子どものことを考えてくれると信じているから、私たちはこの法案を作成したのだ」<sup>\*550</sup>と述べ、執政府への敵意を鮮明に表していた。共和党の支持を得た同法案は、下院を通過したものの、オバマ大統領はこの法案に対して拒否権を行使すると明言した。また上院民主党はその法案を無視し、独自の法案を提出すると主張した。もちろん、多くの民主党議員も落ちこぼれ防止法

---

<sup>\*544</sup> *Ibid.*

<sup>\*545</sup> Congressional Quarterly, 2012, *Congressional Quarterly Almanac 112th Congress 1st Session 2011 Volume LXVII*, Congressional Quarterly Inc. : Washington, D.C., 8-6-8-7.

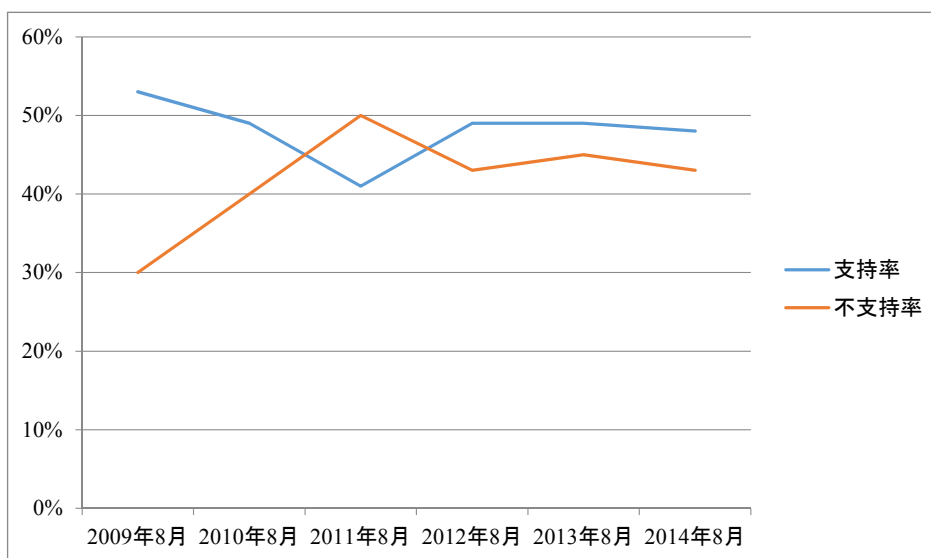
<sup>\*546</sup> ティーパーティー運動やティーパーティー系議員についての優れた邦語研究として、久保・東京財団・現代アメリカ研究会編 (2012) が挙げられる。本書は、突如としてアメリカ政治に台頭し、大きな政治現象となったティーパーティー運動について多面的な分析を行っている。

<sup>\*547</sup> Congressional Quarterly, 2012, 8-6-8-7.

<sup>\*548</sup> H.R.5.

<sup>\*549</sup> Motoko Rich, "Education Proposal in House Could Replace 'No Child' Act," *New York Times*, July 19, 2013.

<sup>\*550</sup> Pete Kasperowicz, "House votes 221-207 to limit federal control over education," *The Hill*, July 19, 2013.



以下の出典を参考に筆者作成。Gallup, *Presidential Ratings -- Issues Approval*,  
 <<http://www.gallup.com/poll/1726/presidential-ratings-issues-approval.aspx>>(2014年8月31日)。

図6 オバマ政権の教育政策の支持率の変遷

の欠点を認識し、改善の必要性は理解していたものの、共和党の法案には、それまで連邦政府が担っていた英語初学者や移民の子ども、その他の理由で不利な立場に置かれている子どもに対する支援を台無しにするとして反対する一方で、オバマ大統領による変更された 9401 特区認可権の運用については支持する姿勢を示していた<sup>\*551</sup>。

このように、立法府は執政府の新たな 9401 特区認可権の運用に対して不満を持つ勢力を抱えていたものの、党派対立や共和党内の対立により立法に失敗し、執政府に十分に抵抗することはできなかった。執政府の新たな 9401 特区認可権の運用に反対していたのは、共和党議員のみであった。民主党議員は、オバマ大統領の運用目的の変更によって望ましい政策が実現できるという判断を下していた。こうした限定的な反発に加え、民主党と共和党の鋭い党派対立に起因する立法府としての機能不全のために、オバマ大統領の 9401 特区認可権の新たな運用を抑制するような、例えば 9401 特区認可権が規定されている条項の削除や制限の条文の追加などといった試みも行われることもなかった。

加えて、世論と州政府からの支持を得たオバマ政権の 9401 特区認可権の立法によらない政策変更手段としての積極的な運用は、立法府による反発を更に難しくしたと考えられる。興味深いことに、オバマ政権による立法府を迂回するような政策変更は、世論の反感

\*551 *Ibid.*

を買うことはなかった。図 6 はオバマ政権の教育政策の支持率の変遷を示している。この図からは、オバマ大統領が 2011 年 9 月に 9401 特区認可権を活用して他の二権を介さずに教育改革を独自に行うと宣言するまでは急速に支持率が下がっていき、反対に不支持率が急速に上昇していたことがわかる。2011 年 8 月には、ついに不支持率が支持率を上回ってしまった。しかしながら、オバマ大統領の方針転換後には不支持率の傾向が抑制されるだけに留まらず、支持率が不支持率を上回った。したがってこの図からは、オバマ大統領の 9401 特区認可権の政策変更手段としての運用が、世論からの反発を招きはしなかったことを示唆している。

それから当然、こうしたオバマ政権の 9401 特区認可権の政策変更手段としての運用には州政府の協力が不可欠であるが、前述のオバマ大統領が 9401 特区認可権を政策変更手段として用いることを表明した演説の中にあったように、そうした表明の段階で既に 44 もの州政府から、オバマ政権の新たな運用について支持を得ており、州政府の強力な支持があったことが良く分かる。

したがって、オバマ政権の 9401 特区認可権の政策変更手段としての運用は、立法府の党派対立による機能不全に加えて、民主党議員、州政府、世論といった幅広い支持を背景にして進められたため、立法府による抵抗を容易に乗り越えることができ、その結果、9401 特区認可権の運用目的の変更と利便性向上のための制度整備が進展したといえよう。

#### 第 4 項 9401 特区事業の認可の進展

立法府の機能不全の中で、オバマ政権による 9401 特区認可権の政策変更手段としての運用は、共和党と民主党の別を問わず、広く州政府に受け入れられた。オバマ大統領の演説の後わずか一ヶ月で 37 もの州が教育省に 9401 特区事業を申請したいと伝え、そのうち 17 州がメディアの取材に対して、オバマ政権が申請の締切日として定めた 2011 年 11 月 14 日までに教育改革案を教育省に提出すると回答していた<sup>\*552</sup>。実際、この期日までに 11 州が、9401 特区事業の認可を得るための申請をした<sup>\*553</sup>。

2012 年 2 月 9 日、オバマ大統領は申請を受け取った 11 州のうちニューメキシコを除く 10 州に対して、9401 特区事業の認可を与えたことを表明した<sup>\*554</sup>。2012 年 2 月 15 日に

---

<sup>\*552</sup> Kimberly Hefling, “No Child Left Behind: Most States to Seek Exception to Education Law,” *Huffington Post*, October 13, 2011.

<sup>\*553</sup> 11 州の内訳は、コロラド、フロリダ、ジョージア、インディアナ、ケンタッキー、マサチューセッツ、ミネソタ、ニュージャージー、ニューメキシコ、オクラホマ、テネシーであった (Press Release, U.S. Department of Education, “11 States Seek Flexibility from NCLB to Drive Education Reforms in First Round of Requests,” November 15, 2011, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/11-states-seek-flexibility-nclb-drive-education-reforms-first-round-requests>> (2015 年 9 月 10 日).).

<sup>\*554</sup> Barack Obama, “Remarks by the President on No Child Left Behind Flexibility,” February 09, 2012, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/09/remarks-president-no-child-left-behind-flexibility>> (2015 年 9 月 10 日).

はニューメキシコも 9401 特区事業の認可を得た<sup>\*555</sup>。オバマ政権が次の締切日として設定した 2012 年 2 月 28 日までは、新たに 26 州が 9401 特区事業の認可のための申請を行った<sup>\*556</sup>。2012 年 9 月 10 日までは、更に 7 州が申請を完了し、合計で 44 もの州が既に申請を済ませていた<sup>\*557</sup>。またこのときまでに新たに認可を得ていたのは、21 州 (総計 32 州) であり、5 州は審査中であった<sup>\*558</sup>。

その後も、2013 年 3 月 1 日までに新たに 4 州 (総計 48 州) が申請し、既に申請していた 2 州 (総計 34 州) が認可を得ていた<sup>\*559</sup>。またこのとき、審査中であったのが 12 州であり、1 州は申請を辞退しており、1 州は審査を通過できなかった<sup>\*560</sup>。したがって 2013 年 3 月 1 日時点で、9401 特区事業の認可のための手続きに申請していない州はわずか 3 州のみであった<sup>\*561</sup>。それから 2013 年 9 月 30 日までに新たに 1 州が申請し、新たに 9

---

<sup>\*555</sup> Press Release, U.S. Department of Education, “Department of Education Approves New Mexico’s Request for Flexibility from No Child Left Behind,” February 15, 2012, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/departement-education-approves-new-mexicos-request-flexibility-no-child-left-behind>> (2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*556</sup> 26 州の内訳は、アーカンソー、アリゾナ、コネチカット、デラウェア、アイオワ、アイダホ、イリノイ、カンザス、ルイジアナ、メリーランド、ミシガン、ミズーリ、ミシシッピ、ノースカロライナ、ネヴァダ、ニューヨーク、オハイオ、オレゴン、ロードアイランド、サウスカロライナ、サウスダコタ、ユタ、ヴァーモント、ヴァージニア、ワシントン、ウィスコンシンであった (Press Release, U.S. Department of Education, “26 More States and D.C. Seek Flexibility from NCLB to Drive Education Reforms in Second Round of Requests,” February 29, 2012, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/26-more-states-and-dc-seek-flexibility-nclb-drive-education-reforms-second-round-requests>>(2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*557</sup> 7 州の内訳は、アラバマ、アラスカ、ハワイ、メイン、ニューハンプシャー、ノースダコタ、ウェストヴァージニアであった (Press Release, U.S. Department of Education, “Seven More States, Puerto Rico and Bureau of Indian Education Request NCLB Flexibility,” September 10, 2012, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/seven-more-states-puerto-rico-and-bureau-indian-education-request-nclb-flexibility>>(2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*558</sup> 認可を得た 21 州の内訳は、アーカンソー、アリゾナ、コネチカット、デラウェア、カンザス、ルイジアナ、メリーランド、ミシガン、ミズーリ、ミシシッピ、ノースカロライナ、ニューヨーク、オハイオ、オレゴン、ロードアイランド、サウスカロライナ、サウスダコタ、ユタ、ヴァージニア、ワシントン、ウィスコンシンであり、審査中だった 5 州は、アイオワ、アイダホ、イリノイ、ネヴァダ、ヴァーモントであった (Press Release, U.S. Department of Education, September 10, 2012)。

<sup>\*559</sup> 新たに申請した 3 州の内訳はペンシルヴァニア、テキサス、ワイオミング、カリフォルニアであり、新たに認可を得た 2 州の内訳はアイダホ、ネヴァダであった (Press Release, U.S. Department of Education, “Pennsylvania, Texas, Wyoming Request Flexibility from No Child Left Behind,” March 1, 2013, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/pennsylvania-texas-wyoming-request-flexibility-no-child-left-behind>>(2015 年 9 月 10 日)。

<sup>\*560</sup> 審査中だった 12 州の内訳はアラバマ、アラスカ、ハワイ、イリノイ、アイオワ、メイン、ニューハンプシャー、ノースダコタ、ペンシルヴァニア、テキサス、ウェストヴァージニア、ワイオミングであり、申請を辞退していたのはヴァーモントであり、審査を通過できなかったのはカリフォルニアであった (Press Release, U.S. Department of Education, March 1, 2013)。

<sup>\*561</sup> 3 州の内訳はモンタナ、ネブラスカ、そして申請を辞退したヴァーモントであった。

州(総計 43 州)が認可を得て、3 州が審査中、1 州が審査を辞退していた<sup>\*562</sup>。2014 年 4 月 18 日には、1 州(総計 44 州)が認可を得た<sup>\*563</sup>。9401 特区事業の申請及び認可が、驚くべき速度で進展したことがよく分かる。

## 小括

本章では、教育政策においても 9401 特区認可権の制度変容が及んだことで、執政府による他の二権を介さない政策変更手段の台頭が福祉政策や医療保険政策に限らず教育政策においても生じたことを明らかにした。

本章ではまず、教育政策に特区認可権が導入される際、特区認可権が、州政府に自由裁量を残すための手段として執政府にも立法府にも位置づけられていたことを指摘した。当時、1115 特区認可権は、執政府にとって立法府や司法府の協力なしに福祉政策や医療保険政策を変更できる手段となっていた。それにも拘わらず、立法府が教育政策に特区認可権を導入することを許容した要因として、州政府に裁量を与えるためという特区認可権の位置づけが重要な役割を果たしていたことを明らかにした。

次に、オバマ政権もまた、それまでの政権が福祉政策や医療保険政策における 1115 特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、1115 特区認可権を政策変更手段として用いるようになったのと同様に、州政府と協力して 9401 特区認可権を本来の導入意図であった州政府に自由裁量を与える手段としてではなく、政策変更手段としてその運用目的を変更し、教育改革を州政府に促したことを示した。そうしたオバマ政権の取り組みにより、実際に教育改革が進展したのであった。

最後に、こうしたオバマ政権期の 9401 特区認可権の制度変容の過程を明らかにしたことで生じる疑問について検討を加えたい。それは、なぜ 9401 特区認可権の運用目的の変

---

<sup>\*562</sup> 新たに申請したのはカリフォルニアで、認可を得た 9 州の内訳はメイン、ペンシルヴァニア、テキサス、アラバマ、アラスカ、ニューハンプシャー、ハワイ、ウェストヴァージニア、カリフォルニアであった。カリフォルニアに関しては、州全体ではなく、教育支援が必要な生徒が 13 万人以上も住んでいる 8 つの学区区に対する 9401 特区事業であった。審査中の 3 州の内訳は、イリノイ、アイオワ、ワイオミングであり、審査を辞退したのはノースダコタであった (Press Release, U.S. Department of Education, “Obama Administration Approves NCLB Waiver Request for California CORE Districts,” August 6, 2013, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/obama-administration-approves-nclb-waiver-request-california-core-districts>>(2015 年 9 月 10 日); Press Release, U.S. Department of Education, “Obama Administration Approves NCLB Flexibility Request for Texas,” September 30, 2013, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/obama-administration-approves-nclb-flexibility-request-texas>>(2015 年 9 月 10 日).).

<sup>\*563</sup> イリノイ。認可を得ていないのは、アイオワ、モンタナ、ネブラスカ、ノースダコタ、ヴァーモント、ワイオミングである (Press Release, U.S. Department of Education, “Obama Administration Approves NCLB Flexibility Request for Illinois,” April 18, 2014, <<http://www.ed.gov/news/press-releases/obama-administration-approves-nclb-flexibility-request-illinois>>(2015 年 9 月 10 日).).

更が、オバマ政権期に初めて用いられたのだろうかという問いである。9401 特区認可権は、クリントン政権期に導入されている。また、1115 特区認可権の運用目的の変更は、レーガン政権によって初めて試みられている。したがって、クリントン政権期から G.W. ブッシュ政権期までの間にも、9401 特区認可権の運用目的の変更が生じるための条件が揃っていたと考えられる。それにもかかわらず、これらの政権は 9401 特区認可権の運用目的の変更を試みず、オバマ政権が初めて運用目的の変更を試みたのだった。

この理由は、非常に簡単に説明できる。クリントン政権は「2000 年の目標」法、初等中等教育法改正、学校から職業への移行機会法といった教育改革法を立て続けに成立させることに成功し、自身にとって望ましい政策を実現していた。G.W. ブッシュ大統領もまた、落ちこぼれ防止法を成立させ、自身が望んでいた政策を達成できた。それに対してオバマ大統領は、既存の落ちこぼれ防止法を修正するため立法による教育改革を強く連邦議会に訴えていたが、一向に実現されなかった。そうした中で痺れを切らし、9401 特区認可権を政策変更手段として用いることで現状からの打破を試みたのだった。

したがってクリントン政権や G.W. ブッシュ政権は、立法によって自身の政策を達成できていたため、政権の求める政策を実現するための手段として 9401 特区認可権に魅力を感じていなかったのに対して、オバマ政権は、立法による政策実現が困難であったため、立法によらない手法として 9401 特区認可権を政策変更手段として用いることを試みた。そのため、9401 特区認可権の運用目的の変更がオバマ政権期に初めて見られたのであった。

## 第7章 制度変容が生じなかった特区認可権と類似した政策 変更手段の台頭

これまで本研究では、特区認可権の制度変容は大統領が必要とし、かつ州政府の協力があつた場合に生じてきたことを示した。こうした主張を裏付けるため、本章では特区認可権の制度変容が生じなかった事例を取り上げる。まず、特区認可権の運用目的の変更の試みが見られなかった政策分野として、環境政策と一部の政権の教育政策に言及する。それから、運用目的の変更に失敗した事例としてオバマ政権の福祉政策を挙げる。

また本研究は、大統領が州政府と協力して立法府や司法府を介さずに政策変更が可能な特区認可権という手段を獲得し、政策変更成功してきたことを明らかにしてきた。実は近年、特区認可権以外にも類似した政策変更手段の台頭が見られる。そこで本章では、大統領が州政府と協力関係を構築して政策実現能力を強めていったという本研究の主張の広がり示すため、そうした類似した政策変更手段の台頭を指摘する。

### 第1節 特区認可権の運用目的の変更が試みられなかった政策分野

本研究では、福祉政策、医療保険政策、教育政策における特区認可権が、州政府と協力した執政府によって政策変更手段として用いられるようになり、大統領が政策実現能力を獲得してきたことを示した。こうした政策分野と異なり、特区認可権を政策変更手段として用いようとする試みが見られないものとしては、環境政策と一部の政権での教育政策が挙げられる。

環境政策における特区認可権は、環境業績提携権 (Performance Partnership Grants authority)\*<sup>564</sup>である。環境業績提携権とは、1996年の予算法\*<sup>565</sup>の中の環境業績提携補助金 (Performance Partnership Grants : PPGs) の交付についての決定権を指す。環境業績提携権とは、州政府が望めば連邦政府が定める水、空気、殺虫剤、ゴミ、有害物質などといった特定の環境保護事業の実施の為に州政府に交付されている個々の連邦補助金を統合して環境業績提携補助金として与え、それらが本来、州政府に課している義務を免除する代わりに、州政府がこの環境業績提携補助金を自由に利用することを認めるという執政府の権限であった。

具体的には、希望する州政府は15もの使用目的を限定されていた紐付きの連邦政府からの特定補助金 (categorical grants) のうち2つ以上の補助金について、その州政府が最も重要だと考える環境保護事業のために用いることができるよう連邦法の義務が免除され、裁量を与えられるようになった。ただし、そうした新規の環境保護事業は、代替の対

---

\*<sup>564</sup> Bill Clinton and Al Gore, "Reinventing Environmental Regulation," March 16, 1995.

\*<sup>565</sup> 1996 Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act, P.L.104-134.

象となる既存の環境保護事業よりも成果を挙げるものでなければならなかった。1998 年度末には、実に 43 もの州政府が環境業績提携権の下、執政府から認可を得て各州政府が独自の環境保護事業を実施していた<sup>\*566</sup>。

しかしながら環境業績提携権は、その後の G.W. ブッシュ政権やオバマ政権に運用目的が変更されることはなく、今日までは導入意図と同じく、各州政府が自ら望んで独自の環境保護事業を実施するために用いられている<sup>\*567</sup>。

環境業績提携権の運用目的が執政府によって変更されなかった理由として、環境政策についての十分な執政府の権限が既に存在していたことを指摘できる。G.W. ブッシュ政権は、環境保護に熱心ではなく、環境規制を緩和して市場を優先する政策方針をほぼ貫いた<sup>\*568</sup>。久保文明は、G.W. ブッシュ政権がクリントン政権期に実施された多くの環境規制を停止し、連邦公有地での資源開発を促すなど、市場を活気づけるために環境規制を緩和してきたことを指摘している<sup>\*569</sup>。

これに対してオバマ政権は、G.W. ブッシュ政権とは異なり、環境保護に熱心だった。オバマ政権は G.W. ブッシュ政権によって緩和された環境規制を再び強化する方針を採ったのだった。こうした G.W. ブッシュ政権やオバマ政権の政策方針の実現のために、各政権は、環境規制や連邦公有地の管理を担う行政組織の長として、行政権の範囲内で大規模に政策を実現できたのであった<sup>\*570</sup>。したがって、G.W. ブッシュ政権もオバマ政権も、環境業績提携権の運用目的を変更する必要がなかったと考えられる。

環境政策以外に特区認可権の運用目的の変更が試みられなかった政策分野として、前章で指摘したクリントン政権期や G.W. ブッシュ政権期の教育政策が挙げられる。前章では、クリントン政権や G.W. ブッシュ政権は立法によって望ましい教育政策を実現できていたため、政権の求める政策を実現するための手段として 9401 特区認可権に魅力を感じていなかったのに対して、オバマ政権は立法による教育政策の実現がなかなか進まず、また実現する見込みがほとんどなかったために、9401 特区認可権の運用目的の変更に頼ることになったことを示した。

したがって、特区認可権の運用目的の変更が試みられなかった事例からは、大統領が立法その他の手段で政策変更を実現できていたために、そうした手段を必要としていなかったことが分かる。このことは前章までに明らかにしてきた、大統領が政策変更を望むもの

---

<sup>\*566</sup> General Accounting Office, “Environmental Protection: Collaborative EPA-State Effort Needed to Improve Performance Partnership System,” May 2, 2000, <<http://gao.gov/assets/110/108411.pdf>> (2015 年 3 月 2 日).

<sup>\*567</sup> Environmental Protection Agency, “Performance Partnership Grants,” June 18, 2014, <[http://www.epa.gov/ocirpage/nepps/pp\\_grants.htm](http://www.epa.gov/ocirpage/nepps/pp_grants.htm)> (2015 年 3 月 2 日).

<sup>\*568</sup> Suzanne Goldenberg, “The Worst of Times: Bush’s Environmental Legacy Examined,” *The Guardian*, January 16, 2009.

<sup>\*569</sup> 久保 (2008).

<sup>\*570</sup> Richard Stevenson and John Broder, “Speech Gives Climate Goals Center Stage,” *New York Times*, January 21, 2013.



の実現が困難な中で、立法によらない有効な政策変更手段として用いるために特区認可権の運用目的の変更を試みたという本研究の主張を裏付けるものである。

## 第2節 特区認可権の運用目的の変更に失敗した政策分野

第5章でオバマ政権期の医療保険改革法による1115特区認可権への監視の強化を指摘したように、近年、執政府が特区認可権を政策変更手段として用いることを妨げる動きが活発になってきている。そうした中でも注目に値するのは、オバマ政権による福祉政策に関する1115特区認可権の運用目的の変更の失敗である。実はオバマ政権は、1996年福祉改革以降、執政府の政策実現の手段として利用されていなかった1115特区認可権を再び利用しようと試みたが、特に共和党から強い反発を受けて頓挫したのだった。

2011年2月28日、オバマ大統領は行政機関に対して、州政府、地方政府などと密接に連携し、連邦補助金による事業の効果的な実施を妨げている諸々の障壁を特定するよう要請した<sup>\*571</sup>。その要請を受け、保健福祉省は全米の州の貧困家庭一時扶助の担当者たちとの会合の機会を設けた<sup>\*572</sup>。幾度かの会合を経て保健福祉省は、5州が就労義務付けに関する特区事業の実施に関心を示しているとの結論に至り、ついには就労義務付けにまで特区事業の実施を認めるという判断を下したのだった。

2012年7月12日、保健福祉省家族支援局は1115特区認可権による免除の範囲を拡大することを表明した。以下は、家族支援局が州政府へ宛てた書簡の一部である。

「社会保障法第1115条は同法第402条を免除する権限を規定している。...(中略)...同法第402条では、州政府の事業が『その事業の支援を受けている親と保護者に対して(就労義務付けを規定している)同法第407条を満たす就労活動に従事することを保証するよう』義務付けている。したがって保健福祉省は、この第402条が州政府に課している義務を免除し、また第407条に定められている...(中略)...以外の(就労義務付けの)手法の効果を州政府に検証させることを認める権限を有している。」<sup>\*573</sup>

要するに家族支援局は、就労義務付けに関しても1115特区認可権により州政府の義務を免除することができ、州政府に既存の就労義務付け以外の方法を特区事業として実施さ

---

<sup>\*571</sup> Office of the Press Secretary, “Presidential Memorandum—Administrative Flexibility,” February 28, 2011, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/28/presidential-memorandum-administrative-flexibility>> (2015年9月10日).

<sup>\*572</sup> Government Accountability Office, “Waivers Related to the Temporary Assistance for Needy Families Block Grant,” September 19, 2012.

<sup>\*573</sup> Office of Family Assistance to States administering the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program and other interested parties, “Guidance concerning waiver and expenditure authority under Section 1115,” July 12, 2012, <<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource/policy/im-ofa/2012/im201203/im201203>> (2015年9月10日); 括弧内は筆者加筆。

せることができるとの見解を述べたのだった。

しかしながらそうしたオバマ政権の見解は、就労義務付けを導入させた当時のクリントン政権や立法府の意図と真っ向からぶつかる。第4章でも言及したようにクリントン政権は、1996年10月11日、以降の新規の1115特区事業の扱いについて連邦議会との代表者たちと話し合いの場を設け、次のように述べている。

「クリントン政権は、州政府がこの特区認可権を通じて、就労義務付けや受給期間制限といった新福祉改革法に定められている規定を回避することを望んではおらず、むしろ、そうした州政府の試みには反対するだろう。クリントン政権は、就労義務付けと受給期間制限が新福祉改革法の中核をなしていると確信しており、また、議会とともにこれらの完全性を保障するために協力する。」<sup>\*574</sup>

したがって、立法府がオバマ政権の新たな見解にすぐさま異を唱えることは当然であった。オバマ政権が見解を示した同日、議会は反対の立場を明らかにした。共和党所属下院歳入委員会委員長であるミシガン州選出のデイブ・キャンプ (Dave Camp) 下院議員と共和党所属上院財政委員会委員のペンシルヴェニア州選出のオリン・ハッチ (Orrin Hatch) 上院議員は、家族支援局が州政府へ宛てた書簡について保健福祉省長官キャスリーン・セベリウス (Kathleen Sebelius) に次のように抗議した。

「この『指針』は、貧困家庭一時扶助事業における就労義務付けに関して、保健福祉省が免除する権限を有すると述べている。この免除権限は、貧困家庭一時扶助事業開始以来16年もの間いずれの長官によっても主張されることがなかった権限である。我々は、この指針が貧困家庭一時扶助にもまた他の関連する社会保障法にも根拠のないものだとは確信している。...(中略)... 端的に述べるならば、もし連邦議会が貧困家庭一時扶助の就労義務付けの免除を認める意図を有していたとしたら、法にそのように定めていたはずである。しかしながら、連邦議会はそうはしていない。...(中略)... 我々は、あなた方が本日示した指針に重要な欠陥があり、また貧困家庭一時扶助や関連する条文に明確に反していると確信しているので、その指針の法的根拠についての詳細な説明を要求する。」<sup>\*575</sup>

またキャンプ下院議員は、2012年7月18日、2012年福祉事業のための就労義務付け維持法案 (Preserving Work Requirements for Welfare Programs Act of 2012)<sup>\*576</sup>を提出し、家族支援局が示した就労義務付けに関する特区事業を認可するという方針を立法に

---

<sup>\*574</sup> Memo, John Monahan to Bruce Reed, October 11, 1996.

<sup>\*575</sup> Dave Camp and Orrin Hatch to Kathleen Sebelius, “Deep Concern with the Information Memorandum Issued Today by Your Department,” July 12, 2012, <[http://waysandmeans.house.gov/uploadedfiles/7.12.12\\_tanf\\_work\\_requirements\\_letter.pdf](http://waysandmeans.house.gov/uploadedfiles/7.12.12_tanf_work_requirements_letter.pdf)> (2015年9月10日).

<sup>\*576</sup> H.R.6140.

よって禁じようとした。この法案は下院での採決にまで至らなかったものの、後述するように同内容の法案が翌年、下院を通過した。

2012年7月18日、保健福祉省は共和党議員らからの要請を受けて、次のように新指針を打ち出した理由を示した。

「長きに渡り共和党と民主党双方の州知事たちは、自身の州の状況に即した福祉改革を実施するため更なる裁量を要求してきた。2005年には29の共和党州知事たちが、より効果的に低所得者を支援するために、『特区事業の裁量拡大、適用可能な就労活動、そして部分的な就労期間の有用性の増大』を要求した。...(中略)...我々が示した提案は、福祉受給者の就業率を引き上げるためのものであり、他の何物でもない。福祉から労働へという目標を妨げるような州政府のいかなる提案も考慮されることも承認されることもない。」<sup>\*577</sup>。

保健福祉省は、共和党州知事たちからの長年の要望に応じて就業率を引き上げるため、新指針を提示したと説明したのだった。

実際、2005年にマサチューセッツ州知事ミット・ロムニー (Mitt Romney) 含めた28の州知事たちが更なる裁量を立法府に求め、1115 特区認可権の改革を訴えていた。2007年にも、全米州知事協会がこうした訴えを繰り返し行った<sup>\*578</sup>。

しかしながら、保健福祉省の主張は共和党州知事からの強い反発を招いた。前ミネソタ州知事ティム・ポーレンティー (Tim Pawlenty) は、その問題について ABC ニュースで問われ次のように応じている。

「確かに私や他の共和党知事らは更なる裁量を求めていたが、我々は皆、決して1990年代の画期的な福祉改革で導入された就労義務付けの免除を要求していなかった。大統領がこの論争をはっきりさせることは非常に容易である。もし彼が、この件は就労義務付けを撤廃させるための彼の指示によるものではないと言いたいならば、彼はそう示せばよい。」<sup>\*579</sup>

このように保健福祉省の主張は州知事たちから真っ向から否定されたため、共和党連邦議員の反対の声が静まることはなく、2012年7月31日、キャンプ下院議員とハッチ上

---

<sup>\*577</sup> Secretary of Health and Human Services, “The Honorable Orrin G. Hatch,” July 18, 2012, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/files/2012/07/Sen-Hatch-TANF-7-18-.pdf>> (2015年9月10日).

<sup>\*578</sup> Heidi Przybyla and William Selway, “Romney Gets Welfare Politics Right as Ad Misses on Facts,” *bloomberg.com*, August 10, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-08-10/romney-gets-welfare-politics-right-as-ad-misses-on-facts> (2015年9月10日).

<sup>\*579</sup> White House, “Welfare, Work and America’s Governors,” August 12, 2012, <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/08/12/welfare-work-and-america-s-governors>> (2015年9月10日).

院議員は立法以外にオバマ政権の新指針を妨げるべく新たな行動を開始した。彼らはまず、行政活動検査院 (Government Accountability Office)\*<sup>580</sup>に、その新指針が議会審査法 (Congressional Review Act)\*<sup>581</sup>の下「規則」に該当するか否かを問い合わせた。もしその「規則」に該当する場合、その「規則」は 1996 年に導入された議会審査法に基づき、上下両院の審議と承認を必要とするからである。

2012 年 9 月 4 日、行政活動検査院は、この新指針が議会審査法の下「規則」に当たるとの見解を示した。そこで 2012 年 9 月 11 日、キャンプ下院議員とハッチ上院議員は、議会審査法の下で執政府の定めた規則を拒絶するための合同決議案 (joint resolution)\*<sup>582</sup>である「2012 年 7 月 12 日現政権の福祉の就労義務付け免除に対する連邦議会の不承認共同決議案」(Providing for Congressional disapproval of the Administration's July 12, 2012 waiver of welfare work requirements)\*<sup>583</sup>を提出した。2012 年 9 月 20 日、この不承認決議案は 250 対 164 で下院を通過した。一般に合同決議案は、上下両院の承認の上、大統領の署名により法的な効力を持つものである。ところがこの決議案は、下院を通過した後、上院に付託されるだけに留まった。したがって下院で通過したこの決議案に法的拘束力はなかったものの、オバマ政権に対する下院の強烈な反発を世論やオバマ政権に知らしめることには十分に成功していた。

オバマ政権への反発は、連邦議会共和党だけに留まらなかった。大統領選挙期間中でもあったため、再選を目指すオバマ大統領は対立候補である共和党ロムニーからも強烈な反発にあったのだった。ロムニーの選挙広告は、次のようにオバマ大統領を非難した。

「オバマ大統領は、内密に就労義務付けを廃止させ、福祉改革を骨抜きにしたのだ。...(中略)... オバマ案の下では福祉受給者は働く必要もなく、就業訓練をする必要もない。福祉受給者はただ給付金を受け取ることができる。就業のための福祉はただの福祉へと戻ってしまう。」\*<sup>584</sup>

こうしたやや過激な広告は、オバマ陣営だけでなく就労義務付けの導入に尽力したクリントン元大統領からも、「くだらない」と一蹴されるものであった\*<sup>585</sup>。それでも、分極化状況にあるアメリカ政治において、この問題は共和党が民主党を攻撃する有効な手段としてみなされて利用された。

共和党連邦議員や共和党大統領候補からの反発は増したが、2012 年 7 月 18 日に保健

---

\*<sup>580</sup> 2004 年、会計検査院は行政活動検査院に名称変更した。

\*<sup>581</sup> P.L.104-121.

\*<sup>582</sup> 共同決議案 (Concurrent Resolution) とは別であることに注意したい。

\*<sup>583</sup> H.J. Res. 118.

\*<sup>584</sup> Tom Foreman and Eric Marropodi, "Fact Check: Romney's Welfare Claims Wrong," *CNN*, August 30, 2012, <<http://edition.cnn.com/2012/08/23/politics/fact-check-welfare/>> (2015 年 9 月 10 日).

\*<sup>585</sup> *Ibid.*

福祉省が新指針を提示した理由を説明して以来、オバマ政権が公式に意見を述べることはなかった。その間、共和党連邦議員はオバマ大統領と保健福祉省長官に新指針について説明するよう何度も要求していた<sup>\*586</sup>。2013年2月4日になり、ようやく保健福祉省長官セベリウスはそうした要求に対して応えたものの、共和党連邦議員を満足させることはなかった。

2013年3月に入ると、下院議会での2013年福祉事業のための就労義務付け維持法案(Preserving Work Requirements for Welfare Programs Act of 2013)<sup>\*587</sup>の審議が本格化し、保健福祉省の新指針を妨げるための立法が通過する可能性が濃厚となった。そうした中、2013年3月12日にオバマ政権はようやく次のような声明を発表した。

「2013年福祉事業のための就労義務付け維持法案は、貧困家庭一時扶助事業を強化するために、(保健福祉省が新指針で示した新たな)州政府の裁量を制限しようとしている。しかしながらこの裁量は、超党派的な州知事たちからの要請に基づくものである。...(中略)... われわれ政権は、この法案が革新的な『福祉から労働へ』戦略を不必要に禁じていることを非常に残念に思う」<sup>\*588</sup>。

2013年3月13日、ついに下院議会が2013年福祉事業のための就労義務付け維持法案(Preserving Work Requirements for Welfare Programs Act of 2013)<sup>\*589</sup>を通過させた。246対181(うち、共和党反対票3、民主党賛成票18)という非常に党派的な投票結果となった<sup>\*590</sup>。2013年6月27日には、上院がオバマ政権の新方針を防ぐための提案を含む超党派的な移民法<sup>\*591</sup>を68対32で通過させた。ただし、これらの法案は上下両院で通過することはなかった。

その後、オバマ政権はこの新指針の提案を撤回することはなかったものの、就労義務付けを免除するような1115特区事業の認可をしないことはもちろん、そうした申請すら受け取ることはなかった。このようにしてオバマ政権は、福祉政策に関する1115特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更し、それにより1115特区認可権の運用目的を変更しようとする試みに失敗したのだった。

---

<sup>\*586</sup> The Committee on Ways and Means, “Waiving Work Requirements for Welfare Recipients: One Year Later, Just Another Law Ignored by the Obama Administration,” July 12, 2013, <<http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=342407>> (2015年9月10日).

<sup>\*587</sup> H.R.890.

<sup>\*588</sup> Office of Management and Budget, “Statement of Administration Policy,” March 12, 2013, <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/113/saphr890r\\_20130312.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/113/saphr890r_20130312.pdf)> (2015年9月10日); 括弧内は筆者加筆。

<sup>\*589</sup> H.R.890.

<sup>\*590</sup> Pete Kasperowicz, “House Votes 246-181 to Block Obama’s Welfare-work Waiver Rule,” CNN, March 13, 2013, <<http://thehill.com/blogs/floor-action/house/288003-house-votes-to-block-obamas-welfare-work-waiver>> (2015年9月10日).

<sup>\*591</sup> S.744.

オバマ政権による福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更の試みの失敗は、それまでの特区認可権の運用目的の変更が成功した事例とどのような点が異なるのだろうか。最も重要なこととして、オバマ政権の 1115 特区認可権の運用目的の変更に対する州政府、特に共和党州知事からの強い反発が指摘できる。しかも 2013 年 3 月時点で、共和党州知事は 30 名もいた。特区認可権の運用目的の変更には、州政府との協力が不可欠である。なぜなら、特区事業を申請し、実施する主体は州政府だからである。それにもかかわらず、オバマ政権は全体の 6 割を占める共和党州知事から強い反発を受ける一方で、ほとんど支持を得ることができなかったのだった。

それに対し、それまでの政権の特区認可権の運用目的の変更は特定の党派からの強い反発も見られず、基本的には両党派からの支持を受け、州政府との協力の下で進められてきた。したがって、1115 特区認可権の運用目的の変更について州政府の支持を得られず、協力も得られなかったために、立法府や州政府からの運用目的の変更を抑制する力を乗り越えることができなかったと考えられる。その結果、オバマ大統領は 1115 特区認可権の制度変容を進展させることができなかったと推察される。

したがって本節では、特区認可権の制度変容は州政府の協力があつた場合に生じてきたとする本研究の主張を裏付けることができた。

### 第 3 節 特区認可権による政策変更と類似した手段の台頭

本研究はこれまで、執政府が他の二権である立法府と司法府とは協力せず、州政府と連携することで、連邦政治を大きく変化させる手段として特区認可権を利用するようになり、実際に政策変更成功した過程を描いてきた。本節では、それと類似するような執政府の政策変更が、近年、特区認可権に限ったものではなくっていることを示す。具体的には、近年のオバマ大統領によるマリファナの合法化を論じる。それにより、執政府による州政府との協調の下での、他の二権を介さない政策変更手段の台頭という政治現象の広がり指摘する。

1970 年に制定された規制物質法 (Controlled Substances Act)<sup>\*592</sup>は、様々な薬物の使用、生産、販売、輸入についての規制監督のための指針を定めた。また、薬物を医学的用途と乱用可能性という基準で五つの表に分類した。第五表薬物 (Schedule V drugs) には、最も乱用可能性の低い少量の催眠剤入りの咳止めの薬などが記載された。反対に第一表薬物 (Schedule I drugs) には、麻薬取締局 (Drug Enforcement Administration) により最も乱用可能性が高く、依存度が高いとみなされた薬物が記載され、配布、生産、所有はもちろんのこと、医学的用途さえも禁じられた。こうした第一表薬物に、当時の連邦議会はヘロインや覚せい剤などとともにマリファナを選んだのだった。

---

<sup>\*592</sup> P.L.91-513.

したがって、既存法の下では、マリファナは決して合法化しえなかった。特定の薬物の規制を解除するには、二つの方法があった。一つは、規制物質法の改正である。もう一つは、規制物質法の下で、司法長官 (Attorney General) が、その分類を変更する権限を行使する、という方法である。ただしその権限を行使するに当たり、その薬物は、乱用危険性、薬理学的効果の科学的根拠、科学的知見、これまでに乱用された履歴、公衆衛生への危険性、依存性などといった観点から評価され、一定の基準を満たしていなければならない。この方法はとくに G.W. ブッシュ政権において試みられたが、失敗に終わった。

そこでオバマ政権は、多くの州政府が医療マリファナを合法化したことに目をつけた。2013 年 8 月 29 日、オバマ政権は 24 州での州法等によるマリファナ合法化を容認するよう地方検事へ要請し、事実上マリファナを規制物質法の規制下から除外したのであった<sup>\*593</sup>。これにより、医療目的のためのマリファナ使用が多くの州で事実上認められただけでなく、コロラド州やワシントン州に至ってはマリファナの所有や少量の使用すら認められるようになった。

オバマ大統領は、アメリカの分権的な政治体制の下で、州政府と連携する一方で立法府や司法府とは協力せずによりマリファナの合法化を推し進めたのであった。こうした執政府による政策変更は、これまで本研究が述べてきた特区認可権の運用目的の変更の下での政策変更と非常に類似しており、特区認可権以外の政策変更手段の広がりの可能性を示唆している。

## 小括

本章では、これまでの本研究の主張を裏付け、また本研究の広がり指摘した。特区認可権の運用目的の変更が試みられなかった環境政策と一部の政権の教育政策の事例では、大統領が立法その他の手段で政策変更を実現できていたために、そうした手段を必要としていなかったことが分かった。このことは前章までに明らかにしてきた、大統領が政策変更を望むものの実現が困難な中で、立法によらない有効な政策変更手段として用いるために特区認可権の運用目的の変更を試みたという本研究の主張を裏付けるものであった。

次にオバマ政権による福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更の試みの失敗の事例では、州政府からの強い反発と支持のなさが執政府の試みの失敗の大きな要因となっていたことが分かった。それに対して、第 3 章から第 6 章にかけて明らかにした執政府の特区認可権の運用目的の変更の試みは、州政府との協力の下で進められ、成功を収めていた。したがって、特区認可権の制度変容には州政府の協力が必要だとする本研究の主張を裏付けることができた。

---

<sup>\*593</sup> Memo, James M. Cole to All United States Attorneys, “Guidance Regarding Marijuana Enforcement,” August 29, 2013, <<http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>> (2015 年 9 月 10 日).

最後に大統領が州政府と協力関係を構築して政策実現能力を強めていったという本研究の主張の広がりを示すため、オバマ政権によるマリファナ合法化の事例を取り上げた。オバマ大統領は、アメリカの分権的な政治体制の下で州政府と連携することで、立法府や司法府とは協力せずにマリファナの合法化を推し進めることに成功したのだった。こうした執政府と州政府の協力関係の構築の下での政策変更の成功は、これまで本研究が述べてきた特区認可権の運用目的の変更の下での政策変更と非常に類似しているとして、特区認可権以外の政策変更手段の広がりの可能性を指摘した。



## 結論

本研究は、近年の大統領がしばしば立法府や司法府を介さずに政策を変更するために用いるようになった特区認可権という手段に着目し、大統領がそれを立法府から授権された当初の意図とは異なる政策変更手段として運用目的を変えただけでなく、そうした運用の利便性を高めるための制度整備を進め、更にはこうした制度変容を福祉政策に限らず医療保険政策や教育政策にまで波及させることで、執政府の政策実現能力を強化していったことを明らかにした。

特区認可権は本来、政策変更手段として執政府に授権されたものではなかった。本研究では、大統領は憲法上、法を誠実に執行するという義務を負っているにもかかわらず、なぜ特区認可権を用いて政策変更することが可能となったのかという問いを設定した。その答えとして本研究では、大統領が適切に機会を見極め、利害の一致した州政府と協力関係を構築し、特区認可権の運用目的の変更とその後の制度整備に成功したからの解答を提示した。

本論文を締めくくるに当たり、以下ではこうした本研究の議論がアメリカの連邦制や大統領制に対する見方はもちろんのこと、その他の研究領域にもどのような知見を提供するかについて若干の考察を試みた後、アメリカ政治における特区認可権の台頭の意味について簡単に述べる。

## アメリカ大統領による政策実現能力の強化と連邦制

本研究は、アメリカ政治研究やその他の先行研究に対して、以下の五点の貢献を果たすものである。第一に、本研究はこれまでアメリカ政治において個別に扱われていた連邦制と三権分立制という二つの制度の間の結びつきを見出だすことで、アメリカ政治そのものについての新たな視点を提供する。序論でも述べたように、建国以来のアメリカ政治に対する見方は、連邦制と三権分立制を切り離した視座に立つものであった<sup>\*594</sup>。

他方で本研究は、こうした見方に再考を促す。既に何度も述べたように本研究では、大統領は法を誠実に執行するという義務を負っており、法の条文の恣意的な解釈の変更は想定されていないにもかかわらず、適切に機会を見極め、利害の一致した州政府と協力関係を構築することで、条文解釈の変更による政策変更手段としての運用とそうした運用のための制度整備を進めることができ、その結果、特区認可権の台頭が生じたと結論付けた。したがって本研究は、執政府による法の条文解釈の変更という三権分立制に動揺を与えるような試みが、執政府と州政府の協力関係に支えられてきたと指摘している。その意味に

---

<sup>\*594</sup> アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳、1999）、アレクシ・ド・トクヴィル（松本礼二訳 2005）など。

において本研究は、連邦制が三権分立制に作用するというアメリカ政治に対する新しい見方を提供している。

第二に本研究は、大統領制についての研究にも新たな分析視角を提示する<sup>\*595</sup>。既存研究は、大統領制についての様々な見方を提示してきた。ニュースタットは、立法府、司法府のみならず、執政府それ自体や行政組織内の人々を説得することで政策の実現を追求するような大統領像を提示した<sup>\*596</sup>。クリーブル、キャメロンは、大統領と立法府に着目してニュースタットの示した「説得する大統領像」の理論化を目指し、ケインズローンは更に世論にも着目したモデル化を試みた<sup>\*597</sup>。こうした「説得する大統領像」にとって代わる見方を提示したのが、カーネル、ハウエル、エドワーズ、梅川健であった。カーネルは、大統領が自らテレビ等を通じて世論に直接訴えることで世論からの支持をとりつけ、議会に圧力をかけて自身の望ましい政策を実現する「世論動員戦略」を指摘した<sup>\*598</sup>。ハウエルは、大統領が大統領行政命令や行政協定といった立法府や司法府を迂回して先んじ

---

<sup>\*595</sup> より細かい指摘をするならば、本研究は、エドワーズの大統領像に修正を求めるものでもあると言える。エドワーズは、多くの大統領が既存研究の指摘とは異なり議会や世論の選好を変更させてはいないとして、ニュースタット以来の多くの研究者が前提としている「説得する大統領」像を疑問視し、「世話役」としての大統領像を示している。彼によれば「世話役」とは、他者の選好を変更させるのではなく、政策変更のための好機を見極めてその実現を促すような、機を見るに敏な大統領像のことである (Neustadt, 1960, 1990; Edwards III, 2009, 2013)。他方で本研究は、レーガン大統領、クリントン大統領、オバマ大統領がそれぞれ、州政府や立法府の選好を考慮し、適切に機会を見極めて特区認可権の条文解釈を立法府が授権した際の意図から変更することに成功し、その後の政策変更の端緒を開いたことを明らかにした。第3章で述べた福祉政策におけるレーガン政権、第5章で指摘した医療保険政策におけるクリントン政権、第6章で示した教育政策のオバマ政権は、いずれも特区認可権の解釈を変更し、特区認可権を政策変更手段として運用することを可能とした。さらには福祉政策における G.H.W. ブッシュ政権とクリントン政権、医療保険政策における G.W. ブッシュ政権に関しては、前政権までに変更された運用目的を継受し、またそうした運用の利便性を高めるための制度整備を進めることで、積極的に福祉改革や医療保険制度改革を進展させていったことを示した。したがって本研究もまた、いずれの政権も議会や世論の政策選好を変えることなく、政策実現を達成していたという点では、エドワーズが指摘した「世話役」としての大統領として捉えることができるように思える。しかしながら、執政府が州政府と協調して政策実現能力を高めていったという本研究の主張に着目すると、エドワーズの説明枠組みについて次の二点のような修正が必要だということが分かる。まず、「世話役」が働きかける対象の拡大である。エドワーズは、主に連邦政府内の立法過程における大統領の「世話役」としての役割を指摘している。他方で本研究からは、大統領は州政府にまで働きかけ、州政府の協力を得て政策変更を成し遂げていたことが分かった。そのため、大統領の働きかける対象を議会や世論から拡大する必要がある。それから、「世話役」が見極める政策実現の機会の場を議会の立法以外に拡大することである。大統領は政策実現の機会を適切に見極めて政策実現を達成するというエドワーズの指摘において、想定している政策実現の機会の場は、基本的に議会での立法である。それに対し本研究では、いずれの大統領も単に立法による政策実現の機会のみを見極めるだけでなく、立法による政策実現の機会がない場合であっても立法以外の政策実現の機会の場も虎視眈々と伺い、機を見て政策実現を達成していることを指摘した。そのため、大統領の見極める政策実現の機会の場を立法以外にも拡大する必要がある。こうした二点の修正を加えた大統領像は、これまで考えられてきたよりもはるかにアメリカの大統領の取りうる戦略、選択肢の幅が広いことを示唆しており、大統領制について理解を深めるとともに、大統領制研究の新たな方向性を指し示すことにもなる。

<sup>\*596</sup> Neustadt (1960)、Neustadt (1990)。

<sup>\*597</sup> Krehbiel (1998)、Cameron (2000)、Canes-Wrone (2005)。

<sup>\*598</sup> Kernell (1997)。

て政策決定をしていることを指摘した<sup>\*599</sup>。エドワーズは大統領が、政策変更のための好機を見極めて立法過程を通じてその実現を促すような、機を見るに敏な存在であると指摘し、そうした大統領を「世話役」と呼称した<sup>\*600</sup>。梅川健は近年の大統領が、議会の通過させた法案を署名する際、法の一部についての不執行を宣言することで実質的に政策変更していることを明らかにした<sup>\*601</sup>。既に述べたように、これらの先行研究は、いずれも連邦政府に視野を限定して大統領制を論じていたのであった。

それに対して本研究は、大統領が州政府と協力関係を構築して政策実現能力を強化していることを明らかにした。すなわち本研究は、これまでの大統領制研究には見られなかった、連邦制を射程に入れた分析枠組みを提示したのだった。近年、州政府の連邦政治への台頭が注目され、また立法府の機能不全が政治問題として浮上していることを鑑みれば、州政府と協力し、議会を迂回して政策実現を達成するという本研究が示した新たな大統領像は、今後さらに重要性を増してくるものと考えられる。

第三に本研究は、立法府の深刻な分極化状況のために政治的停滞下にある現代アメリカ政治において、政策変更が生じる新たなパターンを示すことができた。分極化状況の下では立法府は二大政党間の鋭い対立のために立法を成立させにくい。一部の研究者は、そうした中で生じる立法によらない政策変更を明らかにしようと試みてきた。例えばハッカーやポール・ピアソンは、立法にほとんど成功していないという事実に着目し、社会経済状況の変化にもかかわらず、それに応じるような政策変更を意図的にしない、いわゆる政策漂流 (policy drift) によって実質的に政策が変化していることを指摘している<sup>\*602</sup>。しかしながらハッカーやピアソンを含めた研究者は、立法によって生じる政策変更にのみ注目するばかりで、それ以外の政策変更に目を向けていない。

それに対して本研究では、立法による政策実現が困難な時、執政府が立法府を迂回して積極的に既存の法を乗り越えるような政策変更を実現してきたことを明らかにした。しかもそうした政策変更は、しばしば後に立法府の立法によって追認されていたことも示した。こうした政策変更のパターンは、立法にのみ注目してきた既存研究に新しい視点を提供する。

第四に本研究は、制度論研究に対しても貢献を果たすことができると考えられる。本研究は、先行研究が指摘するところの転用という制度変容が、レーガン政権期に福祉政策に関する 1115 特区認可権の運用目的の変更という形で生じたことを指摘した。転用とは、外的要因によらず内的要因によって生じる制度変容の一形態であり、既存の制度の運用目的を変更することで生じる制度変容のことである<sup>\*603</sup>。本研究では、転用に加えてそうし

---

<sup>\*599</sup> Howell (2003).

<sup>\*600</sup> Edwards III (2009)、Edwards III (2013).

<sup>\*601</sup> 梅川 (2011)、梅川 (2015)。

<sup>\*602</sup> Hacker (2004)、Hacker and Pierson (2010).

<sup>\*603</sup> Thelen (2003)、Hacker (2004)、Streeck and Thelen (2005).

た運用の利便性を高めるための制度整備の進展が、その後の福祉政策、医療保険政策、教育政策に関する特区認可権の制度変容を進展させる決定的契機となったことを明らかにした<sup>\*604</sup>。すなわち、それを契機として、福祉政策における政策変更手段としての 1115 特区認可権の制度整備の進展、医療保険政策に関する 1115 特区認可権の運用目的の変更と制度整備の進展、教育政策についての 9401 特区認可権の運用目的の変更と制度整備の進展があったと論じた。

したがって本研究は、福祉政策における 1115 特区認可権、医療保険政策における 1115 特区認可権、教育政策における 9401 特区認可権の運用目的の変更と制度整備の進展が一連の特区認可権の制度変容として生じたと捉えることができることを示した。この指摘は、ある法の条文の解釈の変更が、他法のそれと類似する条文の解釈の変更にも波及しうることを意味している。それはすなわち、転用がこれまで考えられてきたような、特定の政策領域や制度内に限定された制度変容ではなく、他の政策領域や制度にまで波及し広がっていくものでもあることを示唆していると言えよう。こうした新たな見方は、制度論研究を進展させる助けになりうる。

第五に本研究は、比較政治制度論研究にも重要な貢献を果たす。ブルース・アッカーマンは、大統領制を採用するアメリカのような三権分立制では政治停滞が生じやすいことを指摘する<sup>\*605</sup>。ツェベリスは、連邦制が中央集権制よりも政策の安定性を高めると主張する<sup>\*606</sup>。レイプハルトは、連邦制が少数派の意見を尊重するものと位置付ける<sup>\*607</sup>。しかしながらこれらの既存研究は、立法による政策変更のみを考慮し、また連邦制の機能を考慮していないので、連邦制がそれ以外の政策変更手段に作用しうることを分析視角に収めることができていない。実際、本研究からは、連邦制が議会を迂回して地方政府を介して政策決定に介入する選択肢を大統領や首相に与えうることが示唆されており、必ずしも連邦制が政策の安定性を高める訳でも、また少数派の意見を尊重する訳でもないことが分かる。本研究は、連邦制が執政府の政策実現能力を高める可能性を秘めていることが示唆されている。

## 特区認可権の台頭の意味

「... そもそも政府とはいったい何なのであろうか。それこそ、人間性に対する省察の最たるものでなくして何であらう。万が一、人間が天使でもあるというならば、政府などもとより必要としないであらう。またもし、天使が人間を統治するというならば、政府に対する外部からのものであれ、内部からのものであれ、抑制な

---

<sup>\*604</sup> Pierson (2004).

<sup>\*605</sup> Ackerman (2000).

<sup>\*606</sup> Tsebelis (2002).

<sup>\*607</sup> Lijphart (2012).

ど必要とはしないであろう。しかし、人間が人間の上に立って政治を行うという政府を組織するにあたっては、最大の難点は次の点にある。すなわち、まず政府をして被治者を抑制しうるものとしなければならないし、次に政府自体が政府自身を抑制せざるをえないようにしなければならないのである。』\*608

上記は、『ザ・フェデラリスト』の第 51 篇「抑制均衡の理論」の一部である。マディソンは、連邦制と三権分立制を設計した理念をこのように説明したのだった。

一方で、前節でも述べたように本研究は、執政府による法の条文解釈の変更という三権分立制に動揺を与えるような執政府の試みが執政府と州政府の協力関係の構築に支えられた結果、特区認可権の台頭が進展したと結論付けている。したがって特区認可権の制度変容は、本来は建国者たちが権力抑制の機構として導入したはずの連邦制と三権分立制を政治エリートたちが巧みに利用していった過程として捉えるならば、建国者たちの想定の外にあったものだと考えられる\*609。しかしながらこうした過程を、政治エリートたちが権力を求める政治過程として捉えるならば、それはマディソンが指摘するところの「人間性」の現れであったといえるだろう。

重要なのは、こうした「人間性」の発露がその後、是正されていた点である。本研究からは、オバマ政権期の 1115 特区認可権の行使に対する意見公募手続の義務化や立法府への報告の義務付けの導入のように、立法府が対抗手段を講じることで、執政府の恣意的な条文解釈の変更に基づく政策変更手段としての特区認可権の運用に一定の制約が課されるようになったことが明らかにされた。レーガン政権以来の三権分立制への動揺から、オバマ政権でのその緩和までの時間差が長いのか短いのか、どのように評価するかの判断は難しい。しかしながら、実際にそれが成し遂げられた事実を鑑みれば、合衆国憲法やそれが定める制度の外側にあるアメリカ政治に深く根差した民主主義的価値観が、権力の抑制均衡に非常に重要な役割を果たしていたとの評価を下すことは十分可能であろう。

マディソンが、「人民に依存しているということが、政府に対する第一の抑制になっていることは疑いをいれない。しかし、経験が人類に教えるところに従えば、やはりこれ以外に補助的な、警戒的な措置が必要なのである」\*610としているように、連邦制や三権分立制はあくまで補助的な装置に過ぎず、人民による監視、警戒こそが政府の権力濫用の抑制にとって最も肝要だという価値観が、今もなおアメリカ政治の根幹を成していることの証左と捉えることができるのかもしれない。

---

\*608 アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳，1999），238 頁。

\*609 建国期アメリカについての優れた研究として、五十嵐（1984）、斎藤（1992）、中野（1993）が挙げられる。

\*610 アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェームズ・マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳，1999），238-9 頁。

## 補遺

### 『依存からの脱却』

『依存からの脱却』は五つの提言と十の目標を提示している。

**提言一** 福祉は、ばらばらな事業の集合としてではなく、一連のシステムとして考えるべきである。なぜならば、福祉受給者たちは福祉を、彼らの人生や行動に影響を与える一連の事業や規則としてのシステムと捉えているからである。

**提言二** 連邦政府は単一の改革事業を提案するのではなく、改革の進行に取り組むべきである。地方の次元で実験をし、依存の減少が確認されてはじめて、国家の次元での福祉改革の提案をすべきである。なぜなら、現在の中央集権的福祉システムの問題に対処するには、この方法が最も適切だからである。

**提言三** 公的扶助を再編成するための下記の 10 の目標を行政府は採用し、議会に対して公的扶助事業に変更を加える立法を提案すべきである。こうした目標は包括な一体型とすべきである。

**提言四** 州を発起人とし地域社会を基盤とした事業を通じて創造的な実験手法をおこなえる環境を育むような、新たな連邦、州、地域社会の連携構築を開始すべきである。

**提言五** 州を発起人とし地域社会を基盤とした実験事業を可能にするような立法を提案すべきである。

**目標一** 公的扶助が、生活必需品を賄う他の供給源を適切に補てんするものであるようにする

**目標二** 公的扶助への将来の依存を減らす努力に対して公的扶助の資源を集中させる

**目標三** 地方の次元での決定を通じて、個々人に合わせて公的扶助にとって必要なものを確定させる

**目標四** 公的扶助を真に必要としている人々にのみ、必要としている分だけ提供する

**目標五** 福祉を受けるよりも働く方が値するようにする

**目標六** 働くことが可能な受給者に対して、公的扶助受給に労働の条件を課す

**目標七** 経済的に独立独行の家族の構築と維持を奨励する

**目標八** 公的扶助受給者に対し、自身の資源を管理するより大きな責任をもたせ、地域社会を軸とした公的扶助行政を奨励する。

**目標九** 教育と事業により、独立独行の機会を創り出す

**目標十** 公的扶助の必要性を減らすことで、公的扶助の将来の費用を削減する

## レーガン政権期の主な 1115 特区事業 (福祉)

表 2 は、レーガン政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業をまとめたものである。州名、事業名、事業の認可年、事業の期間、事業の範囲、事業の内容、事業の検証方法の順に記した。表の註にあるように、出典は基本的に 1115 特区事業の報告書である。表の中に記載されている「AFDC」は、要扶養児童家庭扶助の略称である。

表2 レーガン政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業 (福祉)

州名	事業名	認可年	期間	範囲	内容	検証方法
アラバマ	Avenues to Self-Sufficiency through Employment and Training Services <sup>*1</sup>	1989年	4年間	3カウンティ(都会、北部田舎、南部田舎)	AFDC受給世帯の親就労訓練の義務付け、また義務の違反者に対して福祉給付をしない	3カウンティそれぞれについて、地域の特性(都会、北部田舎、南部田舎)が同じカウンティを統制群とした比較
メリーランド	Cash Incentives in a Self-Sufficiency Program <sup>*2</sup>	1989年	3年間	1カウンティ	AFDC受給世帯の親に教育もしくは就労訓練を促し、参加者に対して特別手当を給付する	同じカウンティ内の、この事業に参加していないAFDC受給者を統制群とした比較
ニュージャージー	Realizing Economic Achievement <sup>*3</sup>	1987年	2年間	州全土	AFDC受給世帯のうち、2歳以上の扶養児童のいる全ての親に教育、就労訓練、就労のいずれかに参加する義務を課す	この事業導入以前までのニュージャージー州のAFDC受給者の様々な統計データをを用いて、この事業を導入しなかった場合の仮定のAFDC受給者の変化を統制群とした比較
ニューヨーク	Child Assistance Program <sup>*4</sup>	1988年	4年間	7カウンティ(地域の特性を考慮して選択)	AFDC受給世帯の親うち、希望者に対して、最低受給額を減らす代わりに受給資格の所得上限を引き上げる	各カウンティ内のAFDC受給者を実験群と統制群に分け、実験群に分類された者のうち、この事業への参加を選択した者と、統制群に分類された者との比較

\*1: 出典: General Accounting Office, "Welfare Reform: Alabama's Demonstration Project," August 17, 1989.

\*2: 出典: Greenberg, David H and Mark Shroder, 2004, *The Digest of Social Experiments*, Washington D.C: Urban Institute Press.

\*3: 出典: Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, "An Evaluability Assessment of Child Care Options for Work-Welfare Programs," April 1988, <<http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/evalasv1.pdf>>(2014年10月28日); Garasky, Steven and Burt S. Barnow, 1992, "Demonstration Evaluations and Cost Neutrality: Using Caseload Models to Determine the Federal Cost Neutrality of New Jersey's REACH Demonstration," *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(4): 624-36.

\*4: 出典: Josh Barbanel, "New York Plans New Aid for Mothers on Welfare," *New York Times*, May 2, 1988; Report, Interagency Low Income Opportunity Advisory Board, March 3, 1988.

(続く)



州名	事業名	認可年	期間	範囲	内容	検証方法
ノースカロライナ	Child Day Care Recycling Fund Experiment*5	1988年	15ヶ月間	1カウンティ	AFDC受給世帯のうち、1歳から5歳までの扶養児童のいる18歳以上の親を602人選出し、そのうち300人に対して就労を義務付ける	就労を義務付けられていない残りの302人を統制群とした比較
オハイオ	Transitions to Independence and Learning, Earning, and Parenting*6	1988年	4年間	16カウンティ	二つの異なる事業の組み合わせ ①15カウンティでの事業 AFDC受給世帯のうち、二人親のいる世帯と6歳未満の扶養児童のいない健康な片親の世帯の親に対して、教育、就業訓練、就労のいずれかに参加する義務を課す ②1カウンティでの事業 AFDC受給世帯のうち、1歳から5歳までの扶養児童のいる片親世帯の親に対して、任意で、教育、就業訓練、就労のいずれかに参加させる代わりに追加手当を給付	①15カウンティでの事業 この事業の対象となるAFDC受給者のうち無作為に選ばれた90%を実験群とし、残り10%を統制群とした比較 ②1カウンティでの事業 この事業の対象となるAFDC受給者のうち無作為に選ばれた60%を実験群とし、残り40%を統制群とした比較
ワシントン	Family Independence Program*7	1988年	5年間	州全体を42に区分している福祉支援地域のうち18の地域	AFDC受給世帯の親に、教育、就業訓練、就業などの活動に参加するよう奨励し、参加した受給者に対して、AFDC給付額の5%から35%の特別手当を給付	事業対象となっている18の福祉支援地域それぞれについて、地域の特徴が類似している福祉支援地域を統制群とした比較
ウィスコンシン	Learnfare*8	1987年	4年間	州全土	AFDC受給世帯のうち、13歳から19歳までの親に対して、高校教育を受けることを義務付け、学校に通わない場合、受給資格を一時的に喪失させる	特定の1カウンティを対象に、この事業導入以前までの13歳から19歳までの親の授業出席等のデータを統制群、この事業導入後の同様のデータのデータを実験群とした比較

\*5: 出典: Gary L. Bowen and Peter A. Neenan, "Child Day Care Recycling Fund Experiment," October 15, 1990, <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED338373.pdf>> (2014年10月28日).

\*6: 出典: Abt Associates Inc., "The Ohio Transitions to Independence Demonstration Report on Program Costs and Benefits, Executive Summary," June, 1995, <<http://www.abtassociates.com/reports/ES-D19940009.pdf>> (2014年10月28日).

\*7: 出典: Office of Inspector General, "Working Toward JOBS: The Washington State Opportunities and Family Independence (FIP) Programs," May, 1990, <<https://oig.lhhs.gov/oei/reports/oei-12-89-01328.pdf>> (2014年10月28日); Institute for Research on Poverty, "Did FIP Increase the Self-Sufficiency of Welfare Recipients in Washington State? Evidence from the FID Data Set," August, 1993, <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp101293.pdf>> (2014年10月28日).

\*8: 出典: University of Wisconsin-Milwaukee Employment and Training Institute, "The Impact of Learnfare on Milwaukee County Social Service Clients," March 1990, <<https://www4.uwm.edu/eti/reprints/Learnfare90.pdf>> (2014年10月28日).

## G.H.W. ブッシュ政権期の主な 1115 特区事業 (福祉)

表 3 は、G.H.W. ブッシュ政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業をまとめたものである。州名、事業名、事業の認可年、事業の期間、事業の範囲、事業の内容、事業の検証方法の順に記した。表の註にあるように、出典は基本的に 1115 特区事業の報告書である。

表3 G.H.W. ブッシュ政権期の主な福祉縮減と州政府への権限委譲のための 1115 特区事業 (福祉)

州名	事業名	認可年	期間	範囲	内容	検証方法
カリフォルニア	Assistance Payments Demonstration Project <sup>*1</sup>	1992年	5年間	州全土	・給付額1.3%削減 ・受給資格を2ヶ月以上カリフォルニア在住の者に限定	地域の特性から選ばれた4カウンティ在住のAFDC受給世帯から、カリフォルニア州でのAFDC受給世帯の10%の分だけ無作為抽出し、そのうち2/3を実験群、1/3を統制群として比較
	Welfare Reform Demonstration Project <sup>*1</sup>	1992年	5年間	州全土	・給付額10-15%削減 ・受給者に就労努力、受給世帯主の親との同居、就労訓練もしくは通学などの義務付け ・違反への厳罰化 ・AFDC受給世帯の扶養児童の増加への追加支援を撤廃	地域の特性から選ばれた4カウンティ在住のAFDC受給世帯から、カリフォルニア州でのAFDC受給世帯の10%の分だけ無作為抽出し、そのうち2/3を実験群、1/3を統制群として比較
イリノイ	Family Responsibility Project <sup>*2</sup>	1993年	4年間	州全土	・両親のいる世帯もAFDC受給対象とする代わりに、就労訓練や就労を義務付け	特定の6カウンティ在住のAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較
メリーランド	Primary Prevention Initiative <sup>*3</sup>	1992年	2年間	州全土	・扶養児童の授業出席、予防接種、世帯の定期的な医療診断などの義務付け ・違反する世帯に対して月額25ドル減額 ・AFDC受給世帯の扶養児童の増加への追加支援を撤廃	地域の特性から選ばれた6カウンティ在住のAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較

\*1: 出典: UC Data Archive and Technical Assistance, University of California Berkeley, "Assistance Payments Demonstration Project, Process Evaluation Welfare Reform in California," April 1994, <<http://ucdata.berkeley.edu/pubs/APPE1.pdf>>(2014年10月28日).

\*2: 出典: Illinois Department of Public Aid, "Welfare to Work: Employment and Training Programs Annual Report 1993," 1994, <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED378317.pdf>>(2014年10月28日); この事業は、「Fresh Start」と呼ばれる事業を構成する五つの事業うちの一つ。この表にない4事業は、Youth Employment and Training Initiative, Income Budgeting Project, Homeless Families Support ProgramとPaternal Involvement Projectである。

\*3: 出典: Cynthia Minkovitz, Elizabeth Holt, Nancy Hughart, William Hou, Larry Thomas, Eugene Dini, and Bernard Guyer, 1999, "The Effect of Parental Monetary Sanctions on the Vaccination Status of Young Children: An Evaluation of Welfare Reform in Maryland," Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine, 153(12):1242-7; Wiseman, Michael, 1993, "Welfare Reform in the States: The Bush Legacy," Focus, 15(1): 18-36.

(続)

州名	事業名	認可年	期間	範囲	内容	検証方法
ミシガン	To Strengthen Michigan Families <sup>*4</sup>	1992年	5年間	州全土	<ul style="list-style-type: none"> <li>・AFDC受給世帯のうち成人に対して社会奉仕活動、就労訓練、就労など参加を義務付け。違反する世帯はAFDC給付額の総額から25%の減額。一年間の違反世帯は受給資格剥奪。</li> <li>・AFDC受給世帯のうち小学校入学前の児童に対して予防接種を義務付け。違反する世帯はAFDC給付額から月額25ドル減額。</li> <li>・福祉の拡充(両親のいる世帯もAFDC受給対象とする、扶養児童の得た賃金は所得から控除される、AFDC受給対象となる上限の引き上げ)</li> </ul>	複数のカウンティから選ばれた、4福祉事務所が管轄しているAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較
ニュージャージー	Family Development Program <sup>*5</sup>	1992年	5年間	州全土	<ul style="list-style-type: none"> <li>・AFDC受給世帯の親に、高等教育修了及び就労訓練や就労を義務付け。違反する世帯はAFDC給付額を減額。</li> <li>・AFDC受給世帯の扶養児童の増加への追加支援を撤廃</li> <li>・福祉の拡充(両親のいる世帯もAFDC受給対象とする、AFDC受給対象となる上限の引き上げ)</li> </ul>	8カウンティ在住のAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較

\*4: 出典: Abt Associates Inc., "The Evaluation of To Strengthen Michigan Families, Fourth Annual Report: Third-Year Impacts," June, 1996, <<http://www.abtassociates.com/reports/D19961315.pdf>>(2014年10月28日)。

\*5: 出典: Rossi, Peter H., "New Jersey's Family Development Program: An Overview and Critique of the Rutgers' Evaluation," 2000,

<[http://www.welfareacademy.org/pubs/eval/rossi.shtml#\\_ftnref4](http://www.welfareacademy.org/pubs/eval/rossi.shtml#_ftnref4)>(2014年10月28日); Memo, Gene Falk and Christine Devere to Ron Haskins of the House Ways and Means Committee, "Analysis of Evaluations of the New Jersey Family Development Program," July 9, 1998, <<http://www.welfareacademy.org/pubs/eval/crs.shtml#f1>>(2014年10月28日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	期間	範囲	内容	検証方法
オレゴン	JOBs Waiver Project <sup>*6</sup>	1992年	4年間	州全土	・AFDC受給世帯のうち、13歳以上の親に対しては教育を受けることを、扶養児童が一歳以上の全ての親に対しては常勤職に就くことを、扶養児童のいない妊婦に対しては就労訓練や就労を義務付ける ・これらに違反する世帯は、段階的にAFDC給付額を減額する(最初のニヶ月は月額50ドル、次のニヶ月は月額140ドル、以降は全額減額)	1カウンティ在住のAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較
ユタ	Single Parent Employment Demonstration Program <sup>*7</sup>	1992年	4年間	州全土	・AFDC受給世帯のうち、16歳以上の扶養児童のいる全ての親に対して教育、就労訓練、就労を義務付け(薬物中毒や心の病を患っている者も対象) ・これらに違反する世帯は、段階的にAFDC給付額を減額する(最初のニヶ月は月額50ドル、以降は全額減額)	1福祉事務所が管轄しているAFDC受給世帯から、統制群と実験群を無作為に抽出し、比較
ウィスコンシン	Two-Tier Welfare Demonstration Project <sup>*8</sup>	1992年	3年間	6カウンティ	ウィスコンシン州へ移住してきた新参世帯に対して、その世帯が直前に居住していた州と同等のAFDC給付額を与える	この事業が対象とする6カウンティから実験群を、この事業が対象としない3カウンティから統制群を、それぞれ無作為に抽出し、比較
	Parental and Family Responsibility Demonstration Project <sup>*9</sup>	1992年	5年間	4カウンティ	・第二子に対する給付金の減額、第三子以上に対する給付金廃止 ・育児に関する教育を義務付け、これに違反した場合、翌月からAFDC給付金が支払われない	この事業が対象とする4カウンティ在住のAFDC受給世帯から、実験群と統制群を無作為に抽出し、比較

\*6: 出典: Secretary of Health and Human Services, "Oregon JOBS Waiver," July 16, 1992, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1992pres/920716.txt>> (2014年10月28日); Urban Institute, "Building an Employment Focused Welfare System: Work First and Other Work-Oriented Strategies in Five States," June, 1998, <<http://aspe.hhs.gov/hsp/isp/wfirst/work1st.htm>> (2014年10月28日).

\*7: 出典: Utah Department of Human Services, "Utah Single Parent Employment Demonstration Program: It's About Work, Three Year Report," May, 1996, <[http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=4617&year=1992&month=7](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4617&year=1992&month=7)> (2014年10月28日).

\*8: 出典: White House Fact Sheet, "The State of Wisconsin's Two-Tier Welfare Demonstration Project," July 27, 1992, <[http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=4617&year=1992&month=7](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4617&year=1992&month=7)> (2014年10月28日).

\*9: 出典: Institute for Research on Poverty, "The New State Welfare Initiatives," April, 1993, <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp100293.pdf>> (2014年10月28日).

## クリントン政権期の主な 1115 特区事業 (福祉)

表 4 は、1996 年福祉改革法成立によって貧困家庭一時扶助が導入された 1996 年 8 月までにクリントン政権が認可した 1115 特区事業のうち、福祉縮減を意図した主な 1115 特区事業をまとめたものである。州名、事業名、事業の認可年、事業の範囲、主な事業の内容の順に記した。1115 特区事業の主な事業内容については、受給期間制限、就労・就労訓練・教育の義務付け、扶養児童増加に対する追加支援の撤廃、就労機会基本技能訓練対象の拡大、違反への制裁を記した。クリントン政権が用意した雛型には、扶養児童増加に対する追加支援の撤廃についての記載はなかったが、多くの特区事業がこの内容を採用していたので、加えた<sup>\*611</sup>。

---

<sup>\*611</sup> Memo, Mary Jo Bane to Secretaries, August 11, 1995, “Cover Letter.

表4 クリントン政権期の福祉縮減と州政府への権限委譲のための1115特区事業(福祉)

州名	事業名	認可年	範囲	受給期間制限	就労・就労訓練・就学の義務付け	扶養児童増加に対する追加支援の撤廃	JOBS対象の拡大	違反への制裁
アリゾナ	Employing and Moving People Off Welfare and Encouraging Responsibility Program	1995年	州全土	○	○	○	—	○
アーカンソー	Welfare Reform Waiver Demonstration	1994年	州全土	—	○	○	—	○
カリフォルニア	Work Pays Demonstration Project Amendments	1994年/1996年	州全土	—	○	○(1996年)	—	○(1994年)
	California Incentives to Self-sufficiency Demonstration	1995年	州全土	—	○	—	—	○
コロラド	Personal Responsibility and Employment Program	1994年	5カウンティ	○	○	—	—	○
コネチカット	A Fair Chance: Pathways and Family Strength	1994年	州全土	—	○	—	○	○
	Reach for Jobs First	1995年	州全土	○	○	—	—	○
デラウェア	A Better Chance	1995年	州全土	○	○	○	○	○
フロリダ	Florida's Family Responsibility Act	1996年	州全土	—	○	○	○	—
ジョージア	Personal Accountability and Responsibility Project	1993年	州全土	—	○	○	—	○
ハワイ	Creating Work Opportunities for JOBS Families	1994年	州全土	—	○	—	○	—
	Pursuit of New Opportunities	1996年	州全土	○	○	—	○	—
アイダホ	Temporary Assistance for Families	1996年	州全土	—	○	—	○	○

出典: Memo, January 25, 1996, "Welfare Waiver Status Report," Folder "612964-waivers-2," Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library; White House Council of Economic Advisers, "Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996," May 9, 1997, <[http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical\\_Report.html](http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical_Report.html)> (2014年10月28日); Office of Human Services Policy, Department of Health and Human Services, "State Implementation of Major Changes to Welfare Policies, 1992-1998," 1999, <[http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy\\_cea.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy_cea.htm)> (2014年10月28日); Department of Health and Human Services, "HHS Approves Hawaii Welfare Waiver," August 16, 1996, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1996pres/960816d.html>> (2014年10月28日); Department of Health and Human Services, "HHS Approves Idaho as 43rd State Welfare Demonstration," August 19, 1996, <<http://archive.hhs.gov/news/press/1996pres/960819b.htm>> (2014年10月28日); General Accounting Office, "Welfare Reform: States' Early Experiences With Benefit

(続く)

州名	事業名	認可年	範囲	受給期間制限	就労・就労訓練・就学の義務付け	扶養児童増加に対する追加支援の撤廃	JOB対象の拡大	違反への制裁
イリノイ	School Attendance Demonstration	1995年	州全土	—	○	—	—	○
	Work and Responsibility Demonstration	1995年	州全土	—	○	—	○	○
インディアナ	Impacting Families Welfare Reform Demonstration Project	1994年/1996年	州全土	○(1994年)	○(1994年)	○(1994年)	○(1994年)	○(1996年)
アイオワ	Iowa Family Investment Plan	1993年	州全土	○	○	—	○	○
カンザス	Kansas Actively Creating Tomorrow for Families	1996年	州全土	—	○	—	—	○
ルイジアナ	Louisiana Individual Responsibility Project	1996年	州全土	○	○	—	—	○
メイン	Welfare to Work	1996年	州全土	—	○	—	○	—
メリーランド	Family Investment Project	1995年/1996年	州全土	—	○(1995年)	○(1995年)	○(1996年)	○(1996年)
マサチューセッツ	Welfare Reform '95	1995年	州全土	—	○	○	○	○
ミシガン	To Strengthen Michigan Families	1994年	州全土	—	○	—	○	○
ミネソタ	Work First	1996年	2カウンティ	○	○	—	—	○
ミシシッピ	A New Direction Demonstration Program	1994年/1995年/1996年	州全土	—	○(1994年)	○(1995年)	○(1995年)	○(1996年)
ミズーリ	Families Mutual Responsibility Plan	1995年	州全土	—	○	—	—	○
モンタナ	Families Achieving Independence for Montanans	1995年	州全土	—	○	—	—	○
ネブラスカ	Welfare Reform Waiver Demonstration	1995年	州全土	○	○	○	○	○

出典：Memo, January 25, 1996, "Welfare Waiver Status Report," Folder "612964-waivers-2," Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library; White House Council of Economic Advisers, "Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996," May 9, 1997, <[http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical\\_Report.html](http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical_Report.html)> (2014年10月28日); Office of Human Services Policy, Department of Health and Human Services, "State Implementation of Major Changes to Welfare Policies, 1992 - 1998," 1999, <[http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy\\_cea.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy_cea.htm)> (2014年10月28日); General Accounting Office, "Welfare Reform: States' Early Experiences With Benefit Termination," May 1997.

(続く)



州名	事業名	認可年	範囲	受給期間制限	就労・就労訓練・ 就学の義務付け	扶養児童増加に 対する追加支援の 徹底	JOB対象の 拡大	違反への制裁
ニューハンプシャー	New Hampshire Employment Program	1996年	州全土	—	○	—	○	○
ノースカロライナ	Work First Program	1996年	州全土	○	○	○	○	○
ノースダコタ	Training, Education, Employment, and Management Project	1995年	10カウンティ	○	○	—	—	○
オハイオ	Ohio First	1996年	州全土	○	○	—	—	○
オクラホマ	Mutual Agreement: A Plan for Success	1995年	6カウンティ	○	○	—	—	○
オレゴン	Oregon Option	1996年	州全土	○	○	—	○	○
サウスカロライナ	Family Independence Act	1996年	州全土	○	○	○	○	○
サウスダコタ	Strengthening of South Dakota Families Initiative	1994年	州全土	—	○	—	—	○
テネシー	Families First	1996年	州全土	○	○	○	○	○
テキサス	Achieving Change for Texans	1996年	州全土	○	○	—	○	○
ユタ	Amendment to Single Parent Employment Demonstration Project	1995年	州全土	—	○	—	○	○
ヴァーモント	Family Independence Project	1993年	州全土	—	○	—	○	○
ヴァージニア	Welfare Restructuring Project	1994年	州全土	—	○	—	○	○
ワシントン	Virginia Independence Program	1995年	州全土	○	○	○	○	○
ウェストヴァージニア	Success Through Employment Program	1995年	州全土	○	○	—	—	○
ウィスコンシン	Joint Opportunities for Independence	1995年	州全土	—	○	—	—	○
	AFDC Benefit Cap Project	1994年	州全土	—	—	○	—	—
	Pay for Performance	1995年	州全土	—	—	—	○	○
ワイオミング	New Opportunities and New Responsibilities	1993年	3カウンティ	—	○	—	—	○

出典：Memo, January 25, 1996, "Welfare Waiver Status Report," Folder "612964-waivers-2," Box 43 Bruce Reed, William J. Clinton Presidential Library; White House Council of Economic Advisers, "Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996," May 9, 1997, <[http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical\\_Report.html](http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/Technical_Report.html)> (2014 年10月28日); Office of Human Services Policy, Department of Health and Human Services, "State Implementation of Major Changes to Welfare Policies, 1992 – 1998," 1999, <[http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy\\_cea.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/waiver-policies99/policy_cea.htm)> (2014 年10月28日); General Accounting Office, "Welfare Reform: States' Early Experiences With Benefit Termination," May 1997.

## クリントン政権期の主な 1115 特区事業 (医療保険)

表 5 は、クリントン政権期に認可を受けた、メディケイドの支出抑制もしくはメディケイド受給資格の拡大を目指した主要な 1115 特区事業である。1115 特区事業であっても、事業内容の規模、事業範囲の規模などが限定的なものは除いた。それぞれの 1115 特区事業について、州名、事業名、1115 特区事業の認可年、マネジドケアを導入するものであったか否か、医療支援の制限や費用分担額の増額を実施したか否か、どのような受給資格拡大を実施したのかを記した。マネジドケアの導入と、医療支援の制限や費用分担額の増額の項目については、それらが、全てのメディケイド受給対象者が対象か、それともその 1115 特区事業によって受給資格が与えられた新たなメディケイド受給対象者にのみに限定しているのかも区別した。

表5 クリントン政権期の大規模な公的医療保険拡大のための 1115 特区事業 (医療保険)

州名	事業名	認可年	認可の区分	マネジドケア	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	受給資格拡大
アーカンソー	ARKids S. program	1997年	新規	—	△	○	世帯所得が連邦貧困基準200%以下の18歳以下の児童
デラウェア	Delaware Diamond State Health Plan	1995年	新規	○	—	—	世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人
		2000年	更新	—	—	—	
ハワイ	QUEST Expanded Medicaid Section 1115 Demonstration	1993年	新規	○	—	△	世帯所得が連邦貧困基準185%以下の妊婦、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人
		1998年	更新	—	—	—	
メリーランド	Maryland Health Choice	1996年	新規	○	—	○	—
マサチューセッツ	MassHealth Medicaid Section 1115 Demonstration	1995年	新規	○	—	—	世帯所得が連邦貧困基準200%未満の無保険者、失業者、障害者、低所得勤労者とその世帯の構成員、乳癌もしくは子宮頸癌の女性
ミネソタ	Prepaid Medical Assistance Program Plus	1995年	新規	○	△	△	世帯所得が連邦貧困基準275%以下の18歳以下の児童と妊婦
		1998年	更新	○	△	△	
ミズーリ	Managed Care Plus	1999年	更新	○	△	△	新たに、上記を満たす児童の保護者
		1998年	新規	—	—	△	
モンタナ	Montana Basic Medicaid for Able Bodied Adults	1996年	新規	—	○	—	世帯所得が連邦貧困基準300%以下の19歳以下の児童と妊婦

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブページにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, "Waivers", <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	マネジドケア	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	受給資格拡大
ニューメキシコ	New Mexico State Children's Health Insurance Program	1999年	新規	○	—	○	世帯所得が連邦貧困基準235%以下の18歳以下の児童
ニューヨーク	New York Partnership Plan	1997年	新規	○	—	—	—
オクラホマ	Oklahoma SoonerCare	1995年 2001年	新規 更新	○	—	—	—
オレゴン	Oregon Health Plan	1993年 1998年	新規 更新	○	○	○	世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての男女と、世帯所得が連邦貧困基準170%以下の妊婦と児童
ロードアイランド	RItle Care	1993年 1997年 1998年	新規 修正 更新	○ ○ ○	△ △ △	△ △ △	世帯所得が連邦貧困基準250%未満の妊婦から6歳未満の児童 新たに、世帯所得が連邦貧困基準250%未満の18歳未満の児童 新たに、世帯所得が連邦貧困基準185%未満の要扶養児童扶 助事業の受給要件を満たす親
テネシー	TennCare	1993年 1998年	新規 更新	○	—	△	全ての無保険者
ヴェーモント	Vermont Health Access Plan	1995年	新規	○	—	△	世帯所得が連邦貧困基準185%以下の扶養児童のいる世帯の構成員、世帯所得が連邦貧困基準300%以下の18歳以下の児童、世帯所得が連邦貧困基準150%以下の扶養児童のいない世帯の構成員
ウィスコンシン	BadgerCare	1999年 2001年	新規 更新	○	—	△ △	世帯所得が連邦貧困基準200%以下の19歳までの児童と、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の扶養児童のいる親 新たに、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の扶養児童のいる親

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにあり、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, "Waivers", <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日).

## G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に基づく主な 1115 特区事業 (医療保険)

表 6 は、G.W. ブッシュ政権期に認可を受けた、特区事業構想に基づく主要な 1115 特区事業である。それぞれの 1115 特区事業について、州名、事業名、1115 特区認可年、州児童医療保険事業の補助金の未使用分をどのように用いたのか、医療支援の制限を実施したのか否か、費用分担額の増額を実施したのか否か、任意提供群の上限を設定したのか否か、民間保険と連携したのか否か、どのような受給資格拡大を実施したのかを記した。州児童医療保険事業の補助金の未使用分の項目については、扶養児童のいない世帯の構成員を含む全てのメディケイド受給対象者への医療支援に用いたのか、それとも扶養児童のいない世帯の構成員を除いたメディケイド受給対象者への支援に限定して利用したのかを区別した。医療支援の制限や費用分担額の増額の項目については、それらが、全てのメディケイド受給対象者が対象か、それともその 1115 特区事業によって受給資格が与えられた新たなメディケイド受給対象者にのみに限定しているのかも区別した。

表 6 G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に基づく主要な 1115 特区事業 (医療保険)

州名	事業名	認可年	認可の区分	州児童医療保険事業補助金の未使用分	医療支援の制限	保険料負担/費用負担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大
アリゾナ	Arizona Health Care Cost Containment System 1115 Demonstration	2001 年	更新 <sup>*1</sup>	●	—	△	—	有り	新たに、世帯所得が連邦貧困基準 100% 以下の扶養児童のいない成人と、世帯所得が連邦貧困基準 200% 以下の親
アーカンソー	Arkansas Safety Net Benefit Program	2006 年	新規	▲	△	—	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準 200% 未満の 19 歳から 64 歳までの者のうち、既存のメディケイト事業の受給対象外であり、かつ特定の事業者に雇用されている勤労者であり、さらに、メディケイトや児童医療保険の対象となっている児童の親もしくは扶養児童のいない成人
カリフォルニア	California Parental Coverage Expansion	2002 年	新規	▲	△	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準 200% 以下のメディケイトや児童医療保険の対象となっている児童の保護者
コロラド	Amendment to Adult Prenatal Coverage in CHIP+	2002 年 2006 年	新規 更新	▲	—	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準 185% 以下の妊婦
アイダホ	Idaho Children's Access Card	2004 年	新規	▲	—	—	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準 185% 未満で、州政府の医療保険費支援事業の対象となっている児童

●：扶養児童のいない世帯の構成員を含む、全てのメディケイト受給対象者への支援に利用

▲：扶養児童のいない世帯の構成員以外の、メディケイト受給対象者への支援に利用

○：全てのメディケイト受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイト受給対象者となった者のみ対象

\*1: 1982 年に 1115 特区として認可を受け、更新を続けてきた。これまで、受給資格要件以外の点について柔軟性を認められてきた。

出典：以下のウェブサイトにある、各 1115 特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2014 年 9 月 11 日).

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	州児童医療保険事業補助金の未使用分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大
イリノイ	KidCare Parent Coverage	2002年	新規	▲	△	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準200%以下の、州政府の医療保険費支援事業の対象となっている児童と、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の、親及び州政府が提供していた医療事業の対象となっていた者
メイン	MaineCare for Childless Adults section 1115(a) Demonstration	2002年	新規	▲	—	—	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準125%未満の扶養児童のいない成人
		2005年	修正	▲	△	△	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準100%未満の扶養児童のいない成人に限定
		2007年	更新						
ミシガン	Adult Benefits Waiver	2004年	新規	●	△	△	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準35%未満の扶養児童のいない成人
ネヴァダ	Nevada HIFA Demonstration	2006年	新規	▲	—	—	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準185%以下の妊婦と世帯所得が連邦貧困基準200%以下の小規模企業に雇用されている、扶養児童のいる親
ニュージャージー	Families and Pregnant Women	2003年	新規	▲	△	△	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準200%未満の親

●：扶養児童のいない世帯の構成員を含む、全てのメディケイド受給対象者への支援に利用

▲：扶養児童のいない世帯の構成員以外の、メディケイド受給対象者への支援に利用

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2014 年9月

11 日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	州児童医療保険事業補助金の未使用分	医療支援の制限	保険料負担／費用負担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大
ニューメキシコ	New Mexico State Coverage Insurance	2002年	新規	●	△	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準の200%未満の、19歳から64歳までの、メディケイドやメディケアの対象となっていない無保険の成人
オクラホマ	Oklahoma Employer/Employee Partnership for Insurance Coverage	2005年	新規	▲	—	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準の185%以下の、19歳から64歳までの成人
オレゴン	Oregon Health Plan	2002年 2007年	更新 更新	●	○	○	有り	有り	新たに、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の者
ヴァージニア	FAMIS MOMS/FAMIS Select	2005年	新規	▲	○	○	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準200%未満の児童と妊婦

●：扶養児童のいない世帯の構成員を含む、全てのメディケイド受給対象者への支援に利用

▲：扶養児童のいない世帯の構成員以外の、メディケイド受給対象者への支援に利用

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2014 年9月11日).



## G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に当てはまらない主な 1115 特区事業 (医療保険)

表 7 は、G.W. ブッシュ政権期に認可を受けた、特区事業構想の雛形に当てはまらない主要な 1115 特区事業である。1115 特区事業であっても、事業内容の規模、事業範囲の規模などが限定的なものや、家族計画関連の事業は除いた。それぞれの 1115 特区事業について、州名、事業名、1115 特区事業の認可年、医療支援の制限を実施したのか否か、費用分担額の増額を実施したのか否か、任意提供群の上限を設定したのか否か、民間保険と連携したのか否か、どのような受給資格拡大を実施したのかを記した。医療支援の制限や費用分担額の増額の項目については、それらが、全てのメディケイド受給対象者が対象か、それともその 1115 特区事業によって受給資格が与えられた新たなメディケイド受給対象者にのみに限定しているのかも区別した。さらに、事業内容から、三種類の色分けを行った。まず黄色に塗りつぶした事業は、現状からメディケイド支出を減らすような事業を意味している。次に緑色に塗りつぶした事業は、現状から特定のメディケイド支出を抑制する一方で、受給資格の拡大を目指した事業を意味している。これら現状からの変更を目指した事業のほとんどは、新規の 1115 特区事業であったが、赤字で示した 3 州 3 事業は、G.W. ブッシュ政権が、既に実施している 1115 特区事業からの大きな変更を認めたものである。最後に無色の事業は、既存の事業に大きな変更のない、現状維持のための更新が認められた事業を指す。

表7 G.W. ブッシュ政権期の特区事業構想に当てはまらない主要な 1115 特区事業 (医療保険)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担/費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
アラスカ	Denali KidCare	2004年	新規	—	—	—	—	児童医療保険受給者のうち世帯所得が連邦貧困基準の150%を超えるものに対して、12ヶ月間に渡り児童医療保険を適用しない
アーカンソー	ARKids S. program	2002年	更新	△	○	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の18歳以下の児童に拡大
	Arkansas TEFRA-Like 1115 Demonstration	2002年	新規	—	メディケイド受給資格を有する障害をもった児童	—	有り	—
カリフォルニア	Medi-Cal Hospital/Uninsured Care	2005年	新規	△	—	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準の200%未満の無保険状態にある成人に拡大
デラウェア	Delaware Diamond State Health Plan	2003年 2006年	更新	—	—	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人に拡大
ハワイ	QUEST Expanded Medicaid Section 1115 Demonstration	2002年	更新	—	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の妊婦、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の19歳の児童、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人に拡大
		2006年	更新					
		2008年	更新					

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日).

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
フロリダ	Florida Managed Medical Assistance Demonstration	2005年	新規	○	○	—	有り	—
	Florida MEDS-AD Program	2005年	新規	—	—	—	—	障害者か65歳以上の高齢者、世帯所得が88%以下の者、保有資産が5000ドル(カップルの場合は6000ドル)以下の者に拡大
インディアナ	Healthy Indiana Plan	2007年	新規	○	△	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準の200%以下の無保険者に拡大
アイオワ	IowaCare	2005年	新規	△	△	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準の200%未満の19歳から64歳の成人に拡大
マサチューセッツ	MassHealth Medicaid Section 1115 Demonstration	2001年 2006年	更新 更新	— △	— △	— 有り	— —	新たに、HIV患者に拡大 新たに、世帯所得が連邦貧困基準300%未満の者に拡大
ミネソタ	MinnesotaCare Section 1115	2001年 2005年	新規 更新	—	○	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準200%以下の、メディケイドもしくは児童医療保険の対象となっている児童の親に拡大

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015 年8

月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
ミネソタ	Prepaid Medical Assistance Program Plus	2001年	更新					これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準275%以下の18歳以下の児童とその保護者、または妊婦に拡大
		2005年	更新	△	△	—	—	新たに、高等教育機関に所属する21歳以下の児童と、所属する高等教育機関から医療支援を得られる者を受給対象から除外する
ミシシッピ	Healthier Mississippi	2008年	更新	△	○	—	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準175%未満の妊婦ではない者のうち、扶養児童のいる保護者に拡大
		2004年	新規	△	○	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準135%未満の高齢者と障害者のうち、メディケア受給資格を有さない者に拡大
ミズーリ	Managed Care Plus	2003年	更新	—	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準300%以下の19歳以下の児童と妊婦に拡大
モンタナ	Montana Basic Medicaid for Able Bodied Adults	2004年	更新	○	—	—	—	
ニューヨーク	New York Partnership Plan	2001年	修正					
		2002年	更新	△	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準150%未満の扶養児童のいる親と、世帯所得が連邦貧困基準100%未満の成人に拡大
		2006年	更新					
	New York Federal-State Health Reform Partnership	2006年	新規	—	—	—	有り	—

○：全てのメディケイト受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイト受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015 年8月11日).

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
オクラホマ	Oklahoma SoonerCare	2004年	更新	—	—	—	—	—
		2005年	修正	△	△	有り	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の成人に拡大
		2006年	更新	△	△	有り	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の成人に拡大
ロードアイランド	RItE Care	2002年	更新	△	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準185%未満の要扶養児童扶助事業の受給要件を満たす親に拡大
	Rhode Island Comprehensive Demonstration	2009年	新規	△	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準250%未満の18歳未満の児童と妊婦と特定の条件を満たす女性、世帯所得が連邦貧困基準の133%未満の扶養児童の保護者、そして高齢者、障害者などに拡大
テネシー	TennCare II	2002年	新規	△	△	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準100%未満の者のうち、無保険者であり、かつ厳密な審査によって医療が必要だと判断された者に限定
		2007年	更新					ただし、既存のメディケイド受給者のうち資格を失う者のうち、無保険者であり、かつ世帯所得に關係なく厳密な審査によって医療が必要だと判断された者か、無保険者であり、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の親もしくは200%以下の児童は、引き続きメディケイド受給対象となる

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015 年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
ユタ	Primary Care Network	2002年	新規	○	△	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準150%未満の19歳以上の無保険者に拡大
		2006年	更新					
ヴァージモント	Global Commitment to Healthcare	2005年	新規	○	○	—	—	—
ワシントン	Washington Premium Proposal	2004年	新規	—	世帯所得が連邦貧困基準の100%以上の児童	—	—	—
ウィスコンシン	BadgerCare	2004年	更新	—	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の扶養児童のいる親と19歳までの児童に拡大
		2007年	更新					

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicaid.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015 年8 月11 日).

## オバマ政権期の主な 1115 特区事業 (医療保険)

表 8 は、オバマ政権期に認可を受けた主要な 1115 特区事業である。それぞれの 1115 特区事業について、州名、事業名、1115 特区事業の認可年、州児童医療保険事業の補助金の未使用分をどのように用いたのか、医療支援の制限を実施したのか否か、費用分担額の増額を実施したのか否か、任意提供群の上限を設定したのか否か、民間保険と連携したのか否か、どのような受給資格拡大を実施したのかを記した。医療支援の制限や費用分担額の増額の項目については、それらが、全てのメディケイド受給対象者が対象か、それともその 1115 特区事業によって受給資格が与えられた新たなメディケイド受給対象者にのみ限定しているのかも区別した。これらの事業は、三種類に分類できる。表 8 では、それを緑色、水色、無色で分けた。

まず表 8 のうち、無色で示されている事業は、オバマ政権下で、既存の事業の内容を変更せず、期間の延長のための認可を得た事業である。これらの事業は、それまでの政権の下で認可を受けた事業であった。そうした事業は、23 州で 25 事業もあった。それから、緑色で示されている、アイダホ州、ミシガン州、オレゴン州、ヴァーモント州の 4 州 4 事業のみが、医療保険制度改革法成立までに、執政府から、受給資格拡大のための新規もしくは変更の認可を受けた事業であった。最後に、水色で示されている、10 州 11 事業は、医療保険制度改革法の施行前の一時的な措置のための 1115 特区事業である。

表 8 オバマ政権期の主要な 1115 特区事業 (医療保険)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
アリゾナ	Arizona Health Care Cost Containment System 1115 Demonstration	2011年	更新	△	○	—	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準100%未満の成人に拡大
	ARKids S. program	2011年	更新	△	○	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の18歳以下の児童に拡大
アーカンソー	Arkansas Safety Net Benefit Program	2011年	更新	△	—	有り	有り	世帯所得が連邦貧困基準133%未満の成人であれば受給資格を得るよう条件を緩和
	Arkansas TEFRA-Like 1115 Demonstration	2010年 2013年	更新	—	メディケイド受給資格を有する障害をもった児童	—	有り	—
カリフォルニア	California Bridge to Reform	2010年	更新 <sup>*1</sup>	△	—	有り	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%未満の成人に拡大
コロラド	Adults without Dependent Children Demonstration	2012年	新規	—	—	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準10%以下の成人に拡大
デラウェア	Delaware Diamond State Health Plan	2011年 2013年	更新	—	—	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人
フロリダ	Florida Managed Medical Assistance Demonstration	2013年	更新	○	○	—	有り	—
	Florida MEDS-AD Program	2013年	更新	—	—	—	—	これまで同様、障害者、65歳以上の高齢者、世帯所得が連邦貧困基準88%以下の者、保有資産が5000ドル(カップルの場合は6000ドル)以下の者に拡大

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

\*1：2005年に1115特区認可を受けたMedi-Cal Hospital/UninsuredCareの名称を変更して更新を受けた。

出典：以下のウェブサイトにあり、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)



州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
ハワイ	QUEST Expanded Medicaid Section 1115 Demonstration	2012年	更新	—	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準185%以下の妊婦、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の19歳の児童、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の全ての成人に拡大
		2013年	更新					
インディアナ	Healthy Indiana Plan	2013年	更新	○	△	有り	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の無保険者に拡大
アイオワ	IowaCare	2010年	更新	△	△	有り	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%未満の19歳から64歳の成人に拡大
	Iowa Marketplace Choice Plan	2013年	更新 <sup>*1</sup>	—	△	—	有り	世帯所得が連邦貧困基準133%以下の扶養児童のいない19歳から64歳までの成人に制限
	Iowa Health and Wellness Plan	2013年	更新 <sup>*1</sup>	—	△	—	—	世帯所得が連邦貧困基準133%以下の扶養児童のいない19歳から64歳までの成人に制限
アイダホ	Non-Pregnant Childless Adults	2009年	新規	—	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準185%未満の成人に拡大
カンザス	KanCare Medicaid Section 1115 Demonstration	2012年	新規	△	—	—	—	—
ルイジアナ	Louisiana Greater New Orleans Community Health Connection	2010年 2013年	新規 更新	△	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準100%以下の無保険者のうち、New Orleansもしくはそれに隣接する4教区(Jefferson、Orleans、St. Bernard、Plaquemines)のいずれかに住む成人に拡大
メイン	MaineCare for Childless Adults section 1115(a) Demonstration	2010年	更新	△	△	有り	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準100%未満の扶養児童のいない成人に拡大

○：全てのメディケイト受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイト受給対象者となった者のみ対象

\*1：どちらにもIowaCare事業の終了後に新たに実施される事業なので、更新とした。

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
メリーランド	Maryland Health Choice	2011年	更新	—	○	—	—	—
		2013年	更新	—	—	—	—	—
マサチューセッツ	MassHealth Medicaid Section 1115 Demonstration	2011年	修正	△	△	有り	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準300%未満の者に拡大
		2013年	更新	—	—	—	—	—
ミシガン	Healthy Michigan (Michigan Medicaid Nonpregnant Childless Adults Waiver)	2009年	新規	△	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準35%以下の者のうち、扶養児童がおらず、妊婦ではない、19歳から64歳までの無保険状態の者に拡大
ミネソタ	Prepaid Medical Assistance Program Plus	2011年	更新	△	○	—	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準250%以下の21歳から64歳までの成人に拡大
		2013年	更新	—	—	—	—	—
ミシシッピ	Healthier Mississippi	2010年	更新	△	○	有り	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準135%未満の高年齢者と障害者のうち、メディケア受給資格を有さない者に拡大
ミズーリ	Missouri Gateway to Better Health	2010年	新規	○	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準133%以下の、St. Louis市St. Louisカウンティに住む19歳から64歳までの成人に拡大
		2013年	更新	○	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準100%以下の、St. Louis市St. Louisカウンティに住む19歳から64歳までの成人に制限
モンタナ	Montana Basic Medicaid for Able Bodied Adults	2010年	更新	○	—	有り	—	統合失調症、双極性障害、大うつ病の患者に拡大

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用負担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
ニュージャージー	New Jersey Childless Adults	2011年	新規	△	—	有り	—	世帯所得が連邦貧困基準24%未満の扶養児童のいない成人に拡大
	New Jersey Comprehensive Waiver	2012年	新規	—	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準100%以下の者に拡大
ニューメキシコ	New Mexico State Coverage Insurance	2009年	更新	△	△	—	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準の200%未満の、19歳から64歳までの、メディケイドやメディケアの対象となっていない無保険の成人
	New York Partnership Plan	2011年	更新	△	△	—	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準150%未満の扶養児童のいる親と、世帯所得が連邦貧困基準100%未満の成人に拡大
ニューヨーク	New York Federal-State Health Reform Partnership	2011年	更新	—	—	—	有り	新たに世帯所得が連邦貧困基準133%以下の者に拡大
	MetroHealth Care Plus Demonstration	2013年	新規	△	—	—	—	世帯所得が連邦貧困基準133%以下もしくはこれと同等の基準を修正調整後総所得が満たす者のうち、Cuydoggawantonに住民19歳から64歳の成人に拡大
オクラホマ	Oklahoma SoonerCare	2009年	更新	△	△	有り	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準250%未満の19歳から22歳までの大学生に拡大
		2012年	更新	△	△	有り	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準200%未満の19歳から22歳までの大学生に制限

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用分担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
オレゴン	Oregon Health Plan	2009年	更新	○	○	有り	有り	新たに、世帯所得が連邦貧困基準300%未満の児童に拡大
		2012年	更新					
ロードアイランド	Rhode Island Comprehensive Demonstration	2013年	更新	△	△	—	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準250%未満の児童と妊婦と特定の条件を満たす女性、世帯所得が連邦貧困基準の133%未満の扶養児童の保護者、そして高齢者、障害者などに拡大
テネシー	TennCare II	2009年	更新					これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準100%未満の者のうち、無保険者であり、かつ厳密な審査によって医療が必要だと判断された者に限定
		2012年	更新	△	△	有り	有り	ただし、既存のメディケイト受給者のうち資格を失う者のうち、無保険者であり、かつ世帯所得に關係なく厳密な審査によって医療が必要だと判断された者か、無保険者であり、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の親もしくは200%以下の児童は、引き続きメディケイト受給対象となる
テキサス	Texas Healthcare Transformation and Quality Improvement Program	2011年	新規	—	—	—	—	—

○：全てのメディケイト受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイト受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。

Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers. <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

(続く)

州名	事業名	認可年	認可の区分	医療支援の制限	保険料負担／費用負担額の増額	上限設定	民間保険との連携	受給資格拡大・制限
ユタ	Primary Care Network	2010年	更新	○	△	有り	有り	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準150%未満の19歳以上の無保険者に拡大
		2013年	更新					
ヴァーモント	Global Commitment to Healthcare	2009年	修正	○	○	—	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準300%未満の者に拡大
		2013年	更新					
ワシントン	Transitional Bridge	2011年	新規	—	△	—	—	世帯所得が連邦貧困基準133%以下の者に拡大
ウィスコンシン	BadgerCare	2010年	更新	—	△	—	—	これまで同様、世帯所得が連邦貧困基準200%以下の扶養児童のいる親と19歳までの児童に拡大
		2013年	更新	—	△	—	—	新たに、世帯所得が連邦貧困基準100%以下の扶養児童のいない19歳から65歳までの成人に拡大

○：全てのメディケイド受給対象者が対象

△：受給資格拡大によりメディケイド受給対象者となった者のみ対象

出典：以下のウェブサイトにある、各1115特区の申請書、概略書、認可書を参考に、筆者作成。  
Centers for Medicare and Medicaid Services, Waivers, <[http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers\\_faceted.html](http://www.medicare.gov/Medicaid-CHIP-Program-Information/By-Topics/Waivers/Waivers_faceted.html)> (2015年8月11日)。

## 参考文献

- Ackerman, Bruce, 2000, "The New Separation of Powers," *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, pp. 633-729.
- Andersen, Elizabeth, 1994, "Administering Health Care: Lessons from the Health Care Financing Administration's Waiver Policy-Making," *Journal of Law and Politics*, Vol. 10, No. 2, pp. 215-62.
- Arsneault, Shelly, 2000, "Welfare Policy Innovation and Diffusion: Section 1115 Waivers and the Federal System," *State & Local Government Review*, Vol. 32, No. 1, pp. 49-60.
- Barron, David J. and Todd D. Rakoff, 2013, "In Defense of Big Waiver," *Columbia Law Review*, Vol. 113, No. 2, pp. 265-345.
- Berry, William D., Evan J. Ringquist, and Richard C. Fording, 2003, "Reassessing the "Race to the Bottom" in State Welfare Policy," *Journal of Politics*, Vol. 65, No. 2, pp. 327-49.
- Bolton, Jonathan. R., 2003, "The Case of the Disappearing Statute: A Legal and Policy Critique of the Use of Section 1115 Waivers to Restructure the Medicaid Program," *Columbia Journal of Law and Social Problems*, Vol. 38, pp. 91-179.
- Brennan, William J., Jr., 1977, "State Constitutions and the Protection of Individual Rights," *Harvard Law Review*, Vol. 90, No. 3, pp. 489-504.
- Brownstein, Ronald, 2008, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and Polarized America*, New York: Penguin (Non-Classics), reprint edition.
- Cameron, Charles M., 2000, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, New York: Cambridge University Press.
- Canes-Wrone, Brandice, 2005, *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*, Chicago: University of Chicago Press.
- Carey, Jane Perry Clark, 1938, *The Rise of a New Federalism*, New York: Columbia University Press.
- Collier, Ruth Berins and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Conlan, Timothy J., 1988, *New Federalism: Intergovernmental Reform From Nixon to Reagan*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- , 1998, *From New Federalism to Devolution: Twenty-five Years of Intergov-*

- ernmental Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Corwin, Edward Samuel, 1934, *Twilight of the Supreme Court - A History of Our Constitutional Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Debray, Elizabeth H., 2006, *Politics, Ideology & Education: Federal Policy During the Clinton and Bush Administrations*, New York: Teachers College Press.
- Dobson, Allen, Donald Moran, and Gary Young, 1992, "The Role of Federal Waivers in the Health Policy Process," *Health Affairs*, Vol. 11, No. 4, pp. 72-94.
- Edwards III, George C., 2009, *The Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, Princeton: Princeton University Press.
- , 2013, "Power Is Not Persuasion: The Nature of Presidential Leadership," In *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, Illinois.
- Elazar, Daniel J., 1962, *The American Partnership*, Chicago: University of Chicago Press.
- , 1972, *American Federalism: A View From the States*, New York: Harper and Row.
- Ferguson, Margaret R., 2006, "Introduction to State Executives," In Margaret R. Ferguson ed., *The Executive Branch of State Government: People, Process, and Politics*, Santa Barbara: ABC-CLIO, pp. 1-75.
- Fiorina, Morris P. and Samuel J. Abrams, 2009, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*, Julian J Rothbaum distinguished lecture series, Norman: University of Oklahoma Press.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, 2005, *Culture War? The Myth of a Polarized America (Great Questions in Politics Series)*: Longman, 2nd edition.
- Fishman, Michael E. and Daniel H. Weinberg, 1992, "The Role of Evaluation in State Welfare Reform Waiver Demonstrations," In Charles F. Manski and Irwin Garfinkel eds., *Evaluating Welfare and training Programs*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 115-42.
- Gais, Thomas and James Fossett, 2005, "Federalism and the Executive Branch," In Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson eds., *The Executive Branch*, New York: Oxford University Press, pp. 486-522.
- Garasky, Steven and Burt S. Barnow, 1992, "Demonstration Evaluations and Cost Neutrality: Using Caseload Models to Determine the Federal Cost Neutrality of New Jersey's REACH Demonstration," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 11, No. 4, pp. 624-36.
- Gilens, Martin, 1999, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics*

- of Antipoverty Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Greenberg, David H. and Mark Shroder, 2004, *The Digest of Social Experiments*, Washington D.C: Urban Institute Press.
- Grodzins, Morton, 1960, *The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- , 1966, *The American System: A New View of Government in the United States*, Chicago: Rand McNally.
- Hacker, Jacob S., 2002, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2004, "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 243-60.
- , 2006, *The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and How You Can Fight Back*, New York: Oxford University Press.
- , 2008, *The Great Risk Shift: The New Economic Insecurity and the Decline of the American Dream*, New York: Oxford University Press.
- Hacker, Jacob S. and Ann O'Leary eds., 2012, *Shared Responsibility, Shared Risk: Government, Markets, and Social Policy in the Twenty-First Century*, New York: Oxford University Press.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson, 2010, "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States," *Politics & Society*, Vol. 38, No. 2, pp. 152-204.
- Henig, Jeffrey R., 2013, *The End of Exceptionalism in American Education: The Changing Politics of School Reform*, Cambridge: Harvard Education Press.
- Henig, Jeffrey R., Carl F. Kaestle, and Alyssa E. Lodewick eds., 2007, *To Educate a Nation: Federal and National Strategies of School Reform*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Hess, Frederick M. and Andrew P. Kelly eds., 2012, *Carrots, Sticks, and the Bully Pulpit: Lessons from a Half-Century of Federal Efforts to Improve America's Schools*, Cambridge: Harvard Educational Press.
- Hobbs, Charles, 1978, *The Welfare Industry*, Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- Howard, A. E. Dick, 1982, "Judicial Federalism: The States and the Supreme Court," In Robert B. Hawkins ed., *American Federalism: A New Partnership for the Republic*: Institute for Contemporary Studies, pp. 215-38.
- Howard, Christopher, 1997, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social*



- Policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Howell, William G., 2003, *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton: Princeton University Press.
- Hurley, Robert E., Deborah A. Freund, and John E. Paul, 1993, *Managed Care in Medicaid: Lessons for Policy and Program Design*, Ann Arbor: Health Administration Press.
- Income Opportunity Working Group, Domestic Policy Council, 1986, *Up from Dependency: A New National Public Assistance Strategy*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Inman, Robert and Daniel Rubinfeld, 1992, "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience," *European Economic Review*, Vol. 36, pp. 654-60.
- Jacobs, Lawrence R. and Theda Skocpol, 2010, *Health Care Reform and American Politics: What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press.
- Jennings, John F., 1998, *Why National Standards and Tests?: Politics and the Quest for Better Schools*, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Kernell, Samuel, 1997, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Kincaid, John, 1990, "From Cooperative to Coercive Federalism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, pp. 139-52.
- Krasner, Stephen D., 1989, "Sovereignty: An Institutional Perspective," In James A. Caporaso ed., *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Newbury Park: SAGE Publications, pp. 69-96.
- Krehbiel, Keith, 1998, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press.
- Laski, Harold J., 1939, "The Obsolescence of Federalism," *The New Republic*, Vol. 98, No. 3, pp. 367-9.
- Leach, Richard, 1970, *American Federalism*, New York: W.W.Norton.
- Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Macmahon, Arthur Whittier, 1972, *Administering Federalism in a Democracy*, New York: Oxford University Press.
- Manna, Paul, 2006, *School's in: Federalism and the National Education Agenda*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- , 2010, *Collision Course: Federal Education Policy Meets State and Local Realities*, Washington, D.C.: CQ Press.

- McCarty, Nolan M., Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, 2006, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, The Walras-Pareto lectures, Cambridge: MIT Press.
- McGuinn, Patrick and Frederick Hess, 2005, "Freedom from Ignorance?: The Great Society and the evolution of the Elementary and Secondary Education Act of 1965," In Sidney M. Milkis and Jerome M. Mileur eds., *The Great Society and the High Tide of Liberalism*, Amherst: University of Massachusetts Press, pp. 289–319.
- McGuinn, Patrick J., 2006, *No Child Left Behind And the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Mettler, Suzanne, 1998, *Divided Citizens: Gender and Federalism in New Deal Public Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Miller, Nancy, Sarah Ramsland, and Charlene Harrington, 1999, "Trends and Issues in the Medicaid 1915 (c) Waiver Program," *Health Care Financing Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 139–60.
- Minkovitz, Cynthia, Elizabeth Holt, Nancy Hughart, William Hou, Larry Thomas, Eugene Dini, and Bernard Guyer, 1999, "The Effect of Parental Monetary Sanctions on the Vaccination Status of Young Children: An Evaluation of Welfare Reform in Maryland," *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, Vol. 153, No. 12, pp. 1242–7.
- Mosher, Frederick C., 1968, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Musgrave, Richard Abel, 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.
- Neustadt, Richard, 1960, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York: Wiley.
- , 1990, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press.
- Nivola, Pietro S. and David W. Brady, 2006, *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics, Volume 1*, Washington, D.C.: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace Brookings Institution Press.
- Nugent, John Douglas, 2009, *Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Oates, Wallace E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- , 1999, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120–49.
- Panizza, Ugo, 1999, "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and

- Evidence,” *Journal of Public Economics*, Vol. 74, pp. 97-139.
- Peterson, Paul E., 1995, *The Price of Federalism*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Peterson, Paul E. and Mark C. Rom, 1990, *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul ed., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward, 1971, *Regulating the Poor: Functions of Public Welfare*, New York: Pantheon Books.
- , 1977, *Poor People’s Movements: Why They Succeed, How They Fail*, New York: Pantheon Books.
- Posner, Paul, 2007, “The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era,” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 37, No. 3, pp. 390-412.
- Reagan, Michael D., 1972, *The New Federalism*, New York: Oxford University Press.
- Reagan, Ronald and Charles Hobbs, 1976, *Ronald Reagan’s Call to Action*, New York: Warner Books.
- Rebell, Michael A. and Jessica R. Wolff eds., 2009, *NCLB at the Crossroads: Re-examining the Federal Effort to Close the Achievement Gap*, New York: Teachers College Press.
- Rice, Richard, William Bullough, and Richard Orsi, 1988, *The Elusive Eden: A New History of California*, New York: Knopf.
- Riker, William H., 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Company.
- Rodden, Jonathan, 2002, “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World,” *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, pp. 670-87.
- , 2004, “Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement,” *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500.
- , 2006, *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Shanna, 2013, *Financing Medicaid: Federalism and the Growth of America’s Health Care Safety Net*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Rowland, Diane and Kristina Hanson, 1996, "Medicaid: Moving to Managed Care," *Health Affairs*, Vol. 15, No. 3, pp. 150–2.
- Sanford, Terry, 1967, *Storm over the States*, New York: McGraw Hill.
- Sawer, Geoffrey, 1939, *Modern Federalism*, London: Watts & Co.
- Schickler, Eric, 2001, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation in the U.S. Congress*, Princeton: Princeton University Press.
- Schlesinger, Joseph, 1965, "The Politics of the Executive," In Herbert Jacob and Kenneth N. Vines eds., *Politics in the American States*, Boston: Little Brown, pp. 207-37.
- Schneider, Sandra K., 1997, "Medicaid Section 1115 Waivers: Shifting Health Care Reform to the States," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 27, No. 2, pp. 89-109.
- Schram, Sanford F. and Samuel H. Beer eds., 1999, *Welfare Reform: A Race to the Bottom?*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Shelly, Bryan, 2012, "Flexible Response: Executive Federalism and the No Child Left Behind Act of 2001," *Educational Policy*, Vol. 26, No. 1, pp. 117-35.
- , 2013, "The Bigger They Are: Cross-State Variation in Federal Education and Medicaid Waivers, 1991-2008," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 43, No. 3, pp. 452-73.
- Skocpol, Theda, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: Harvard University Press.
- , 1995, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- Sky, Theodore, 2008, *To Provide For The General Welfare: A History of the Federal Spending Power*, Newark: University of Delaware.
- Smith, David G. and Judith D. Moore, 2007, *Medicaid Politics and Policy: 1965-2007*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Soss, Joe, Jacob S. Hacker, and Suzanne Mettler eds., 2007, *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*, New York: Russell Sage Foundation.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen, 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds., *Beyond Continuity*, New York: Oxford University Press, pp. 1-39.
- Superfine, Benjamin M., 2005, "The Politics of Accountability: The Rise and Fall of Goals 2000," *American Journal of Education*, Vol. 112, No. 1, pp. 10-43.
- Teles, Steven M., 1996, *Whose Welfare?: AFDC and Elite Politics*, Kansas: University

- Press of Kansas.
- Thelen, Kathleen, 2003, "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences (Cambridge Studies in Comparative Politics)*, New York: Cambridge University Press, pp. 208-40.
- Thompson, Frank J., 2013, "The Rise of Executive Federalism," *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 1, pp. 3-25.
- Thompson, Frank J. and Courtney Burke, 2007, "Executive Federalism and Medicaid Demonstration Waivers: Implications for Policy and Democratic Process," *Journal of Health Politics Policy and Law*, Vol. 32, No. 6, pp. 971-1004.
- , 2009, "Federalism by Waiver: MEDICAID and the Transformation of Long Term Care," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 39, No. 1, pp. 22-46.
- Tsebelis, George, 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Vinovskis, Maris A., 2008, *From a Nation at Risk to No Child Left Behind: National Education Goals and the Creation of Federal Education Policy*, New York: Teachers College Press.
- Walker, David Bradstreet, 1995, *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Weaver, R. Kent, 2000, *Ending Welfare As We Know It*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Weir, Margaret, 1992, *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol eds., 1988, *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Williams, Lucy A., 1994, "The Abuse of Section 1115 Waivers: Welfare Reform in Search of a Standard," *Yale Law & Policy Review*, Vol. 12, No. 1, pp. 8-37.
- Winston, Pamela, 2002, *Welfare Policymaking in the States: The Devil in Devolution*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Wiseman, Michael, 1993, "Welfare Reform in the States: The Bush Legacy," *Focus*, Vol. 15, No. 1, pp. 18-36.
- Wright, Deil S., 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont: Duxbury Press.
- 天野拓, 2006, 『現代アメリカの医療政策と専門家集団』慶應義塾大学出版会.
- , 2013, 『オバマの医療改革: 国民皆保険制度への苦闘』勁草書房.
- アメリカ教育省, 西村 和雄・戸瀬 信之訳, 2004, 『アメリカの教育改革』京都大学学術出

- 版会.
- 新井光吉, 2002, 『アメリカの福祉国家政策: 福祉切捨て政策と高齢社会日本への教訓』九州大学出版会.
- , 2005, 『勤労福祉政策の国際展開: アメリカからイギリス、カナダへ』九州大学出版会.
- 五十嵐武士, 1984, 『アメリカの建国 - その栄光と試練』東京大学出版会.
- 石川葉菜, 2013, 「アメリカにおける福祉縮減のメカニズム: 96 年福祉改革へと至るウェイバー条項の制度変容を中心に」『年報政治学』第 64 巻第 2 号, 181-207 頁.
- 梅川健, 2011, 「レーガン政権における大統領権力の拡大: 保守的法律家の憲法解釈と署名見解の制度化」『年報政治学』第 59 巻第 1 号, 247-70 頁.
- , 2015, 『大統領が変えるアメリカの三権分立制: 署名時声明をめぐる議会との攻防』東京大学出版会.
- 岡山裕, 2005, 『アメリカ二大政党制の確立 - 再建期における戦後体制の形成と共和党』東京大学出版会.
- 加藤美穂子, 2013, 『アメリカの分権的財政システム (アメリカの財政と分権)』日本経済評論社.
- 川瀬憲子, 2012, 『アメリカの補助金と州・地方財政 - ジョンソン政権からオバマ政権へ (人文学部研究叢書)』勁草書房.
- 北野秋男・大桃敏行・吉良直 (編), 2012, 『アメリカ教育改革の最前線: 頂点への競争』学術出版会.
- 木下武徳, 2007, 『アメリカ福祉の民間化 (アメリカの財政と福祉国家)』日本経済評論社.
- 久保文明, 2008, 「G・W・ブッシュ政権の環境保護政策: 地球温暖化問題を中心に」『国際問題』第 572 巻, 33-45 頁.
- 久保文明・東京財団・現代アメリカ研究会 (編), 2012, 『ティーパーティー運動の研究- アメリカ保守主義の変容』NTT 出版.
- 斎藤眞, 1992, 『アメリカ革命史研究 - 自由と統合』東京大学出版会.
- , 1995, 『アメリカとは何か』平凡社.
- 渋谷博史, 1986, 『現代アメリカ財政論』御茶の水書房.
- 渋谷博史・樋口均・渡瀬義男 (編), 2003, 『アメリカの福祉国家システム: 市場主導型レジームの理念と構造』東京大学出版会.
- 渋谷博史・チャールズ・ウェザーズ (編), 2006, 『アメリカの貧困と福祉 (アメリカの財政と福祉国家)』日本経済評論社.
- 渋谷博史・中浜隆 (編), 2010a, 『アメリカ・モデル福祉国家〈1〉競争への補助階段 (シリーズ・アメリカ・モデル経済社会)』昭和堂.
- , 2010b, 『アメリカ・モデル福祉国家〈2〉リスク保障に内在する格差 (シリーズ・アメリカ・モデル経済社会)』昭和堂.

- 高梨文彦, 2002, 「福祉政策と連邦主義-アメリカの公的扶助法におけるウェイバー条項」  
『早稲田政治公法研究』第 69 号, 357-84 頁.
- アレクシ・ド・トクヴィル, 松本礼二訳, 2005, 『アメリカのデモクラシー第一巻 (上)』岩  
波文庫.
- 中野勝郎, 1993, 『アメリカ連邦体制の確立 - ハミルトンと共和政』東京大学出版会.
- 西山隆行, 2008, 『アメリカ型福祉国家と都市政治 - ニューヨーク市におけるアーバン・  
リベラリズムの展開』東京大学出版会.
- 根岸毅宏, 2006, 『アメリカの福祉改革 (アメリカの財政と福祉国家)』日本経済評論社.
- アレクサンダー・ハミルトン・ジョン・ジェイ・ジェームズ・マディソン, 斎藤眞・中野  
勝郎訳, 1999, 『ザ・フェデラリスト』岩波書店.
- ポール・ピアソン, 粕谷祐子訳, 2010, 『ポリティクス・イン・タイム - 歴史・制度・社会  
分析』勁草書房.
- 古矢旬, 2002, 『アメリカニズム - 「普遍国家」のナショナリズム』東京大学出版会.
- ダニエル・ベル, 岡田直之訳, 1969, 『イデオロギーの終焉 - 1950 年代における政治思想  
の涸渇について』東京創元新社.
- 益田直子, 2010, 『アメリカ行政活動検査院 - 統治機構における評価機能の誕生』木鐸社.
- 松尾知明, 2010, 『アメリカの現代教育改革: スタンダードとアカウンタビリティの光と  
影』東信堂.
- 山岸敬和, 2014, 『アメリカ医療制度の政治史-20 世紀の経験とオバマケア-』名古屋大学  
出版会.
- シーモア・M・リプセット, 内山秀夫訳, 1963, 『政治のなかの人間 - ポリティカル・マ  
ン』東京創元新社.