

# 「貧困との戦い」の起源

——大統領のリーダーシップという視点から——

山岸 敬和

## はじめに

1963年11月22日、全米そして全世界に衝撃が走った。ジョン・F・ケネディ大統領がテキサス州ダラスで暗殺されたのである。ダラスからワシントンDCに向かう大統領特別機エア・フォース・ワン内で大統領就任の宣誓を行ったリンドン・B・ジョンソンは、ケネディ暗殺後のショックからアメリカ合衆国を立ち直らせるという重責を負わされた。ジョンソン大統領は、ケネディ政権との継続性を強調しながら、最初に重要政策として選んだのが貧困対策であった。貧困撲滅への取り組みは「貧困との戦い (War on Poverty)」と名付けられ、その重要な部分が1964年8月20日に様々な貧困プログラムが含まれた経済的機会法 (Economic Opportunity Act of 1964) として実を結んだ。

アメリカ史上「貧困との戦い」は画期的なものであった。というのも、「貧困との戦い」で撲滅しようとしたのは「固定化された」貧困層であったからである。1929年に始まった大恐慌を受けてフランクリン・D・ローズヴェルトが行った貧困政策の中心は、経済不況が原因で職を失った人々を対象としたプログラムであった。他方「貧困との戦い」は、経済状況は比較的良好であった1960年代半ばに行われた。そして「貧困との戦い」で救済しよう

としたのは、一時的な経済不況のあおりで失業した人々ではなくて、慢性的に貧困状態にある人々であった。言葉を換えれば、「貧困との戦い」は豊かな時代に存在する貧困層を撲滅するという目的で行われたのである。

貧困の撲滅のために経済機会法の中で目玉プログラムとして位置づけられたのがコミュニティ・アクション・プログラム (Community Action Program, 以下 CAP) であった。CAP は新しい概念をもったプログラムであった。CAP の新しい発想というのは、連邦政府が州・地方政府を介することなくコミュニティに直接補助金を出すだけでなく、貧困者をプログラムの企画・運営に参加させることによって、貧困者に対して経済的機会のみならず政治的機会を提供しようとするものであった<sup>1)</sup>。

本論文の目的は、「貧困との戦い」をケーススタディとしながらアメリカ大統領のリーダーシップ論を再考することである。アメリカ大統領のリーダーシップ論についてはリチャード・ニュースタッドが、高度の分権化したアメリカ政治制度のもとでは大統領は他者に対する強制力は持ちえず、「説得する力」が大統領の持ちうるリーダーシップの源泉である、と議論する<sup>2)</sup>。また、ステファン・スクロウニックは、大統領が自らの政策を押し進める権力を持ち得るかどうかを考える上で、各大統領が就任した「ポリティカル・タイム」が重要であるとする。すなわち各大統領の権力は、個人の政治的スキルやスタイルにかかわらず、歴史的に繰り返される政治的・制度的ダイナミズムに大きく影響される、とスクロウニックは論じる<sup>3)</sup>。

大統領のリーダーシップの強弱を、ニュースタッドのように大統領個人の「説得する力」に求めるか、スクロウニックのように大統領が置かれた政治的・制度的ダイナミズムに求めるか、これは二者択一の問題ではなく、おそ

1) 「州・地方政府」とは州、市、カウティレベルの政府を表している。

2) Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: The Free Press, 1990).

3) Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton* (Belknap Press of Harvard University Press, 1997).

らく大統領のリーダーシップを複眼的にみるために両者とも重要であると考えられる。したがって本論文は、彼らの議論を正面から否定するものでも、肯定するものでもない。ただ、彼らの議論や、その他多くの大統領のリーダーシップを論じる研究は、大統領のリーダーシップを明示的にないしは暗示的に「大統領が推し進める法案を成立させる力」と読み替えて研究を行っている。本論文は、この前提に依らない大統領のリーダーシップ論を示したい。

大統領のリーダーシップを「大統領が推し進める法案を成立させる力」とすると、大統領が支議会で通過させたい法案の成立を、どのように上下院議員、利益集団、世論を説得するかに研究の焦点が当てられる。しかし、大統領は法案の立法過程のみに介入するわけではない。どのような法案が立案され、どのように執行されるのか、これらの過程でも大統領はリーダーシップを発揮しうる。そして、これらはもちろん法案が議会で承認されるか、そして法案がどのような結果をもたらすかに多大な影響を及ぼす。したがって、本研究は大統領が政策過程全体を通しどのような介入を行い、それがどのような効果を持つのかを検討するものの一部として位置づけられる。

「貧困との戦い」は、ジョンソン大統領がこれを政権の目玉として自ら位置付けた政策であった。ジョンソン大統領は法案の立法過程においてどのようにその優先順位を高めたのか、そして政策内容についてはどのようなリーダーシップを発揮したのかを分析することで、大統領の政策過程への関わり方を再考することができると思う。具体的には、大統領の政策観、政治的スタイル、そして政治、社会的状況が経済機会法の立案過程に影響を及ぼしたのかを論じる。

## 1. ジョンソン大統領と貧困問題

アメリカ大統領がある特定の政策にどのように介入するのかを考える上で、三つの重要な要因を考えなければならない。第一に、大統領個人がその政策に関連するどのような経験をもつのか。第二に、大統領がどのような政

山岸敬和

治スタイルで政策に関わろうとするのか。最後に、大統領がどのような政治的環境に置かれているのか。ここではジョンソン大統領についてこれらの点を中心に述べる。

### 1-1) ジョンソン大統領の貧困観

ジョンソン大統領の生まれ育った環境は「貧困との戦い」の立案過程において影響を及ぼした。まず、貧困政策の優先順位を高める効果があったこと。そして「貧困との戦い」のコミュニティの政治的活性化が貧困撲滅の鍵であるという基本的精神を推し進める結果となったことが挙げられる。本節では、ジョンソンが貧困に対する考えを形成する上で重要だと思われる三つの経験、1) ジョンソンの少年時代、2) 教師時代、そして3) 全国青年局(National Youth Administration, 以下NYA) 勤務時代に注目する。

ジョンソンは、テキサス州のジョンソンシティーという白人が住民のほとんどを占める小さな町に生まれた。「ジョンソンシティーを訪れたとき、私は地球の果てに来たのかと感じた<sup>4)</sup>」という言葉は、その当時の町の様子を表している。ジョンソンシティーは産業発展につながる石油の発掘がなかったこともあり、貧困地帯であった。

ジョンソンの幼少時代、ジョンソンシティーには電気が通じてなかった。ジョンソン夫人の通称レディ・バード・ジョンソンは後にジョンソンが生まれた環境からどのような影響力を受けたのか述べている。「ジョンソンは、彼の母親が井戸から水をくみ上げたり、自動洗濯機がなく手で洗濯をしたり、手で床を磨かなければならない状況を見て、貧困問題への関心を深めていった<sup>5)</sup>。」またジョンソン自身も、「アメリカにおいてなされるべき仕事

4) Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson: The Path to Power* (New York: Alfred A. Knopf, 1982), p. 56.

5) Merle Miller, *Lyndon: An Oral Biography* (New York: Baltimore Books, 1980), p. 11 からの引用。

(貧困対策)を認識するために少年時代からの経験が大きな助けになった<sup>6)</sup>と述べている。このように、ジョンソンの少年時代の貧しい経験が、彼の政治家としての貧困問題に対して関心を持つ背景となった。またジョンソンの生まれ育ちは、マイノリティーだけでなく、白人の中にも根強い貧困層が存在することを彼に意識させることになった。

1927年、ジョンソンは南西テキサス州立教員養成大学(現在テキサス州立大学サンマルコス校)に入学した。財政的に困難な状況に陥ったジョンソンは、一年間の休学を強いられ、テキサス州のカトゥーラというメキシコ国境から北60マイルにある小さな町で教師として働いた。ジョンソンは、そこでの体験を以下のように述べている。「メキシコ人が大半を占める生徒の間に広がる失望感や、彼らが学校へ来るときに見せるいぶかしげな表情を見たことは決して忘れることができない。彼らのほとんどは朝食抜きで登校し、空腹で、いつも彼らは私にこう訴えているようであった。「なぜ人々が私が好きではないの?」「なぜ彼らは私を嫌っているの?」<sup>7)</sup>」。

ジョンソンは回顧録の中で、次のようにカトゥーラでの経験が彼の社会問題への取り組みに及ぼした経験について述べている。「私が1930年代にカトゥーラで教えたとき、私は生徒の両親にPTAに参加するように説得した。そのような参加行動は、彼らにとっては新しいことであった。しかし、彼らはその会合に来るようになった。……注目すべきは、その両親たちが、いったん彼らの声が組織の中で生かされることが分かった時点から、彼らは積極的に子供の学校生活に関心を示すようになったということである。私は、そこでの経験をNYAでの活動に持ち込んだ<sup>8)</sup>。」このように、ジョンソンはカ

6) Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963-1969* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), p. 71.

7) Bruce J. Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents* (Boston, New York: St. Martin's Press, 1966), p. 9.; J. Ronnie Dugger, *The Politician* (NY: W. W. Norton and Co., 1982), pp. 115-116.

8) Johnson, *The Vantage Point*, pp. 74-5.

山岸敬和

トゥーラでの経験を通して、貧困問題を解決するために貧困者自身のプログラムへの参加が重要であることを学んだ。

ジョンソンは大学卒業後ヒューストン高校で教鞭をとった後、1930年の中間選挙後、テキサス州選出のリチャード・ケルバーク下院議員の立法スタッフとしてワシントン D. C. で働きだした。そして彼は、1935年6月にローズヴェルト大統領が貧困層の若者へ職業訓練を提供するためのNYAを設立した時に、テキサス州NYAの長官となった。ジョンソンはここで黒人と政治的な接触をしている。彼はNYAでの活動を通してテキサス州の黒人コミュニティから感謝と尊敬を受けた。ジョンソンは、黒人を彼の顧問会議に公式に加えることはなかったが、非公式には黒人リーダーと話し合いの機会をもち、黒人の若者もNYAのプログラムの対象となることを確約した<sup>9)</sup>。

ジョンソンがNYAでの経験を重視していたことは、1963年の12月にテキサス州オースティン市にあるジョンソン牧場で貧困問題についての議論が行われた際に、ジョンソンの後を継いでNYAのディレクターになったジェシー・ケラムを招き議論に加えていることにも表れている。また、大統領経済諮問会議（Council of Economic Advisors, 以下CEA）で貧困政策を作成していたウォルター・ヘラーに対しても繰り返しNYAでの経験に言及している<sup>10)</sup>。ジョンソンも、回顧録のなかで「貧困プログラムは、もし人々がその手にプログラムを計画する機会を持ち、そして自主性を持てば、政府によって押し付けられるよりも、成功する確立は高い<sup>11)</sup>」と述べている。まさにジョンソンはカトゥーラでの経験から学んだことを連邦政府の政策の中でも実感したのである。

9) Schulman, Lyndon B. Johnson and American Liberalism, pp. 15-7.

10) Michael L. Gillette, *Launching the War on Poverty: An Oral History* (New York: Twayne Publishers, 1996), p. 24 (Walter Heller). この著書は、「貧困との戦い」に関するオーラル・ヒストリーを集めたものである。文献案内の最後の括弧内にはオーラル・ヒストリーの聞き取り相手を示している。

11) Johnson, *The Vantage Point*, p. 75

このような経験を持ったジョンソンは、1937年に下院議員になって以降、当時のいわゆる保守派の南部民主党議員と一線を画していた。1939年に当時副大統領であったテキサス州出身の民主党保守派のジョン・ガーナーが、大統領候補として立候補しようとしたときに、ジョンソンは彼への推薦の要請を拒否したことを始め、公民権問題に対する態度も南部出身という分類を超えるものであった<sup>12)</sup>。さらに、ジョンソン政権発足時はマクナマラ上院議員のもとでスタッフとして働き、後に経済機会局（Office of Economic Opportunity）に加わったロバート・ペリンは次のように述べている。「ジョンソンは副大統領に就任して以来、全国的、世界的視野で政治をみることに興味をもち、また実際にそれを身につけた。……ジョンソンは大統領としては南部の支持者とは一線を画していた<sup>13)</sup>。」このようにジョンソンは南部に生まれながら、人種、貧困問題に政府がより積極的に介入することを支持する背景には、彼の個人的な経験があったことが考えられる。

ジョンソンは、少年時代に貧困を実体験し、教師時代とNYA時代を通じて、貧困者自らによるプログラム参加の重要性を痛感した。しかし、貧困者による参加というものはローズヴェルト大統領が行った貧困政策全体からみればほとんど重要視されていなかった。1930年代には、貧困は経済不況からくる一時的な問題であるという認識や、貧困に陥るのは個人の怠惰さが原因であるという考え方が広まっていた<sup>14)</sup>。このような雰囲気の中で、ジョンソンはローズヴェルトによるニューディール政策とは異なった新たな方策の必要性を感じていたに違いない。ジョンソン政権下で貧困政策の形成に行政予算局（Bureau of the Budget, 以下BOB）の代表として参加していたウィリアム・キャノンが、ジョンソンの貧困政策について以下のように述べて

12) Schulman, Lyndon B. Johnson and American Liberalism, p. 22.

13) Oral History of C. Robert Perrin, 10 March 1969, p. 10, Interview by Stephen Goodell, University of Texas Oral History Project, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas.

14) James Patterson, *America's Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*, 4<sup>th</sup> ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000) を参照。

いる。「ジョンソンがニューディールのプログラムを再開するという前提に立って行動しているスタッフは誰もいなかった。彼はそれを越えたかったのだと私は思う<sup>15)</sup>。」すなわち、ジョンソンは、貧困者の参加というものをポスト・ニューディールにおける新しい福祉国家を建設するための重要な基盤にするというアイデアを若き時代に培ったのである<sup>16)</sup>。

## 1-2) ジョンソン大統領の政治スタイル

大統領の貧困政策へのリーダーシップを考える上で、重要な点である大統領個人の貧困政策に対する考え方を前節で述べた。ここでは、重要だと考えられるもう一つの点、ジョンソン大統領の政治スタイルについて述べる。

ジョンソンは、政策過程に積極的に関与するための意思と組織を持っていた<sup>17)</sup>。彼は、立法活動に積極的に関与するために、議会や利益集団などとの関係を調整するスタッフを持った。政権内における議会対策スタッフは、すでに共和党のアイゼンハワー政権時に、民主党支配の議会対策のために設置されていた。ケネディ大統領はそれを継承し、民主党が支配している議会に対しても議会対策スタッフを置いた。それはケネディのリベラルな政策に反対する、保守系の民主党議員、特に南部州選出議員への対策を意味していた。ジョンソンは、ケネディ政権下で議会対策スタッフであったローレンス・オブライアンに引き続き議会対策を行わせた。ジョンソンは、それまでの立法府と行政府との関係に革命を起こしたといわれる。法案が提出されることから、それが実際に正式にアメリカ市民の法律として成立するまで積極的に介入する姿を、ジョンソンの側近であったドリス・カーンズは「まるで議会

15) Oral History of William B. Cannon, 21 August 1982, pp. 38-9, Interview (AC 83-68) by Michael L. Gillette, Lyndon B. Johnson Oral History Project, LBJ Library, Austin, Texas.

16) Sidney M. Milkis, *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 203.

17) アメリカ大統領制の下では、議員内閣制と異なり、大統領には議会への法案の提出権はない。



制民主制の内閣総理大臣のようであった」を表現している<sup>18)</sup>。

大統領のホワイトハウスの運営法には大きく分けて権限を特定のスタッフに委任する階層的な運営法と、大統領自身が全ての案件の細部にまで介入する“車輪のスポーク”的運営法との二つの分類ができる。ジョンソンは後者に分類される。ジョンソン以降の多くの大統領は前者が多く、特にレーガンがその典型であった。彼は首席補佐官にホワイトハウスの事務系統の調整、優先政策の選別、基本的な政治的戦略の形成などを任せていた。しかしジョンソンは、アイゼンハワー政権で初めて置かれた首席補佐官を用いることもなく、彼自身がホワイトハウス内の全ての決定の中心にいた<sup>19)</sup>。

また、ジョンソンは、公民権、教育、保健のような政策分野の利益集団との関係を維持するための業務をホワイトハウスの個別の補佐官に任せ、それらの特定の政策分野においてはその補佐官との連携を密にとった<sup>20)</sup>。また、ジョンソンは、議会に提示する法案を立案するために、ホワイトハウス補佐官を含んだ作業部会（タスク・フォース）を好んで使用した。彼は、既存の官僚組織内で議論を行わないことによって、より議論の秘密性を保ち外部からの政治的圧力にさらされないようにするために細心の注意を払ったのである<sup>21)</sup>。

さらにジョンソンは、他者に対して自分の主張を聞き入れさせることにたけていた。コラムニストのローランド・エヴァンズやロバート・ノヴァクが述べているように、ジョンソンの政治家としての長い経験で培われた「懇願、

---

18) Doris Kearns Goodman, *Lyndon Johnson and the American Dream* (New York: Harper & Row, Publishers, 1976), pp. 236-7. Schulman, *LBJ and American Liberalism*, p. 87 も参照。

19) George C. Edwards III and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making* (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 203, 249.

20) Norman C. Thomas and Joseph A. Pika, *The Politics of the Presidency*, 4<sup>th</sup> ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), p. 338; Edwards and Wayne, *Presidential Leadership*, p. 182.

21) Michael Nelson, ed., *The Presidency and the Political System*, 4<sup>th</sup> ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1995), p. 356.

山岸敬和

非難、甘言、あざけり、激しい攻撃、苦情、脅迫<sup>22)</sup>」などによる一対一の交渉能力は、大統領としてリーダーシップをとろうとする際に有利な条件となった。

以上のように、ジョンソンは、他の大統領と比べると、政策の細部にまで介入することを好み、そして自らの意思を政策に反映させるための個人的資質を兼ね備えていたと言える。しかし、ジョンソンのリーダーシップを考えるためには、ジョンソン個人の政治スタイルだけではなく、ジョンソンを取り巻く政治的状況も考慮にいれないといけない。

### 1-3) ジョンソンが置かれた政治的環境

リチャード・ニュースタッドは現代大統領 (modern presidency) という言葉を使って、19世紀型の大統領とそれ以降の大統領との大まかな区別を行った。彼によると、特に1930年代の経済危機以降に、行政府が拡大したことで初めて大統領はアメリカ政治の中心となり、経済政策や社会政策を形成する過程で中心的役割を担うことが市民から期待されるようになった。しかし、責任、職務の量、市民からの期待などが高まってきていた、ということだけではジョンソン大統領を取り巻く政治的環境を理解できない。これらに加え、ケネディ暗殺という国を大きく揺るがす出来事を考慮に入れなければならない。

ケネディ大統領の暗殺はアメリカ市民に利他的な道義心の風を吹き込んだ<sup>23)</sup>。さらに、ケネディ政権が着手しながら達成できなかった問題を、ジョンソン政権のもとで解決されることを望む風潮が広がった。それをヴァーノン・ポーネットはこう述べている。「最初の1963年から64年の間に新しい大統領に託された仕事は、ジョン・ケネディがやり残したことを“継続すること”である。……ケネディは1961年に、「さあ始めよう (Let us begin)」

22) Schulman, Lyndon B. Johnson and American Liberalism, p. 43.

23) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 113 (Nobert Shlei); Johnson, *The Vantage Point*, pp. 70-1.

と述べたが、ジョンソンはそれに対して、「さあ続けよう (Let us continue)」と市民に訴えた<sup>24)</sup>」のである。ケネディ暗殺によってショックを受けていたアメリカ世論は、大統領職を引き継いだジョンソンに対して比較的同情的であったといえる。

しかし、ジョンソンの国内問題担当補佐官であったジョセフ・カリファノの以下の記述は、当時のジョンソンを取り巻く政治的環境の不安定さを示している。「ケネディ大統領の暗殺によって生まれた同情と、1964年の大統領選挙での地滑りの勝利は、アメリカに変化をもたらすために比類ない機会を与えた。しかし、それはジョンソンが十分すばやく行動した場合だけという条件付きであった。彼が大統領に就任した当初にもっていた政治的資源はすべて抜けたものであった。しかし彼に与えられた比較的自由に行動できる時間は限られており、また政治的資源は長期にわたって良好なものだとは限らないと考えていた<sup>25)</sup>。」このように、ケネディ大統領暗殺は、必ずしもジョンソンに自由な行動権を長期的に保障したとはいえなかったのである。

ジョンソンが大統領に就任した時代に、アメリカの政党がどのようなイデオロギーの特徴を持っていたのかを考えることは、以上で述べたような懸念をなぜジョンソンが持っていたのかを理解するための一助となる。1960年代当初においてはアメリカ市民全体のイデオロギーの色分けは政党加入によってなされていたわけではなかった。28パーセントの共和党員は自らを“リベラル”であるとし、29パーセントの民主党員は自らを“保守”とみなしていた。また、アメリカ市民全体の51パーセントだけが、自分自身をリベラルとみなしていた<sup>26)</sup>。当時の民主党と共和党は、現在のものと比べて、イデオロギー的により幅広い勢力を各々抱え込んでいたのである。革新的社

24) Vaughn Davis Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1983), pp. 45-7.

25) Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism*, p. 82; Joseph A. Califano, *Triumph & Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years* (New York: Simon & Shuster, 1991), p. 11.

26) Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, p. 5.

会政策を支持していたネルソン・ロックフェラーなどの人物が共和党に属していたり、南部保守派が民主党の中で大きな影響力を持っていたりしていたのである。このようなことから、ジョンソンの置かれた政治的環境は、政策を素早く成立させ、そして短期間で十分な成果を残さなければ、民主党やアメリカ市民の支持を得続けることは困難であるというものであった。

## 2. ジョンソン大統領と経済機会法の立案過程

サール・レヴァイタンは経済機会法を含む「貧困との戦い」や「偉大な社会」プログラムはジョンソン政権内のエリート専門家から生まれたのではなく、アイゼンハワー、ケネディ時代のマンパワー政策、経済政策、その他のものから引き継いだものであり、実際は大統領のリーダーシップはあまり重要ではなかった、と主張している<sup>27)</sup>。

事実、経済機会法に含まれるプログラムをみると、ジョンソン政権下で「発明」されたものではない。しかし、それでジョンソン大統領のリーダーシップが重要ではなかったとはいえない。というのも、ジョンソン大統領の「貧困との戦い」は、それ以前の貧困政策と比べ、大きく二つの相違点があるからである。第一に、ジョンソンは慢性的な貧困問題を優先順位の高い連邦レベルのアジェンダに設定した。ポール・ライトが「アジェンダが設定される空間は限定されており、大統領がその優先順位を決定しなければならない<sup>28)</sup>」と述べているように、大統領の政治的、時間的制限から、実際に行うことができる政策は限られている。そのような状況で、ジョンソンは「貧困との戦い」を政権発足後最初の重要なアジェンダとして設定したのであ

27) Borner, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, pp. 60-1; Sar Levitan, "The Myth and the Pendulum," in William S. Livingston, Lawrence C. Dodd, Richard L. Schott eds, *The Presidency and Congress: A Shifting Balance of Power?* (Austin, Texas: LBJ School of Public Affairs, 1979), p. 190.

28) Thomas and Pika, *The Politics of the Presidency*, p. 335.

る。第二に、ジョンソン大統領は、コミュニティー・アクション・プログラム（CAP）を「貧困との戦い」の中心に据えることによって、「貧困者の参加」を貧困政策の大きな柱に据えた。そこで本節では、まず「貧困との戦い」におけるジョンソン大統領のリーダーシップを明確にするため、ケネディ政権下で計画、実施された貧困政策について述べることから始める。

## 2-1) ケネディ政権下における貧困政策

「貧困との戦い」という言葉は、ジョン・F・ケネディが1960年の大統領選挙中にニューヨークのハイド・パークで行った演説の中で最初に使ったものである<sup>29)</sup>。しかし、ケネディは大統領に就任してからは、ベルリン、キューバ、ヴェトナム問題などの外交問題に彼のエネルギーの大部分を割き、連邦政府による貧困政策をはじめとする主要な国内政策の多くは政権内の優先順位は低く、また議会もリベラルな社会政策に対しては抵抗を示した<sup>30)</sup>。実際にケネディ大統領自身が貧困問題の重要性をどれくらい認識していたかという議論は別にして、少なくとも1963年の春までは、彼は貧困政策を重要なアジェンダとして扱うという行動はとらなかった<sup>31)</sup>。

しかし、ケネディ政権下でも貧困政策に関する計画は行われていた。ケネディは、二つの経験から貧困問題に関心を深めたといわれる。第一に、1960年にウェスト・ヴァージニア州へ選挙遊説に行った際、実際にアパラチア山脈付近の貧困地域の状態を目にしたこと、第二に、アメリカの貧困状態を描き出した「もう一つのアメリカ (*The Other America*)」などの出版物

29) David M. Welborn and Jesse Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State: The Johnson Presidency* (Austin, Texas: University of Texas Press, 1989), p. 59.

30) Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism*, p. 62; Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 115 (C. Robert Perrin). 本間長世『アメリカ大統領のリーダーシップ』（筑摩書房, 1992年）, 228-29頁も参照。

31) Narrative History, Administrative History of OEO Vol. I, p. 11, LBJ Library.

山岸敬和

が発表され<sup>32)</sup>、ケネディ自身もこれらに大きな影響を受けたことである<sup>33)</sup>。このような経験もあり、ケネディは外交問題と比較すると優先順位が低いながらも貧困政策への関心を持っていた。

ケネディ政権下の貧困政策は大きく二つの流れがある。一つは、実弟であり司法長官であったロバート・ケネディを中心とする流れ、もう一つは、CEAの議長であったウォルター・ヘラーを中心とする流れである。これらは後に、ヘラーがロバート・ケネディの流れを一部吸収するという形で、ジョンソン政権へつなげていく。まず、ロバート・ケネディの流れから見ていきたい。

ロバート・ケネディは、貧困問題の解決には貧困者自身のプログラムへの参加が重要である、という考えを採用した。貧困者対策はアイゼンハワー政権によっても行われていたが、1961年に少年少女の非行に関する大統領諮問委員会（President's Committee on Juvenile Delinquency, 以下 PCJD）の議長にロバート・ケネディ司法長官が任命され設立されたことが、それまでの貧困政策の見直しのきっかけとなった。

ロバート・ケネディに率いられたPCJDのスタッフは自らを「ゲリラ」と呼んでいた。ゲリラとはそれまでの戦い方とは異なる戦術で社会問題に取り組む姿勢を表していた。貧困問題が少年少女の非行問題の原因であると定義しながら、貧困問題を解決するための新しいアプローチを模索した。彼が出

32) Michael Harrington, *The Other America* (New York: The Macmillan Company; 1963).

マイケル・ハリントンは貧困生活の状況を赤裸々に描写し、アメリカに永続的に続く貧困層に存在するサブカルチャーを明らかにした。そして彼は、このような貧困の構造的な原因を強調した。この著書の登場によって、アメリカ市民は「豊かな時代のなかの貧困」という矛盾に直面しなければならなかった。Frank Stricker, *Why America Lost the War on Poverty: And How to Win It* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2007), 43-7.

33) Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism*, p. 71. 以下の二つの記事も貧困問題にアメリカ市民の目を向けさせたという点において有名である。Dwight MacDonald, "Our Invisible Poot," *New Yorker*, January 19, 1963, p. 8; Homer Bigart, "Kentucky Miners: A Grim Winter," *New York Times*, October 20, 1963.

した結論は二つあった。第一に、貧困の根本的原因は不十分な機会であるということ。第二に、不十分な機会には経済的機会のみならず政治的機会も含まれ、その解決策として「コミュニティ・アクション—曖昧な概念であるが、官僚的、トップダウン、連邦政府からの施しなどというものとは全く違うもの」が重要であるということを示した。実際に、PCJDは連邦政府ではなく地方政府にプログラムの計画をさせ、少年少女非行の原因を排除することを目標とし、60都市の60の計画に対して補助金を支給した<sup>34)</sup>。PCJDのこのような考えはジョンソンのCAPに継承された<sup>35)</sup>。

ケネディ政権下におけるもう一つの貧困政策の計画はウォルター・ヘラーを中心に行われた。ケネディは少年少女の非行問題から貧困問題に関与していったが、ヘラーは貧困政策全般の再検討をケネディから任された。

1962年12月、ケネディ大統領はCEAの委員長であったウォルター・ヘラーにアメリカ国内における貧困問題の実態に関する情報を収集するように命じた<sup>36)</sup>。ケネディ政権下においては、CEAが国内政策を立案するのに大きな役割を果たしていたことが背景にあった<sup>37)</sup>。ヘラーは、1963年夏までに、ケネディから許可を得て、貧困問題を調査し解決するための作業部会を設立した。しかし、この作業部会に加わったロバート・ランプマンは、「この作業部会の開始当初は試験的であり、低調なものであった<sup>38)</sup>」と述べている。やはり貧困政策がケネディ大統領によって高い優先順位に設定されたものではなかったことが一因であるといえる。

ヘラーは低調な作業部会を活性化させるため「[これまでケネディ政権が

---

34) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 2.

35) Jeff Shesol, *Mutual Contempt: Lyndon Johnson, Robert Kennedy, and the Fend that Defined a Decade* (New York: W. W. Norton, 1997), p. 169.

36) Schulman, Lyndon B. Johnson and American Liberalism, p. 71.

37) Robert A. Divine, ed., *Exploring the Johnson Years* (Austin, Texas: University of Texas Press, 1986), p. 130.

38) Gillette, *Launching the War on Poverty*, pp. 6–8 (Robert Lampman).

山岸敬和

経済政策の中心として行ってきた] 減税は素晴らしいことですが、それでは所得の最下層の人々にはなんの助けにもならない」とケネディ大統領と側近のセオドア・ソレンソンに訴えた。そして貧困政策をその翌年 1964 年にケネディ大統領が推進する立法プログラムの重要なものとすべきであると主張した<sup>39)</sup>。

しかし、この作業部会の低調ぶりはケネディが暗殺されるまで変わらなかった。1963 年 10 月中旬にホワイトハウスにおいて行われた貧困政策に関する会議での様子でもそれが明らかである。ウィリアム・キャノンによるとその会議は「大失敗」であり、「その大失敗の原因の一つは、作業部会の中に、ケネディ大統領が本当に貧困政策を行う強い意志を持っているのかということに対する疑念があったことである<sup>40)</sup>」と述べている。

1963 年の 11 月 5 日、ヘラーから農務省、商務省、労働省、保健・教育・福祉省などにメモがまわされている。ヘラーはその中で、既存のプログラムでは貧困者問題は解決されず、新しいプログラムの立法が必要であることを述べているが、その新しいプログラムがどのようなものであるのかに関連する具体的な記述はそのメモにはない<sup>41)</sup>。

ケネディ大統領がダラスで暗殺される三日前、ケネディはヘラーと貧困政策について話し合っている。そのなかでケネディは次のように述べている。「私は、貧困問題に対して何らかの対処を必ず行うつもりだ。まだ、その対処法が何かということは分かっていない。しかし、君はその対処法を探す作業を続けなさい。そして、数週間以内に私のところに報告に来なさい<sup>42)</sup>。」この時点でのケネディは、貧困政策の必要性は認識していながらも、その

---

39) Ibid., p. 9 (William M. Capron).

40) Oral History of William B. Cannon, August 21, 1982, p. 3, LBJ Library.

41) Legislative Background Economic Opportunity Act of 1964, War on Poverty Box 1, LBJ Library.

42) Oral History of Walter W. Heller, February 20, 1970, p. 20, Interview by David G. McComb, University of Texas Oral History Project, LJB Library.



具体化に向けて一步踏み出せない状態であったといえる<sup>43)</sup>。ケネディは、1964年の大統領選挙の前の時点で大規模な貧困政策を行うことに対しては積極的ではなかったのである<sup>44)</sup>。

以上、ケネディ政権ではロバート・ケネディ司法長官に率いられたグループとウォルター・ヘラー CEA 議長が率いたグループによってそれぞれ貧困政策への新しいアプローチが模索された。しかし、ケネディ大統領にとって貧困政策は優先順位の高いアジェンダではなかった。貧困政策が最重要アジェンダとして登場してくるのはケネディ大統領が暗殺されジョンソンが大統領になってからである。

## 2-2) 「貧困との戦い」と CAP の登場

1964年の1月8日にジョンソンは大統領に就任後最初の一般教書演説のなかで、「この政権は今ここで、アメリカにおける貧困との無条件の戦いを宣言する<sup>45)</sup>」と述べた。彼は、大統領としてのリーダーシップの試金石として「貧困との戦い」を選んだ。そして外交問題に重きを置いたケネディとは全く異なる一步をジョンソン政権は踏み出したのである。ここでは、ジョンソンがどのような立案グループを構成し、その中の議論で彼がどのような影響力を及ぼしたのかを議論する。

1963年11月22日のケネディ暗殺事件の翌日には、ジョンソン新大統領のもとにウォルター・ヘラーが貧困問題の重要性を訴えるために訪れていた。その時の様子をジョンソンは回顧録でこのように述べている。「ヘラー

43) Borner, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, p. 57; Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), p. 1012; Michael L. Gillette, *Launching the War on Poverty*, 22-3 (Capron).

44) Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism*, p. 71; Oral History of William B. Cannon, March 21, 1982, p. 3, Interview by Michael L. Gillette, Lyndon B. Johnson Library Oral History Project, LBJ Library.

45) *United States Statutes at Large 1964*, vol. 78 (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1965), pp. 112-8.

山岸敬和

は、私に差し迫った質問を投げかけた。それは、私が大統領として CEA に貧困政策を進展させることを望むかどうかというものであった。……その時、私は行動しなければならないという使命感を感じた。また、アメリカに蔓延する最も手に負えない社会的病理を撲滅するための革命的な新しいプログラムを行わなければならなかった<sup>46)</sup>。」そしてジョンソンはヘラーに対して、「貧困政策は私が行うべきものである<sup>47)</sup>」と述べ、さらに「最優先課題として扱いなさい<sup>48)</sup>」と指示した。ヘラーはこの時の様子について以下のように述べている。「ジョンソンの反応はとても自発的であり、即座であった。……私はその決断が本能的、なおかつ直観的であったと考える<sup>49)</sup>。」このようにジョンソンは、ケネディ政権下では優先順位が低かった貧困政策を最重要課題のひとつとして明確に位置づけたのである。

ジョンソンがケネディ政権と一線を画したもう一つの点は、コミュニティー・アクション・プログラム (CAP) を貧困政策の中心的柱にすることであった。前述したように、CAP はジョンソン政権下で一から作られたものではない。ロバート・ケネディの PCJD が起源の一つであった。しかし当初、ジョンソンは CAP を貧困政策の中心に据えることに全面的な支持を与えていたわけではなかった。「貧困との戦い」のための作業部会に参加していたジェイムズ・サンクウィストは、「12 月中旬の一週間のうちにコミュニティーへの補助に関する議論は付随的な武器から、兵器工場全体になった<sup>50)</sup>」と述べている。では、ジョンソンはどのような動機で、またどのように CAP を認識して「貧困との戦い」の重要な一部としてそのプログラムを採用することに同意したのであろうか。

---

46) Johnson, *The Vantage Point*, p. 70.

47) Oral History of Heller, pp. 20-1.

48) Johnson, *The Vantage Point*, p. 71.

49) Oral History of Heller, p. 19.

50) Narrative History, p. 146.

歴史家のジェフ・シェソルは、ジョンソンがCAPに対して不安を持っていたと指摘する。第一に、CAPには地方政府からの反発が予想された。このプログラムは、連邦政府と州・地方政府との関係を大きく変える可能性を持っていた。これまでは、連邦政府が州政府に補助金を出し、後は州政府が貧困プログラムの中身と運営の仕方を決める、というようなやり方が主流であった。それに対してCAPは各コミュニティの活動に対して連邦政府が直接補助金を出すというものであった。いわば、CAPは州・地方政府を頭越しにするような性格をもっていたのである。

このような不安を払拭するためにジョンソンがとった戦略は、CAPを取り下げるのではなく、逆にCAPを大規模に展開することであった。連邦政府の補助金を少数の議員の選挙区にばらまくことは決して政治的に得策ではなく、より多くの選挙区に補助金が行きわたれば、少なくとも議員からの支持は得られると考えたのである。ジョンソンは回顧録でこのように述べている。「私は小規模なプログラムでは議会を通過させることはできない。それは大規模で大胆でなくてはならず、またアメリカ全体に真の衝撃を与えなければならなかった<sup>51)</sup>。」また、どうしても貧困問題への新しいアプローチが必要であったという事情もある。ジョンソンは、これまで行われてきたプログラムの慢性的な貧困への効果は薄く、「単一の貧困プログラムでは何世紀にもわたる差別、欠乏状態をひっくり返すことはできない」と述べている<sup>52)</sup>。ジョンソンは貧困問題を多様な側面が組み合わされた複雑な問題であると捉え、「貧困との戦い」は多くの前線を持つべきで、そしてそれらが統合された戦いでなければならないと考えていた。そして、新しくさらに複数のプログラムをつなぎ合わせるができるプログラムとしてCAPを採用したのである。

---

51) Ibid., pp. 73-4.

52) Johnson, *The Vantage Point*, p. 81. Michael B. Katz, *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare* (New York: Panthom Books, 1989), pp. 95-101 も参照。

山岸敬和

その他にもジョンソンがCAPを採用した政治的な理由がある。CAPはロバート・ケネディの「お得意プログラム」として知られていた。これを否定することはケネディ政権下での政策の継続と発展を誓うジョンソンにとっては矛盾となる。また、ジョンソンは保守系民主党が強いテキサス出身であり、「単なる南部の人種差別主義者」というレッテルを貼られることを避けたかったのである<sup>53)</sup>。

以上のように、ジョンソンは、連邦政府と州・地方政府との関係の悪化を危惧しながらも、「貧困との戦い」の中心的プログラムとしてCAPを据える決断をした。ジョンソンにとっては、CAPこそが「人々が貧困状態に縛られている全ての鎖を切断する<sup>54)</sup>」ものであり、それを大規模にそして速やかに行わなければならなかった。ジョンソンのCAPが採用される過程におけるリーダーシップの観点からいうと、まずはジョンソンが貧困政策をジョンソン政権の最優先課題の一つとして設定したことが挙げられる。また、既存の貧困政策の量的な拡大ではなく、質的な変化を求めるジョンソンの態度が、CAPというアイデアが採用されたことに大きく作用している。「私は既存のアプローチの寄せ集めではなく、独創的な人を鼓舞するアイデアを探していた<sup>55)</sup>」とジョンソンは当時について述べている。さらには、ジョンソン自らが経験上で学んだ、貧困者“に”与える貧困政策ではなく、貧困者“が”実際にプログラムに参加することの重要性が、ジョンソンがCAPを「貧困との戦い」の中心として位置づけた背景になっていたのである。

### 2-3) 作業部会でのCAPの定義付け

1964年の始めまでにはCAPが「貧困との戦い」の中心的プログラムにな

---

53) Shesol, *Mutual Contempt*, pp. 167-8.

54) Memo from Heller to Theodore Sorenson, December 29 1963, Legislative Background, LBJ Library.

55) Johnson, *The Vantage Point*, p. 74.

ることが決定された。しかし、貧困者の参加を謳うCAPだが、貧困者をプログラムの過程にどの程度参加させるのか、それが何の目的のために行われるのかについてはまだ議論が煮詰まっていなかった。これは「貧困との戦い」全体に関わる重要な問題であった。

ジョンソン大統領は、サージェント・シュライヴァーを「貧困との戦い」を立案するための作業部会の責任者に任命した。シュライヴァーはケネディ前大統領の義理の兄弟であった。シュライヴァーの選択によって、ジョンソンはケネディ政権との継続性を強調したかったのである。ケネディー家の威光や神秘性はジョンソンにとっては重要な政治的資源であった<sup>56)</sup>。ジャック・コンウェイもジョンソンの「貧困との戦い」について、「彼はケネディ大統領暗殺後のアメリカ国内の感情を意識し、彼はケネディ、ジョンソン両政権の“架け橋”を見つけることを望み、またケネディによって“ミル (mill)”に入れられたものを取りこぼしたくはなかった<sup>57)</sup>」と述べている。

シュライヴァーを選択した第二の要因は、ロバート・ケネディの貧困政策との相違を際立たせるということである。これは、ロバート・ケネディはケネディ大統領の実弟であることから、ケネディ大統領との継続性を示したいジョンソンの姿勢に反するようにみえる。しかし、ここにジョンソンの「貧困との戦い」に対する考え方が反映されている。1964年2月1日に、ジョンソンは、ロバート・ケネディが東アジアに滞在している間に、シュライヴァーを「貧困との戦い」のための作業部会の責任者に指名した。それはジョンソンが、ロバート・ケネディによるプログラムの焼き直しではなく、自分自身のプログラムを作成し、運営するという意思表示であった。ロバート・ケネディの影響力に対する拒絶はそのような意味を持っていたのである<sup>58)</sup>。

---

56) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. xvii.

57) Oral History of Jack T. Conway, August 13, 1980, p. 7, Interview by Michael L. Gillette, Lyndon B. Johnson Library Oral History Project, LBJ Library.

58) Shesol, *Mutual Contempt*, p. 169.

山岸敬和

ウィリアム・キャノンも「ジョンソンが、ロバート・ケネディを作業部会の責任者の候補に考えていなかったのは間違いない<sup>59)</sup>」と述べている。シュライヴァー自身も「このプログラムはケネディのものではなく、ジョンソン自身のものである<sup>60)</sup>」と述べており、ロバート・ケネディとの関連を自ら否定している。

またジョンソンはシュライヴァーの政治的能力を以下のように高く評価している。「私は、強靱な男にその作業を率いさせることを望んでいた。そして私はサージェント・シュライヴァーを選んだ。彼は、平和部隊 (Peace Corps) の長官<sup>61)</sup>として優れた能力発揮していた。その作業のなかで、彼は個人的に上院、下院議員を訪れ、必要な情報を交換した。そして一官僚にはほとんど与えられないぐらいの尊敬を議員から勝ち取っていた。彼は、様々なグループとの関係を良好に保つ能力に長けていた<sup>62)</sup>。」

ジョンソンはシュライヴァーに対する説得のなかでも以下のようなことを述べている。「他の候補者ではワシントンに根を下ろすまでに一年を要してしまう。彼らが無能だといっているのではなく、ワシントンで何が起きている、何をすべきかを分かっているかどうかが問題なのだ。このプログラムの計画に一年という時間はかけられない。<sup>63)</sup>」また、シュライヴァー宛の手紙のなかでも、「あなたの仕事は、私の代理人として、関係各省庁の活動を

---

59) Oral History of Cannon, p. 57.

60) Shesol, *Mutual Contempt*, p. 170 からの引用。

61) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 26. シュライヴァーが 1961 年に初代の Peace Corps 長官になって発足し、国家的理想主義を体現するものとして賞賛された。彼は、1966 年まで経済機会局長と Peace Corps 長官とを兼任した。

62) Johnson, *The Vantage Point*, p. 76. 以下も参照。Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 116 (Robert J. Lampman), p. 134 (Lawrence F. O'Brien, Jr.); Richard L. Schott and Damar S. Hamilton, *People, Politics and Power: The Political Appointment of Lyndon Johnson* (Chicago: The University of Chicago Press, 1983), p. 114.

63) Gillette, *Launching the War on Poverty*, pp. 30-1 (Sargent Shriver).

指揮することです<sup>64)</sup>」と書いている。以上のことから、ジョンソンは「貧困との戦い」をすばやく実行へ移すことのできる人物としてシュライヴァーを評価していたことが分かる。

このように、ジョンソンはシュライヴァーを選択することによって、ジョン・ケネディ大統領の威光を引き継ぎながら、ロバート・ケネディのプログラムの焼き直しではなく、ジョンソン流のCAPを行うことを示した。また、ジョンソンは、「貧困との戦い」の迅速な立案と立法に優先順位を高く置いたことから、その政治的能力を買ってシュライヴァーを選択したのである。では、実際にシュライヴァーが率いる作業部会でCAPに対する議論がどのようななされていたかを次に述べる。

当初シュライヴァーはCAPに対して懐疑的であった。というのは、シュライヴァーは、CAPを地方政府に対する連邦政府の権限の拡大であると捉えていたからである。BOBのウィリアム・キャノンもシュライヴァーのこのような態度を「シュライヴァーのCAPに対する疑念は強く、連邦レベルのプログラムに頼ることにに対して偏見を持っていた<sup>65)</sup>」と述べている。

シュライヴァーは1964年2月1日に作業部会の部会長として「貧困との戦い」の立案過程に正式に参加した。キャノンはこの日に開かれたミーティングについて次のように述べている。「それは決定を下すことを目的としたものではなかった。マイク・フェルドマンがホワイトハウスから参加し、CAPは連邦政府の権限を拡大するものではなく、コミュニティーの権限を強化するものであると論じた<sup>66)</sup>。」当初懐疑的であったシュライヴァーだが、2月中にはCAPを進めていくことに合意した。彼は次のようにCAPについて述べている。「ジョンソン大統領はCAPが地方政府を通して運営されるも

64) Letter from President to Shriver, February 11 1964, EX FG 11-12 / A, Box 124, LBJ Library.

65) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, p. 63; William B. Cannon, "Enlightened Localism: A narrative Scout of Poverty and Education in the Great Society," *Yale Law and Policy Review* 4 (Fall/Winter 1985): p. 25.

66) *Ibid.*, pp. 13-4.

山岸敬和

のと考えていたようだが、それは私の考えとは違っていた。私は、そのプログラムは地方の教育委員会のように運営されるものだと考えていた。……私はCAPの運営組織は教育委員会が持つような独立した地位を持つべきだと考えていた。……それゆえに、私は地方のプログラムを運営する組織は、富裕層、貧困層、また政府機関の人々によって構成されるものであり、……私たちが描いたCAPは貧困者と富裕者、またはビジネスと労働者という対立軸を持ったものではなかった<sup>67)</sup>。」シュライヴァーのCAPに対する考え方は、下院の歳出委員会の公聴会における以下の発言のなかにも表れている。「CAPの目的は、地方政府組織、そして地方の私的団体を奨励したり、また鼓舞することによって、貧しい人々が住むまさにその現場でプログラムを開始することである。その哲学は、貧困はそれに一番近い人々によって分析され、除去されるのが最良の方法であるというものであった<sup>68)</sup>。」以上のようなことから、シュライヴァーとジョンソンは、貧困者のプログラムへの参加を求めるといふ点では意見が一致していたが、貧困者のどのような参加を求めかについては意見のずれが見て取れる。シュライヴァーの方が、貧困者によるより積極的な参加を想定していたのである。しかし、この意見の差異は、プログラムの立案過程では大きな問題とはならなかった。

CAPに関して特にその執行過程において問題となったのが、以下のような文言である。「コミュニティー・アクションという言葉は、その地域の住民や、プログラムを必要とする団体のメンバーの、できるだけ可能な限りの参加 (maximum feasible participation of the residents of the areas and members of the groups served) によって運営、管理、発展させられるプログラムのことを意味している<sup>69)</sup>。」この文言には二つの問題点が絡み合っている。まずは、

---

67) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 74 (Shriver).

68) *Narrative History*, p. 55.

69) *United States Statutes at Large*, vol. 78, Public Law 88-452, Title II, Section 202 (a) (Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1964), p. 516.



参加が求められる住民とは誰なのか、という問題である。

法律には「その地域の住民」と規定しているが、それが「貧困コミュニティ」を示しているのか、もっと広い意味でのコミュニティを意味しているのか。前者であれば、貧困層のみ参加ということになるが、もし後者であれば、貧困層だけでなくその他の者も含むことになる。初期の草案のなかには「住民 (residents)」の代わりに「貧困者 (the poor)」と書かれていた。それをBOBのウィリアム・キャノンがCAPを貧困者だけを組織化するものではなく、コミュニティ全体を組織化するものであるとし、「住民 (residents)」に改めるのに貢献した<sup>70)</sup>。しかし、それでもキャノンのいうコミュニティとは具体的にはどこを指すのかは不明確のままであり、結局、誰による参加が要求されているのかを具体的に示さないままプログラムが開始されることとなった。

法律の文言の中でさらに重要な問題点だったのが、「参加 (participation)」とはどのようなものを想定してするのか、というものである。キャノンは、以下のようにCAPと地方主義とを結びつけ、CAPは決して連邦一州・地方政府の関係を危険にさらすものではないと述べている。「CAPは地域と地方政府、または公共—私的領域間のシステムの隙間に必要最小限の橋を架けるものである。さらにCAPの概念は、現在廃れかけてはいるが、未だ強力な国家の政治的イデオロギーである地方主義と共鳴している<sup>71)</sup>。」このようなことから、キャノンは基本的には既存の連邦政府と州・地方政府との関係を維持する側に立っており、貧困者がプログラムの企画や運営で中心的役割を果たすことには慎重な態度をとっている。

しかし、1964年10月から経済機会局でCAPの局長、そして経済機会局副局長を努めたジャック・コンウェイのCAPに対する見解は、ジョンソン

---

70) Oral History of Cannon, pp. 19-20.

71) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, p. 61; Cannon, "Enlightened Localism," pp. 7-9.

山岸敬和

やキャノンのものと異なる。コンウェイは、後のインタビューで、「CAPは地方政府の庇護のもと行われるものとして立案されたものでしたか」という質問に対してこのように答えている。「いいえ。ただその可能性は含んでいたでしょう。CAPを行う機関は州、カウンティ、市当局などによって形成される可能性は持っていた。また、それは私的団体である可能性もあったし……それは様々な組み合わせが考えられた。……私は、地方政府がCAPを付加的な手段として捉えるべきだ[必然的には地方政府の管轄には入らない]という考えに賛成であった。したがって、たとえ我々が地方政府の反対にあったとしても、私たちは、一旦決定が下されていれば、私的団体、非営利団体を通じてCAPの運営を行った<sup>72)</sup>。」コンウェイ自身、彼の上官にあたるシュライヴァーとの見解の相違はほとんどなかったと述べている<sup>73)</sup>。このようなことから、将来CAPを運営する経済機会局長官となるシュライヴァーとコンウェイが持っていた「参加」への認識は、キャノンの地方政府重視という認識とは異なっていた。さらには地方・市政府からの反発を懸念するジョンソンにとっては、シュライヴァーとコンウェイのCAPに対する姿勢は州・地方政府からの反発を受ける可能性が高くなるという意味においてあまり好ましいものではなかったであろう。

シュライヴァーとコンウェイのCAPへの考えがジョンソンのものと異なっていたとすれば、ホワイトハウスと「貧困との戦い」の作業チームとの関係はどのようなものであったのだろうか。CAPの長官代理であったウィリアム・ケリーによると、ホワイトハウスと作業部会の間には様々なレベルで十分なコミュニケーションが存在していた。彼は以下のように述べている。「シュライヴァーはジョンソンと議会对策について定期的に討議していたし、[ジョンソンの側近であった]ラリー・オブライアンもそれに参加していた。アダム・ヤモリンスキーは（ホワイトハウス報道官の）ビル・モイ

---

72) Oral History of Conway, p. 19.

73) Ibid., p. 19.

ヤーズと連絡をとっており、頻繁にコミュニケーションは存在した<sup>74)</sup>。」

しかし、CAPに限っていえば、それほど作業部会とホワイトハウスの間で意見のすり合わせが行われていたとはいえないようである。ジャック・コンウェイのもとでCAPの副局長であった、フレデリック・ヘイズも次のように述べ、ホワイトハウスから作業部会への参加は限定されていたとしている。「ホワイトハウスは、〔作業部会の議論の中で〕我々が実験的なCAPの実施を提案したことに對しては拒絶を示したことはあった。しかし、その後CAPが立案され、議会に持ち込まれてからはホワイトハウスの介入は限られていた<sup>75)</sup>。」

アダム・ヤモリンスキーも以下のように、ジョンソンは作業部会で実際にどのようにCAPがシュライヴァーやコンウェイによって考えられていたのかを正しく理解していなかったと述べている。「ジョンソンのCAPに対する認識は現実とかけ離れたものであったことが分かった。ビル・モイヤーズによると、法案が議会通過後、もしくはその直前までは、若いころジョンソンが参加したNYAのように、CAPは地方政府か連邦政府の機関によってのみ取り扱われると彼は考えていたのだ。したがって、私は彼がプログラムの詳細にまで入り込んでいたとは考え難い。」しかし、既述したように作業部会のなかでも地方政府組織、私的団体、また貧困者の参加問題については定義次第で幅広い解釈が存在していた。また作業部会では、その意見の相違が一本化されなかった。ジョンソンを批判したヤモリンスキーは一方で、作業部会での議論を「理論的な議論がされない大学の教室<sup>76)</sup>」のようであったと述べている。したがって、大統領のプログラムへの姿勢を議論するよりも、なぜ作業部会がそのような状況になったのかを考えるべきである。

作業部会にCAPについて統一した見解が存在しなかったことには二つ要

---

74) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 62 (William P. Kelly).

75) *Ibid.*, p. 69 (Frederick O'R. Hayes).

76) *Ibid.*, p. 49 (Yarmolinsky).

因がある。第一に、キャンノンが「CAP のコンセプトはその“柔軟性 (flexibility)”にある」と述べているように、柔軟性という CAP の性質自体が、CAP の概念をすり合わせようとする努力を妨げてしまったことが挙げられる。第二に、シュライヴァーが経済機会法の迅速な立案、立法を最優先したこと。ジョンソン大統領にとってもプログラムに柔軟性を持たせることと、プログラムを迅速に実施に移すということは最も優先されるべきことであった<sup>77)</sup>。したがって、ジョンソンのリーダーシップは、プログラムを厳密に定義するという作業には向けられなかったのである。

#### 2-4) 議会内での CAP をめぐる議論

「貧困との戦い」の具体的な法案として議会に提出された経済機会法は、1964年7月23日に上院で61対34で、下院では8月8日に226対185で可決された。結果的には「貧困との戦い」が議会内で大きな支持を受けた。では、経済機会法のなかでも新しい概念をもち、その中心的存在であったCAPがどのように議会に認識され、受け入れられ、それが作業部会での議論と相違があったのかということ进行を考察する。

シュライヴァーは、ジョンソンが貧困政策を訴える特別教書を議会へ送付した翌日の1964年3月17日に、下院教育労働委員会でCAPをこのように説明している。「CAPは、各コミュニティで貧困撲滅への長期的、包括的計画を形成するために、地元 (local) のリーダーシップ、地元の独創力を必要とする。……これは完全に自発的なプログラムであり、コミュニティや自分自身を救済したいと望む人々に新しい機会を与えるものである。しかしその選択は彼ら自身に託されている。決してそれは連邦政府や、その他のいかなる政府による権威的な統制によって押し付けられるものではない<sup>78)</sup>。」

77) Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty* (New York: Free Press, 1969), p. 84.

78) Statement by Sargent Shriver Special Assistant to the President Before the House Education and

このシュライヴァーの証言では、CAPが貧困者を対象とするということは明確に述べられているが、CAPがどのように企画され運営されるのかする組織については具体的に示されていない。

シュライヴァーは他にも公聴会のなかでこう述べている。「このプログラムの目玉はCAPである。この目的は、無用な、好ましくない、人々から搾取するような組織を“コミュニティー全体”の必要性に対応できるものに変化させることである<sup>79)</sup>。」彼はこのなかでも、変化させること事態を目標にしていることは分かるが、誰によってどのように変化が起こるのか、そしてどのような変化が起こったらプログラムが成功と呼べるのかについての説明が欠けている。

では議会のなかでは、CAPに含まれた「最大でなおかつ実行可能な参加(maximum feasible participation)の曖昧な概念が持つ危険性については議論されなかったのであろうか。当時パトリック・マクナマラ上院議員のもとで働いていたロバート・ペリンは以下のように、「実行可能な(feasible)」という言葉自体が議会における議論を曖昧にさせたと述べている。「「最大でなおかつ実行可能な参加」という文言の意味するところはという問題は……立法過程においては全く議論の対象にならなかった。……もしfeasibleという言葉を使うとすれば、“できるだけ”遠くへ行くとか、“できるだけ”早く止まるという意味を想像するだろう。……私はいつもそのように捉えていたが、feasibleという言葉は結局“どこまで”行くかということを決めることでもできたのである<sup>80)</sup>。」

長年リベラルな社会政策に反対してきた南部民主党勢力や共和党はCAPをどのように認識していたのであろうか。まず南部民主党は、伝統的に連邦

---

Labor Committee, March 17, 1964, Legislative Background, Economic Opportunity Act of 1964, War on Poverty Box 2, LBJ Library.

79) Narrative History, p. 40.

80) Oral History of Perrin, pp. 17-8.

山岸敬和

政府に対する州の権利を強く主張することから、福祉政策での連邦政府の役割を拡大する CAP については当初は批判的であった。また、CAP は黒人コミュニティに対しても連邦補助金を与える可能性を持ち、南部保守派としては受け入れることができない性格のものであったのである。ジョンソンは、回顧録のなかでこのように述べている。「私たちは最初から下院を通過させることは困難な状況にあるということを認識していた。……共和党が南部民主党議員を、“新しいプログラムは人種統合を強制するもの”であると脅して仲間に入れようと企んでいたことは明らかであった<sup>81)</sup>。」このように南部民主党勢力は、CAP が人種融合を目指すものであるとして抵抗した。

第二に、共和党の議論はどのように展開されたであろうか。下院、上院の共和党の経済機会法に対して主に以下の三つの反対意見があった。1) 既存のプログラムの焼き直しであること。2) 連邦一州関係を悪化させること。3) 新しい官僚組織の出現によって混乱がもたらされること。具体的には、まず 1964 年夏に作成された共和党綱領には、経済機会法は 42 の既存の連邦政府が行っているプログラムと重複し、また矛盾をきたすとして非難する条項が盛り込まれている。また同綱領は連邦政府に危険なほど支配権が集中してしまうとプログラムを非難している。共和党のプシンスキ下院議員(ニューヨーク州)は、プログラムによって設立される新しい組織が公共、私的分野の隙間に入り込み、それらの関係を変化させてしまうとして反対した。またジョン・タワー(テキサス州)、バリー・ゴールドウォーター(アリゾナ州)両上院議員は、法案は連邦政府による州・地方問題への介入につながると反対した<sup>82)</sup>。

ただし、経済機会法の実施によって連邦政府と州・地方政府との関係が悪化するという共和党側の主張はそのほとんどが CAP を念頭に置いたものではなかった。ウィリアム・キャンノンによると、共和党は CAP の概念に共鳴

---

81) Johnson, *The Vantage Point*, p. 78.

82) *Narrative History*, pp. 46-7.

する部分が大きかった。なぜならば、CAPは「公共政策への地方の参加を促進し、また地方の考えを表現してくれる制度を提供することによって、地方主義、非中央集権主義、そして民主主義へと向かうもの<sup>83)</sup>」であるからである。すなわち、共和党は連邦政府による既存型の貧困政策の大幅な拡大化に対し警戒していたのであって、CAPに対しては、イデオロギー的に共感を持つことができたのである。またこの地方主義的な考え方は、南部民主党勢力にも共感を与えるものであった。

また、CAPが議会でそれほど抵抗にあわなかった背景には、他に二つのジョンソンによる政治的戦略があった。一つは、ジョンソンが経済機会法の下院における法案提出者に南部民主党保守派のフィリップ・ランドラム（ジョージア州）を選んだこと<sup>84)</sup>。もう一つは、議会の保守派との取引で、作業部会から参加し、シュライヴァーの片腕として活躍し、将来的には経済機会局の副局長になると見込まれていたアダム・ヤモリンスキーを経済機会局から外すことを約束したことである。ヤモリンスキーは南部民主党保守派からラディカルであるというレッテルを貼られていたのである<sup>85)</sup>。このよ

83) Oral History of Cannon, pp. 53-4. 「貧困との戦い」の立案作業に労働省から加わったダニエル・P・モイニハンも経済機会法はアメリカの伝統的個人主義を逸脱するものではなく、決して社会民主主義的なものを目指そうとしていたのではないとの認識をもっていた (Godfrey Hodgson, *The Gentleman from New York: Daniel Patrick Moynihan* (New York: Houghton Mifflin Company, 2000), pp. 87-9. を参照)。

84) ジョンソン大統領からみると、北部リベラルや幾人かの若い共和党員が経済機会法賛成するということが認識されていたため、南部保守派の支持を取り付けるために法案提出者に指名された側面が強い。しかし、ランドラムは経済機会法を以下のように述べている。「私が見たなかでも最も保守的な法案である。なぜなら、この法案は福祉の悪循環から人々を救い出し、“税金食い虫”から“納税者”にするものである。(Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point*, p. 81.)」以上のように、議院内で議論された経済機会法案は、南部保守派のランドラムも受け入れることができるものであったということは注目すべきことである。(Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 117 (Lawrence O'Brien); Borner, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, p. 59.)

85) ノースキャロライナの議員団を中心とする勢力が、経済機会法への支持と引き換えに、ヤモリンスキーをプログラムの運営から排除するようにジョンソンに圧力をかけた。ヤモリンスキーが国防省において、南部に対して人種統合を強要する姿勢を示した

山岸敬和

うな二つの政治戦略は CAP そして法案全体を議会に承認させるために重要であった。

## まとめ

リンドン・B・ジョンソン大統領は、「貧困との戦い」の成立過程にそれが立案される段階から影響を及ぼした。ケネディ暗殺は、アメリカ社会に衝撃を与えるとともに、それを引き継ぐジョンソンへの同情を誘い、それは彼が新たな政策を打ち出すために好条件を作り出すことになった。しかし、いわば「機会の窓」が開かれた時に、ケネディ政権下ではその議論が低調であった「貧困との戦い」を真っ先に持ってきたのは、ジョンソンのリーダーシップが大きく働いたといえる。

ジョンソンはフランクリン・D・ローズヴェルトのニューディール政策を超えるために、新しい貧困政策を打ち出そうとした。そこで取り入れようとしたのが自らがニューディール政策のもとで学んだ、貧困者にプログラムの企画・運営へ参加させるという考えであった。ジョンソンのそのような考えを受けて登場したのが、ケネディ政権下で試験的に行われていた CAP であった。

CAP は、新たなアプローチで貧困政策に望むということだけではなく、政治的にも魅力的なプログラムであった。すなわち、連邦政府の役割を拡大することを一方で意味しながら、他方で決してトップダウンではないことを強調することによって州・地方政府の役割も重要視する。さらに、貧困者自

---

こと、また彼の母親がユダヤ人であったことから反ユダヤ感情が生じたことがその原因といわれている。しかし、彼の発言や周囲の証言からは、彼が特にラディカルな考えをプログラムに対して持っていたとは考え難い。むしろ、南部保守派によって、彼らがプログラムを受け入れるための“生け贄”にされた側面が強い。(Gillette, *Launching the War on Poverty*, pp. 132-3 (Christopher Weeks); pp. 135-6 (Shriver); Oral History of Perrin, p. 17; Oral History of Cannon, p. 58.)



らの参加を促すことによって、アメリカ民主主義の精神にも訴える。まさにジョンソンにとってCAPは自らの貧困政策観が投影されながら、さらに政治的にも幅広い支持を受けることができるプログラムであったのである。しかし、CAPはその柔軟性が強調されたゆえに、さらにジョンソンが経済機会法の成立を急いだゆえに、そのプログラム運用についての取り決めは後回しにされた。

以上から、大統領の法案の立法過程へのリーダーシップを考える上で二つの重要な点が挙げられる。第一に、大統領がその政策の優先順位の決定について大きなリーダーシップを発揮しようという点である。第二に、最優先事項とした政策の内容について大統領は影響を及ぼすことができる。しかし、第二の点で重要なのは、大統領が政策内容に発揮するリーダーシップを見ていくと同時に、発揮しないリーダーシップも考えていかないといけないということである。ジョンソンのリーダーシップの欠如によって、政策の執行方法詰める作業がまさに現場に丸投げされたともいえるCAPは、いったんプログラムが執行されると、すぐに各方面から政治的な反発を受けることになった。そのような反発に対してジョンソンがどのような対処を行ったのかについての議論は別稿に譲りたい。

\*本研究は、2009年度（平成21年度）南山大学パッへ研究奨励金I-A-2、および科学研究費補助金（2083116、若手研究（スタートアップ））を受けて行われた。

## 参考文献

### 一次資料

リンドン・B・ジョンソン図書館（Lyndon B. Johnson Library）資料

山岸敬和

Administrative History of OEO

Executive Office of the Federal Government, 11-12/ A, Box 124

Legislative Background Economic Opportunity Act of 1964, War on Poverty

Oral History of C. Robert Perrin

Oral History of Jack T. Conway

Oral History of Walter W. Heller

Oral History of William B. Cannon

その他

*New York Times*

*New Yorker*

## 二次資料

Beschloss, Michael R. *Talking Charge: The Johnson White House Tapes, 1963-1964*. New York: Simon & Shuster, 1997.

Bornet, Vaughn Davis. *The Presidency of Lyndon B. Johnson*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1983.

Califano, Joseph A. *Triumph & Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*. New York: Simon & Shuster, 1991.

Cannon, William B. "Enlightened Localism: A Narrative Scout of Poverty and Education in the Great Society." *Yale Law and Policy Review* 4 (Fall/Winter 1985): pp. 6-60.

Caro, Robert A. *The Years of Lyndon Johnson: The Path to Power*. New York: Alfred A. Knopf, 1982.

Divine, Robert A. ed., *Exploring the Johnson Years*. Austin, Texas: University of Texas Press, 1986.

Dugger, J. Ronnie. *The Politician*. NY: W. W. Norton and Co., 1982.

Edwards III, George C. and Stephen J. Wayne. *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*. New York: St. Martin's Press, 1985.

Gillette, Michael L. *Launching the War on Poverty: An Oral History*. New York: Twayne Publishers, 1996.

Goodman, Doris Kearns. *Lyndon Johnson and the American Dream*. New York: Harper & Row,

- Publishers, 1976.
- Hodgson, Godfrey. *The Gentleman from New York: Daniel Patrick Moynihan*. New York: Houghton Mifflin Company, 2000.
- 本間長世『アメリカ大統領のリーダーシップ』（筑摩書房、1992年）。
- Johnson, Lyndon Baines. *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963–1969*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971.
- Kats, Michael B. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books, 1989.
- Levitan, Sar. “The Myth and the Pendulum.” In William S. Livingston, Lawrence C. Dodd, Richard L. Schott eds, *The Presidency and Congress: A Shifting Balance of Power?* Austin, Texas: LBJ School of Public Affairs, 1979.
- MacDonald, Dwight. “Our Invisible Poor.” *New Yorker*. January 19, 1963.
- Milkis, Sidney M. *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Miller, Merle. *Lyndon: An Oral Biography*. New York: Baltimore Books, 1980.
- Moynihan, Daniel P. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York: Free Press, 1969.
- Nelson, Michael ed. *The Presidency and the Political System*, 4<sup>th</sup> ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.
- Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1990.
- Patterson, James. *America’s Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*, 4<sup>th</sup> ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., *A Thousand Days*. Boston: Houghton Mifflin, 1965.
- Schulman, Bruce J. *Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents*. Boston, New York: St. Martin’s Press, 1966.
- Shesol, Jeff. *Mutual Contempt: Lyndon Johnson, Robert Kennedy, and the Feud that Defined a Decade*. New York: W.W. Norton, 1997.
- Schott, Richard L. and Damar S. Hamilton. *People, Politics and Power: The Political Appointment of Lyndon Johnson*. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.
- Shefter, Martin. *Political Party and the State: The American Historical Experience*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

- Skowronek, Stephen. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1997.
- Stricker, Frank, *Why America Lost the War on Poverty: And How to Win It*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2007.
- Thomas, Norman C. and Joseph A. Pika. *The Politics of the Presidency*, 4<sup>th</sup> ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.
- United States Statues at Large 1964*, vol. 78. Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1965.
- Welborn, David M. and Jesse Burkhead. *Intergovernmental Relation in the American Administrative State: The Johnson Presidency*. Austin, Texas: University of Texas Press, 1989.

## 「貧困との戦い」の起源

——大統領のリーダーシップという視点から——

山岸 敬和

### 要 約

アメリカ大統領のリーダーシップを研究する者の多くが大統領の議会に対する説得工作に注目する。しかし実際には、大統領は法案が立案される段階から影響を及ぼす。ジョンソン政権発足後、最重要課題として位置づけられた経済機会法を取りあげながら、法案の立案過程において、リンドン・B・ジョンソン大統領がどのようなリーダーシップをとったのか、そしてとらなかったのかを論じる。