

Maximum Feasible Confusion

——経済機会法はなぜ政治的に失敗したのか——

山岸 敬和

はじめに

アメリカ合衆国の政治制度においては、大統領は行政府の長であり、行政府の役割は法律を執行することである。議院内閣制と比べより三権分立が厳密に規定され、大統領と議員が別建ての選挙で選ばれるアメリカのシステムでは、両者の役割分担はより明確である。そして、各省庁の頂点に立つ閣僚のポストは、たいてい大統領になる以前から長く仕えていた側近や選挙協力者などが任命される。また、各省庁の日本でいう局長レベル以上は、政権交代の度にすげ替えられる政治任用制度（political appointee）がアメリカには存在する。このことだけを考えると、アメリカ大統領は法律の執行をする際にリーダーシップをより発揮しやすい環境にあると考えられるかもしれない。しかし実際には、政策の執行における大統領のリーダーシップには限界もある。政策の内容、各省庁の縄張り争い、その時代の政治・社会状況などによって、大統領が政策の執行過程に対してできることは制約される。

大統領の政策過程に対するリーダーシップを分析する研究の多くは、政策の立法過程一すなわち大統領が議会をどのように説得するか—に焦点が当て

山岸敬和

られる¹⁾。しかし、大統領は法案の成立以降も関心を持ちうる。なぜならプログラムがどのような成果を上げるのか、そしてどのような政治的協力を得られるかは、大統領の政権運営にも影響を及ぼすからである。本稿は、リンドン・B・ジョンソン政権下で1964年に成立した経済機会法 (Economic Opportunity Act) を例に取りあげながら、これまであまり注目されてこなかった政策の執行過程での大統領のリーダーシップを考察するものである。

「貧困との戦い」は経済機会法が1964年の8月に成立したことで実際に動き出した。経済機会法を成立させるだけではなくその内容にまで、ジョンソンが大きな影響を及ぼした。すなわちケネディ大統領が暗殺され、ジョンソン政権が発足すると直ちに、貧困政策を自らが最初に行う重要政策の一つとして位置づけた。そして、貧困者自らをプログラムの企画・運営に参加させるという新しいアイデアを持つコミュニティー・アクション・プログラム (Community Action Program, 以下CAP) を目玉に据えることによって、ケネディ政権との継続性を訴え、同時に新しい挑戦を訴えることに成功した。

しかし、ジョンソンのリーダーシップは、CAPの定義を厳密に行うという方向には向かなかつた。それには二つの原因があった。まず、ジョンソンが法案の内容を吟味するよりも、法案を成立させることを優先したことである。そして、ジョンソンはCAPが持つ「柔軟性」に複雑な貧困問題への解決の糸口を見出そうとしたことがあげられる²⁾。どの組織がプログラムを運営するのか、貧困者はどのようにどの程度プログラムに参加するのか、プログラムを運営する上で、このような重要な決定は実際にプログラムを運

1) Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: The Free Press, 1990); Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1997)などを参照。

2) 山岸敬和, 「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『アカデミア (人文・社会科学編)』90号 (2010年), 259-295頁。

営する経済機会局の判断に委ねられる形でCAPは運用が開始された。しかし、すぐにCAPの「柔軟性」は現場で混乱を招き、州・地方政府から批判を受けるようになった。ジョンソンは、「貧困との戦い」を指揮する組織についてどのような決定を行なったのか、自らが「貧困との戦い」の目玉としたCAPがどのような批判を受けたのか、そして批判に対してどのようなリーダーシップを発揮しようとしたのか、これらが本稿で明らかにしたいことである。

1. 経済機会局の設立

経済機会法は、CAPやその他職業訓練・生活指導隊（Job Corps）などのプログラムを設立すると同時に、プログラムを運営する組織として経済機会局（Office of Economic Opportunity）を創設した。CAPが次第にラディカルな側面を強め、各方面から批判を受けるようになると、その矢面に立たされたのがその運営に責任を持っていた経済機会局であった。経済機会法による「貧困との戦い」を実際に展開していく上でジョンソン大統領はプログラムの方向性を決めるために三つの決断を行なった。第一に、経済機会法のプログラムを運営する組織を新たに設けるかどうか。第二に、もし新設するならばそれをどこに設置するか。第三に、新しい組織の責任者を誰にするか。本節では、これらについてのジョンソンの決断、そしてその決断の意味するものを考える。

1-1) 経済機会局の設置に関する問題

経済機会法を運営するために新しい組織を設置するべきかどうかという問題に対して、「貧困との戦い」のための作業部会に参加していた行政予算局（Bureau of the Budget）のカーミット・ゴードン、大統領経済諮問委員会（Council of Economic Advisors, 以下CEA）のウォルター・ヘラー、そしてハーバー

山岸敬和

ド大学のジョン・ガルブレイス教授は、革新的かつ実験的プログラムを行うためには、独立した政府機関を新たに形成するべきだという意見を主張した。これに対して、労働省のウィラード・ヴァーツと司法長官のロバート・ケネディは、「貧困との戦い」は閣僚レベルの省庁の一つによって、もしくは既存の組織によって運営されるべきだという意見を持っていた。彼らは、既存のルートを通じてのみプログラムが迅速に、かつ効率的に運営されると主張した³⁾。

ジョンソンの「貧困との戦い」に対する考え方が、経済機会法を運営する組織づくりに影響を及ぼした。ジョンソンは「貧困との戦い」を、ケネディ政権との継続性を持たせながらも、できるだけ新しく大胆な「ジョンソン流」のものにすることを望んでいた。したがって、経済機会法を進めるためには、新しい組織を作って経済機会法を運営する中心的役割を担わせることをジョンソンは選択したのである⁴⁾。

次に問題となったのが、新しい機関を各省庁と横並びに設置するか、大統領府の中に設置するかということである。両者にはどのような違いがあるのかは、大統領府ができた背景から理解できる。大統領府 (Executive Office of the President) は 1939 年の行政命令によって設立された。それは、「大統領府は大統領というひとりのクライアントのために働く⁵⁾」と述べられるように、議会や利益集団などの利害によって左右される各省庁に対抗するために設立されたものであった。したがって、大統領府に設置することはより議会や利益集団からの政治的影響を排除することを意味する。

ジョンソンは、経済機会局を大統領府の中に設置することを決めた。この

3) Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963-1969* (New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971), p. 75; Jeff Shesol, *Mutual Contempt: Lyndon Johnson, Robert Kennedy, and the Feud that Defines a Decade* (New York, London: W. W. Norton & Company, 1997), p. 169.

4) Johnson, *The Vantage Point*, pp. 73-4.

5) George C. Edwards and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, 3rd ed. (New York: St. Martin's Press, 1994), p. 175.

決断の背景には二つの事が影響している。第一に、ジョンソンが「貧困との戦い」に対するより直接的な関与を望んだということである。ジョンソンは特にガルブレイスに影響を受けたといわれる。ガルブレイスはジョンソンに対してこのように提言した。「大統領府に設置するべきです。そこに設置すれば、新しい局長、スタッフを自ら任命し、そこで何を行っているのかを身近に知ることができるでしょう⁶⁾。」ジョンソンが「貧困との戦い」を最優先事項として扱っていたという背景を考えれば、大統領府の中に新たな運営組織を作ろうとしたことが理解できる。

第二の理由は、ジョンソン政権の中における「貧困との戦い」の位置づけに関わる。ジョンソンは、貧困問題は複雑な問題であり多面的な対処法が必要であると認識していたことを前稿で述べた。そしてCAPは既存の様々な貧困プログラムに関連性を持たせ調整するための役割を期待された。そのためにジョンソンは経済機会局を各省庁のしがらみからある程度距離を持たせるために大統領府に設置することを決断したのである⁷⁾。したがって、ジョンソンは経済機会局を、できるだけ身近で、できるだけ他からの政治的影響力を排除し、そしてなおかつ各省庁を調整させるために大統領府に設置することを望んだのである。

リチャード・ニュースタッドも指摘するように、アメリカ政治システムは、特に国内政策では高度に分権化されている。行政府内においても、大統領が各省を思い通りに動かすことは容易ではない。大統領府が拡大していったのもこのような制度的な背景がある。しかし、それでは大統領府に新たな組織を設置することで、政治的影響を排除し、同時に既存の省庁のプログラムを調整するというようなことは可能なのだろうか。この点について1964

6) Johnson, *The Vantage Point*, p. 76. Michael Nelson, ed., *The Presidency and the Political System*, 4th ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1995), pp. 390-1 も参照。

7) Robert A. Divine, ed., *Exploring the Johnson Years* (Austin, Texas: University of Texas Press, 1986), p. 137. Michael K. Brown, *Race, Money, and the American Welfare State* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 226 も参照。

年3月7日に行政予算局からホワイトハウスに送付されたメモで以下のように議論されている。大統領府に経済機会局を設置することの利点。1) 経済機会局局長の権威を強める。2) 議会での省庁の新設をめぐる論争を避けることができる。大統領府に経済機会局を設置することの問題点。1) 日常的な決定が大統領に近いところで行われ、大統領がプログラムの失敗の矢面に立たされる恐れがある。2) 大統領府にプログラムの運営責任を持ち込むことにより、大統領にスタッフ、情報を供給するという大統領府の本来の機能を歪めることになる。3) 大統領府が外部からの圧力にさらされやすくなる⁸⁾。このメモからは、大統領府に設置された経済機会局が大統領の威光をかざしながら既存の省庁にある程度の影響力を及ぼすであろうことが指摘されている。しかしそれと同時に、いったんプログラムがうまくいかないとすると経済機会局と大統領が政治的に弱い立場に置かれることを示している。

このような議論に加え、一般的に新しいプログラムを実施するときの困難な状況に関して、ジョージ・エドワーズとステファン・ウェインは以下のように述べる。「新しいプログラムを実施するときにはその執行に関する指示に混乱が発生する。新たなプログラムが立法化した後には、そのプログラムに関する情報が普及するまでには長い時間を要する⁹⁾。」ジョンソンはCAPという新たなプログラムを含む経済機会法を、できるだけ早く大規模に展開したいと考え、経済機会局を大統領府に設置した。後は、プログラムが「成功」を取ればジョンソンの狙い通りであった。

しかしプログラムの「成功」というものには実質的な成功と政治的な成功の両面から考えなければならない。実質的な成功とは、貧困政策が実際に貧困を減らしたかどうか、をいう。他方、政治的な成功とは、重要な政治的アクターからプログラムの継続に対する支持を得ること、またはより消極的な

8) Memo from Kermit Gordon, Director of Bureau of the Budget, March 7, 1964, EX FG 11-12/ A, Box 124, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas.

9) Edwards and Wayne, *Presidential Leadership*, p. 264.

意味でプログラムに対する反対を受けないことである。この両者は関連しあうこともあるが、まったく別問題となることもある。貧困政策が実質的に成功したか否かを考えるためには時間がかかる。勿論、政策を継続させ実質的成功を取めるためには政治的な成功を必要とする。しかし、実質的に成功したかどうか明確でなくても政治的反対を受けないプログラムもある。

政治的成功を取めるには当初から困難が予想された。経済機会局に含まれたプログラムは、ジョンソン政権以前から行われていたものが多く、州・地方政府、議会の関連委員会、各種利益団体は既得権益を持っていた¹⁰⁾。したがって、CAPを中心に貧困政策全体を見直すという目論みは、既存の利害関係に対する挑戦だという意味でもあった¹¹⁾。

新しいプログラムを大統領府内の新しい機関で運営するということは、大統領にとってはその影響力を及ぼしやすいという利点がある。しかし他方で、大統領が運営上の煩雑な決定に巻き込まれる。また、既存の省庁が作り上げた運営方法に頼ることができず、新たなルートを作り出す必要があるという問題点がある。また、州・地方政府との関係の再構築は政治的危険性を伴い、またかなりの時間を要するものであった。貧困政策を大規模になおかつ即時に展開させることを望んだジョンソンにとっては、新しく経済機会局を作りそれを大統領府に設置するということが、長期間にわたって政治的支持を受けることを前提にするという、いわば危険な賭けだったのである。

ジョンソンはこのような状況を把握していたようである。経済機会局長のサージェント・シュライヴァーのアシスタントとして働いていたエドガー・カーンは、経済機会局設置の際にジョンソンが抱いていた危惧を以下のように述べている。「ジョンソンは新しい機関を大統領府に設置することを決意

10) 「州・地方政府」には州、市、カウンティレベルの政府を表している。

11) Vaughn Davis Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1983), p. 62; Narrative History, Administrative History of OEO Vol. I, p. 31, LBJ Library; Edwards and Wayne, *Presidential Leadership*, pp. 284-5.

したときに、彼は地獄への階段を上り始めたことを理解していた。……既存の機関には何も与えず、シュライヴァーに閣僚級の地位を与えるようなことに対しては反発が大きいことも認識していた。……彼は何をしようとしているのか知っていた。私たちが地獄に行くことになるうとも、私たちの使命を全うすることで意見が一致していた¹²⁾。」

1-2) 他省庁に対するプログラムの運営権限の移管と経済機会局の役割

ジョンソンは、既存の省庁に対して革新的な考えを生み出す組織としては期待をもっていなかった¹³⁾。しかし、CAPを除くJob Corpsや貧困地区奉仕活動プログラム(Volunteers in Service to America)などの主要プログラムの運営は既存の機関へ移管することとなった¹⁴⁾。この背景には、ジョンソンが、より実質的に効果がある法案を作るより、より迅速に法案を成立させることを選択したということがある。既に、ケネディ政権のもとウォルター・ヘラーが中心となって貧困政策が計画された時期から、新しいプログラムによって既得権益を脅かされる各省庁が主導権を握ろうと作業部会に圧力をかけていた。そして1963年の秋までに行われた貧困政策のための会議は、各省庁の思惑が交錯し極めて非生産的なものであった¹⁵⁾。ジョンソンは、既存の省庁の圧力によって作業部会の議論が停滞することを懸念したのである。

しかし、このような背景がありながらも、それまでの政策分類で考える

12) Michael L. Gillette, *Launching the War on Poverty: An Oral History* (New York: Twayne Publishers, 1996), p. 346 (Edger Cahn). 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。

13) Edwards and Wayne, *Presidential Leadership*, p. 370.

14) For release at 12 noon (EST) Office of the White House Press Secretary, March 16, 1964, EX FG 11-12/ A, Box 124, LBJ Library; Richard L. Schott and Damar S. Hamilton, *People, Politics and Power: The Political Appointment of Lyndon Johnson* (Chicago: The University of Chicago Press, 1983), pp. 112-3.

15) Narrative History, p. 16.

と、保健・教育・福祉省に属すると考えられる CAP の運営権限は新たに作られた経済機会局に与えることをジョンソンは決めた¹⁶⁾。ジョンソンは CAP を、独創的なもの、また人々を鼓舞するものとして、また「人々を貧困状態に陥らせている全ての鎖¹⁷⁾」を切るものとしてみなしていた¹⁸⁾。

CAP 以外のプログラムが既存省庁の所管になったとはいえ、経済機会局がそれらのプログラムに対して何の役割も持たないということではなかった。経済機会局は経済機会法に含まれるプログラム全体の監督する役割を果たした。したがって、経済機会局は CAP を運営しながら、各省庁間の関係を調整するという作業も行った。それはまさに CAP が、各省庁が行っていた既存の政策を再調整し活性化するものとしてジョンソンが位置づけていたことを表している。したがって、CAP の運営と調整役との二つの役割は分けて考えることはできないのである¹⁹⁾。ジョンソンは経済機会局を「プログラム全体の執行に結束を与えるもの²⁰⁾」とみなした。

しかし、行政予算局長であったチャールズ・シュルツは経済機会局の役割について以下のように矛盾点を指摘している。「経済機会局は同時に相矛盾する二つのことを行うという問題を抱えていた。それは、一方で、プログラムを運営し、できるだけ多くの予算を求め、より大きな権力を持つようとし、もう一方で、調整役として大統領の代弁をするというものであった²¹⁾。」その他にも、例えばキャノンも「一つの機関が計画を行い、同時に財源を調整

16) Daniel Patrick Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding* (New York: The Free Press, 1969), p. 82.

17) Memo from Heller to Theodore Sorenson, December 20, 1963, Legislative Background Economic Opportunity Act of 1964, War on Poverty, Box 1, LBJ Library.

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

19) Memo in Bureau of the Budget, May 5, 1964, Legislative Background Economic Opportunity Act of 1964, War on Poverty, Box 1, LBJ Library.

20) Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, p. 62.

21) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 364 (Charles L. Shultz).

山岸敬和

するのは困難である²²⁾」と述べている。さらに、アダム・ヤモリンスキーも「本当に調整役を果たせるのは大統領だけ²³⁾」であると述べ、経済機会局が調整役としては不十分であったとしている。さらに、1966年から経済機会局副局長になったパートランド・ハーディングは「経済機会局が貧困政策の全てを調整するというのは非現実的な考えである²⁴⁾」と述べている。

このように経済機会局は、それが担う二つの役割に本質的な矛盾を抱えながらも、大統領府内に設立された。そしてジョンソンは、CAP、さらには経済機会法全体を政治的攻撃から守ることを期待して経済機会局長に指名したのがサージェント・シュライヴァーであった。

1-3) サージェント・シュライヴァー指名の意味

ノーマン・トーマスとジョセフ・ピカは、大統領による政権内への人材の登用過程は、以下の三つの理由で重要であるとする。第一に、大統領と圧力団体、政党などとの関係を保つための手段として、第二に、運営管理の手段として、そして第三に、政策の方向性を支配する手段として、である²⁵⁾。ではこれらに照らし合わせると経済機会局長としてシュライヴァーの任命はジョンソンにとってどのような意味があったのだろうか。

シュライヴァーによると、彼がジョンソンによって選ばれた理由の一つに、ケネディ大統領の選挙キャンペーンにおいてビジネス界と巧妙なやりとりを演じた彼の手腕を、ジョンソンが評価したことが挙げられる。また、「シュライヴァーの発揮した Peace Corps の長官としての対外交渉能力を評価した²⁶⁾」ともジョンソンは述べている。以上のことから、シュライヴァー

22) Oral History of William B. Cannon, 21 August 1982, p. 26, LBJ Library.

23) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 367(Adam Yarmolinsky).

24) *Ibid.*, pp. 365-6 (Bertrand M. Harding).

25) Norman C. Thomas and Joseph A. Pika, *The Politics of the Presidency*, 4th ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), pp. 249-50.

26) Johnson, *The Vantage Point*, p. 76; Schott and Hamilton, *People, Politics and Power*, p. 113.

はノーマンとピカが示した第一要件を満たすことになる。

では、第二の要件はどうであろうか。すなわち、シュライヴァーがジョンソンにとってプログラムの運営管理の手段として有効に働きえたかどうかという問題である。シュライヴァーは、事務的な仕事にはほとんど関心を示さなかったという。それは強い副局長を持つことによって補足できる可能性があったが、シュライヴァーにはそのような強い副局長を持つ機会はなかった²⁷⁾。実はシュライヴァーは、経済機会局の副局長に任命されると思われていたアダム・ヤモリンスキーをジョンソンと議会との政治的取引によって失っていた。シュライヴァーとヤモリンスキーの両者は、シュライヴァーが外部との取引を行い、ヤモリンスキーが内部事務を行うという役割分担ができていた。そして、両者は極めて良好な関係を保っており、その後、副局長になったジャック・コンウェイはヤモリンスキーの代わりをすることはできなかった²⁸⁾。

最後に、第三の要件はどうであろうか。すなわち、シュライヴァーはジョンソンにとって政策の方向性を支配する手段となりえたのか、という問題である。第一論文でも述べたように、経済機会法の日玉プログラムであり、なおかつ各プログラムの調整役を果たすことが期待されていたCAPについて、シュライヴァーはジョンソンと経済機会法の中でのCAPの位置づけに関して意見が一致していなかった。まず、ジョンソンがCAPを「貧困との戦い」の核心に据えていたのに対し、シュライヴァーは、CAPは多くのプログラムの中の一プログラムであるにすぎないと捉えていた²⁹⁾。それゆえに、シュライヴァー自身は各省庁間の調整役としての役割に多くの時間を割くことに対して消極的だったのである³⁰⁾。さらに重要なことに、シュ

27) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 142.

28) *Ibid.*, p. 48 (Frank. F Mankiewics), p. 139 (Donald M. Backer).

29) Oral History of Jack T. Conway, August 13, 1980, pp. 9-10, LBJ Library.

30) *Ibid.*, pp. 13-14.

山岸敬和

ライヴァーとジョンソンのCAPをめぐる概念は異なっていたということが挙げられる。シュライヴァーはジョンソンと比べ、より急進的な一貧困者の政治的動員をより積極的に行うプログラムを想定していた³¹⁾。このように、ジョンソンにとってシュライヴァーは政策についての考え方を重視した人材登用ではなかったのである。

本節をまとめると、ジョンソンは、プログラムの執行過程において二つの決断をした。それは、プログラムの運営組織をどこに設置するのか。そして、運営組織の長を誰にするのか。ジョンソンは新たに経済機会局を大統領府内に設置したことによって、ジョンソンの「貧困との戦い」の新しさを訴えることに成功したが、それと同時に既存の各省庁やその他政治的アクターとの政治的対立を引き起こす可能性を高めた。また新しい組織を作るということは、プログラムを運営するための新しいルートを構築しなければならないという時間的問題もあった。経済機会局長にはその政治的手腕がかわれてシュライヴァーが任命された。しかし、シュライヴァーに対外交渉能力はあるにしても、プログラムを実際に運営する行政力は高くなかった。さらには、シュライヴァーはジョンソンとは異なったCAPに対する考え方を持っていたのである。したがって、シュライヴァーは、ジョンソンが「貧困との戦い」がより円滑に運営され続けるためというよりも、プログラムが円滑に始動されるために任命したのである。しかし、彼の任命はそれと同時に、CAPの方向性、すなわち「貧困との戦い」全体の方向性が、ジョンソンが想定したものとは異なった方向に行く可能性を高めることになったのである。まさにシュライヴァーの登用は議会で幅広い支持を得るという短期的な目的を果たすという意味においては効果的であったが、プログラムを持続的に運営するという長期的な視点はその裏で犠牲にされたといつてよい。

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

2. 州・地方政府からの反発

「貧困との戦い」が1963年末から1964年に立案され立法された背景には、ケネディ暗殺という予期せぬ出来事が大きく作用したということは前稿で述べた。しかし、プログラムが運営され始める1964年夏ごろにはアメリカ社会・政治に大きな変化が起っていた。1950年代半ばから拡大した公民権運動は、1964年7月に成立した公民権法、そして1965年8月には投票権法という形で実を結ぶこととなった。しかし、これらの法律は黒人の生活を改善するための即効薬とはならないのを見た黒人たちは、しだいに法的な平等の回復から、経済的、社会的、政治的な平等へとその関心を移していく³²⁾。このような文脈で黒人による運動は急進化し、マルコムXのような黒人の地位向上のためなら暴力行為も辞さないという人物が影響力を持つようになる。それに加え、1965年にはヴェトナム戦争の拡大基調が明らかになり、それともなってヴェトナム反戦運動も次第に高まっていた。「貧困との戦い」の運営が始まった時代というのは、国内に混乱が始まった時代でもあった。このような混沌とした時代に、誰をどのようにプログラムの企画・運営に関わらせるのかについての定義も曖昧な、いわば混沌としたCAPを核に据えた「貧困との戦い」は開始されたのである。

ジョンソンは回顧録の中で「貧困との戦い」が政治的攻撃にさらされたことについて以下のように触れている。「貧困に対しては魔法のような万能薬があるわけではなかった。……いくつかのプログラムは他のものよりうまく機能したこともあり、またいくつかのプログラムは完全に失敗した。多くの都市の市長から痛烈な批判を聞いた。……私たちは新しい組織を作り、古い組織を再編した。私たちは優先順位を変更したのだ。私たちは間違いから学

32) Robert Bauman, *Race & The War on Poverty: From Watts to East L.A.* (Norman: The University of Oklahoma Press, 2008) は実際にCAPが黒人に対してどのように展開されていたかを表したものである。

山岸敬和

んだ。私がかつて私たちのことを批判する人々にこのように言っていた。「私たちは最初に危機に瀕している人を救い上げなければならない。そして問題点について話すのはその後である。」³³⁾」まさに複雑な貧困問題に柔軟に対応しようと作られたのがCAPであった。しかしジョンソンはCAPを「貧困との戦い」の中心的存在に据えながら、CAPがいったん政治的攻撃の的になると、プログラムの軌道修正に有効なリーダーシップを発揮しなかったのである。

2-1) 執行過程におけるCAPの概念

既述したように、シュライヴァーが経済機会法の立案・立法過程でCAPに対して抱いていた考えは、ジョンソンが持っていたものと比べより急進的であったといえる。ジョンソンは、CAPは既存の貧困プログラムを再調整し活性化させるプログラムとして考えてはいたが、連邦政府と州・地方政府の関係を大きく変化させるものとしては想定していなかった。貧困者がプログラムの立案や運営に加わることは考えてはいたが、それが州・地方政府の許容範囲であるべきだというのがジョンソンのCAPに対する考えであった。

しかし、経済機会法の立法過程においてはCAPの内容が具体的に議論されることはなかった。理由の一つとしては、CAPはその運用の仕方が柔軟であること自体がセールスポイントであるということがあげられる。ジョン・エドワーズとステファン・ウェインは、曖昧な政策はその効果的な執行を妨げるが、政策の運営に関する指示があまりにも具体的すぎると逆効果を生むのであり、そしてプログラムを運営する行政官は、現地の状況に適応した政策を行うための自由が必要なのである、と指摘する³⁴⁾。CAPは、それまでの貧困政策にはなかったその柔軟性がゆえに新しい政策として注目されたがために、その詳細を規定する努力がなされなかったのである。

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

34) Edwards and Wayne, *Presidential Leadership*, p. 265.

もう一つは、議会でより幅広い支持を得ることが優先されたことが背景にある。法案の提出には二つの方法がある。まず、プログラムの内容とそれを支えるイデオロギーを明らかにして、それが達成されるまでは何度でも法案を提出する姿勢を示す方法。もう一つの方法は、法案を通過させること自体が最優先目標であり、そのための妥協は最大限まで行うという方法。経済機会法は、ジョンソンの姿勢から判断すると、後者のタイプにより近いものであったと考えられる。したがって、ジョンソンはプログラムの内容を吟味するよりも、政治的により幅広い支持を受けられることを優先したのである。

結局、CAPを運営するための裁量は経済企画局に委ねられる結果となった。CAPが立案された時期において既にあったジョンソンと行政予算局が持っていたCAPに対する考え方と、シュライヴァーが持っていた考え方との間の溝は埋められないままプログラムは始まったのである。CAPは貧困者による参加について重要な問題をはらんでいた。CAPは政府の援助のもと貧困者問題の解決に貧困者自身が「参加 (participation)」するという意味で既存の貧困政策と一線を画する³⁵⁾。そして参加は「できるだけ可能な限りの参加 (maximum feasible participation)」を規定している。しかしながら、貧困者による参加とは政策過程のどの部分で、どのように行われるべきなのか。CAPを執行する上で、経済機会局はこのような問題に対処していくことになった。

経済機会局内ではCAPについてどのように議論されていたのだろうか。実際に経済機会局でCAP運営の責任者を1965年2月まで勤めた後に経済機会局の副局長になったジャック・コンウェイは「可能な限りの参加」について次のように解釈している。「私は「可能な限りの参加」に関して「三角腰掛け (three-cornered stool)」の概念を創出した。この概念は、最良のコミュニティ・アクションの組織は、地方政府、民間組織、そして住民自身から

35) Oral History of Conway, p. 28, LBJ Library.

の積極的な代表参加を前提とする。……「これを達成するための最高の方法は、各々三分の一ずつの代表参加が達成されることである。」と述べるものもいる。しかし、それを正確に達成することは非現実的であり、したがって実際は柔軟な対処法をもたなければならない³⁶⁾。」実際に CAP の陣頭指揮をとっていたコンウェイのこの考え方がシュライヴァーをはじめ経済機会局の首脳部がもっていた CAP の概念を代表するものであったといつてよい。

しかし 1965 年の夏になると、ジョンソンに対して CAP について苦情が伝えられた。行政予算局長であったチャールズ・シュルツは「できるだけ可能な限りの参加」という文言は間違った解釈がなされている」とジョンソンに述べている。さらに彼は以下のように述べている。「経済機会局は CAP が本来すべき貧困者へ仕事を与えたり、ボランティアを推進したり、プログラムの進捗状況を解説したりする活動の代わりに、貧困者を地方の貧困対策委員会に入り込ませたり、そのための選挙を開いたり、貧困者の組織化を行ったりすることにその重点を置いてしまっている³⁷⁾。」シュルツは、貧困者をいたずらにプログラムの企画・運営に参加させることによって、貧困者を急進化させていると主張しているのである。

それではジョンソンはどのように状況を認識し、それに対応しようとしていたのだろうか。コンウェイによると、1964 年 11 月、ジョンソンは彼に対して CAP が州・地方政府を頭越しにして運営されることに懸念を表明した³⁸⁾。また、ジョンソンは彼に次のようにも述べている。「アメリカ国内には文明がとても希薄なところが多くある。したがって、人々を手荒く扱って問題を作り出さないように注意しなければならない³⁹⁾。」これはいたずらに貧困者をプログラムに参加させることに対するジョンソンの警戒心を表して

36) Oral History of Conway, p. 30, LBJ Library.

37) Divine, *Exploring the Johnson Years*, pp. 136-7.

38) Schott and Hamilton, *People, Politics and Power*, p. 124 からの引用。

39) Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 191 (Conway).

いる。

このようにジョンソンと経済機会局とがCAPについて、特に貧困者の参加について異なった定義付けを行っていた。しかし、この定義の相違は、CAPのより大きな目標によって表面化してこなかった。それはCAPがそれまでの貧困政策とは異なったアプローチであり、組織の刷新を生み出す力になるということである⁴⁰⁾。以下に述べるように、CAPに対しては州・地方政府が苦情を連邦政府に伝えてくるのに対し、ジョンソンが有効な対応をしなかったのには、このような背景があったのである。

2-2) CAP に対する州・地方政府の反応

1965年夏以降、州・地方政府からCommunity Action Agency（以下CAA）のCAP運営に対する苦情がホワイトハウスに伝えられた。ここでは、なぜCAPが地方レベルで反発を引き起こすようになったのかということ明らかにし、また州知事や市長などの陳情の内容、またジョンソン大統領の対応を概観することによって、ジョンソン大統領がCAPに関して行った目標設定がどのような結果をもたらしたのかを述べる。

一般的に、連邦政府が行う貧困政策などに対し、州知事や市長などは、どのようにプログラムの運営に関わるのか、そして彼らの支持者に対してプログラムが持つ政治的影響に大きな関心を示す⁴¹⁾。経済機会法が、立案され議会で審議される過程にあるときには、州知事や市長からCAPに対する反発は大きくなかった。それが、執行過程に至るとすぐに不満が噴出した。州政府や市政府にとって、CAPはどのようなものであったのだろうか。

州知事のCAPに対する懸念は、1965年8月2日に大統領に送付された州知事会議に関する報告書のなかに見て取れる。「全ての知事は貧困プログラムに対して好意的である。ただ、連邦レベルで、もしくはワシントンで

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

41) Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding*, p. 18.

山岸敬和

プログラムが指揮されることに賛同するものはいなかった⁴²⁾。」しかしジャック・ジェイコブセンは「苦情の中で最も多かったのは、連邦政府の職員が彼らに連絡をとらずに州内に入ってくるということであった⁴³⁾」と述べている。また、州政府の職員の中にはCAPの新しいアプローチに対して困惑していたものもいた。ジョンソン政権で労働省の次官補を務めたスタンレイ・ルッテンバーグはこの点について以下のように説明している。「州のプログラムを運営する行政官は、福祉の受給者、長期にわたる失業者たちのような教育や職業訓練を受ける機会に恵まれなかった人々に関わることを、彼らの仕事とは考えていなかった。彼らは雇用者が望むような技術をもった労働者と関わることをより好み、地方でCAPを運営するために作られた組織であるCAAや非熟練労働者と一緒に活動することに対して強い抵抗があったのである⁴⁴⁾。」州知事は、経済機会法によって補助金が州内に与えられることは歓迎しながらも、州政府を頭越しにするという連邦政府の姿勢や、長期にわたって失業している者（多くが非熟練労働者）と共にプログラムを企画し運営するという点については警戒、もしくは消極的にならざるをえなかったのである。

市長の中からもCAPに対する批判がでた。特に大都市のマシンといわれた市長たちは、1950年代から60年代まで、自らの領域から外部の干渉を排除し、「権力の島」を築き、そのなかで絶大な影響力を保持してきた⁴⁵⁾。CAPは、連邦政府がその「権力の島」に入り込み、その中の権力構造にまで影響を及ぼす可能性を持っていた。

42) Memo from Buford Ellington to President, EX WE9 4/1/65-3/11/66, Box 26, LBJ Library.

43) Memo from Jack Jacobsen to President (date is not noted), EX FG 11-12/A, Box 124, LBJ Library.

44) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State, The Johnson Presidency* (Austin, Texas: University of Texas Press, 1989) p. 94からの引用。

45) Martin Shefter, *Political Party and the State: The American Historical Experience* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994), pp. 85-6.

ただ、プログラムが立案される過程における市長の反応は、州知事と同様好意的であった。1964年1月20日に民主党内で大きな影響力を持った都市マシンの一つであったシカゴ市長のリチャード・デイリーはジョンソンとの電話での会話のなかで「私たちはあなたの行っていることを全面的に支持する⁴⁶⁾」と述べている。また、同じく民主党マシンであったニューヨーク市長のロバート・ワグナーからも経済機会法の議会通過を受けて「この勝利はアメリカの貧困者だけではなく、全てのアメリカ人のものである」と述べている⁴⁷⁾。

しかし、CAPが1965年以降その急進的側面が明らかになると市長は敏感に反応した。CAPは市長の権力に関わることで二つの問題点があった。第一に、CAPを運営する機関をどのように構成するかについてである。多くの市長は貧困地域の代表を顧問委員会に任命するというようなことには賛同できなかった。第二に、CAPに関する補助金の出され方が問題であった。補助金が連邦政府から新しくできあがった民間、または非営利的CAAに直接流されることを市長は受け入れることができなかったのである⁴⁸⁾。1965年6月に行われた全国市長会議は次のような宣言を採択している。「CAPの目的が貧困者と既存の政府機関との緊張を生じさせることや、階級闘争を促進することによって達成されるという経済機会局基準書(Office of Economic Opportunity Workbook)に書かれていることを受け入れるような心やさしい市長は誰もいない⁴⁹⁾。」

「貧困との戦い」に関する市長会議の議長でもあった前出のシカゴ市長リチャード・デイリーの反応の変化は、CAPの市長に対する政治的意味の変

46) Michael R. Beschloss, *Talking Charge: The Johnson White House Tapes, 1963-1964* (New York: Simon & Shuster, 1997), p. 167.

47) Telegram from Robert F. Wagner to President, August 9, 1964, EX FG 11-15 11/2/67 Box 126, LBJ Library.

48) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, pp. 68-9.

49) *Ibid.*, p. 70からの引用。

山岸敬和

化を表している。彼は、既存の地方組織を最大限に使用してプログラムを実施するというジョンソンと行政予算局が考えていた範囲でCAPを受け入れていた。そのため、シカゴ市内で実施されるプログラムが市長であるデイリーを通して行われると考えていた。しかし、現実には市長に知らされることなく連邦補助金が支給されたのである⁵⁰⁾。彼は、急進的な方向性でCAPが行われるのを見て、ジョンソンへの苦情の窓口になっていたビル・モイヤーズに対し電話で次のように叫んだ。「大統領は破壊活動家へ資金を与えていることを知っているのか。……彼らは大統領自身をおとしめようとしているのだぞ⁵¹⁾。」このようにCAPはいったんその執行が始まると、州・地方政府からの反発が起こった。

2-3) 批判に対するジョンソン大統領の対応

最後に、ジョンソン大統領が州・地方政府からの苦情を受けてどのように反応したのかということ述べる。またそれと同時に、CAPがジョンソン大統領にとっていかなる存在であり、それがどのように変化したのかということ述べる。

ジョンソン大統領にとって、州知事・市長の存在は無視できないものであった。ジョンソンは、州・地方政府の動向を意識した行動を取っている。1963年11月25日に41人の州知事と会議をもってから1966年の12月までに、大統領執務室において88回の個人的な話し合いがもたれ、重複を含め合計269人の知事が大統領との話し合いに参加した。またジョンソンは、20の合同会議に出席し、州知事と193回の電話での会話をを行った⁵²⁾。また、ヒューバート・ハンフリー副大統領は大統領の市長に対する“大使”的役割を果たした。彼は、定期的に全米各地で会議を開催し、市長、シティー・マ

50) Oral History of Conway, LBJ Library, p. 22.

51) Shesol, *Mutual Contempt*, p. 242.

52) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, p. 51.

ネジャー、市行政官などの意見を聞き、大統領に報告書を提出した⁵³⁾。

州政府や市政府からの反発が強くなっていったのは1965年の夏以降であった。既述した1965年7月の全国市長会議による市長のCAPへの反発は、ジョンソン大統領の最初の懸念が現実となったことを意味し、その報告を受けたジョンソンはかなり激しく憤慨した⁵⁴⁾。苦情の増加によってホワイトハウスの補佐官、特にビル・モイヤーズが、深くこの問題に介入するようになり、経済機会局の運営管理にも関与するようになった⁵⁵⁾。

しかし、州・地方レベルのプログラムの運営に関する論争や、プログラムの調整問題に関する情報は絶え間なく大統領府のスタッフに流れてきたものの、大統領府による問題への関心は断続的、体系的なものではなく、発作的、または手探り状態であった。そして、日常的な運営上の困難を取り除く作業は現場を与る各省庁に任されたのである⁵⁶⁾。

では、発作的、手探り的にしか対応できなかったことは大統領の無関心とつながるのだろうか。エドワードとウェインは、貧困政策の執行過程に対する大統領の介入の困難さをこのように述べている。「貧困政策の現地から寄せられる情報はしばしば断片的で、証拠不十分で、矛盾が多く、曖昧で、責任がなく、全体的には信頼できるものではない。したがって、大統領が複雑な政策が実際にどのように執行されるかということに対して明確なアイディアを持つということは困難である⁵⁷⁾。」このようなことから考えると、もともと「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

53) Ibid., p. 52; Gillette, *Launching the War on Poverty*, p. 210 (Robert A. Levine)

54) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, p. 70.

55) Ibid., p. 150; Gillette, *Launching the War on Poverty*, pp. 346-7 (Herbert J. Kramer); Divine, ed., *Exploring the Johnson Years*, p. 136.

56) Welborn and Burkhead, *Intergovernmental Relation in the American Administrative State*, p. 99.

57) Edwards and Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, p. 289.

山岸敬和

areas and members of the groups served)⁵⁸⁾」などのような複雑な概念を含むプログラムである CAP に対して大統領が問題の一つ一つに対応することは既存のプログラムに比べより非困難であったといえる。

また 1965 年秋に起こった経済機会局と行政予算局によるメディアを巻き込んだ喧騒も、ジョンソンが CAP への関与を消極的にさせる原因となった。前節で述べたように、行政予算局は経済機会局の活動が引き起こす問題に対しての警告を大統領に送り続けた。1965 年 9 月には行政予算局長のシュルツがジョンソンに、経済機会局が運営している CAP は間違った方向へ進んでおり、方針変更が必要であると主張した⁵⁹⁾。また、この行政予算局と経済機会局の対立はメディアを通して行われた。ジョンソンはこのような問題に対し、CAP を「貧困との戦い」の目玉プログラム、そして貧困プログラム全体を調整するものとしてではなく、他のプログラムと同列のプログラムとして扱うことで問題の解決をしようとした。彼は CAP が「貧困との戦い」全体を破壊してしまうことを懸念したのである。1965 年末までには、ジョンソンは CAP への期待を失ってしまった⁶⁰⁾。

「貧困との戦い」の中でも、貧困を多面的に根絶するべくして登場した CAP は、もはや「貧困との戦い」の火薬庫になってしまった。そして CAP は貧困政策全体への予算獲得のために維持されるという消極的なものになり下がってしまった。ジョンソン大統領は、CAP に対する熱意を失ったものの、彼自身が「貧困との戦い」の中心的存在に設定した CAP が大失敗であると認めることは、「貧困との戦い」全体を否定することになることにつながり、それは議会で予算編成に大きな影響を及ぼす。このことも、ジョンソンが CAP への反発が起こったときに CAP や経済機会局を批判し大胆な軌道修正

58) *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.

59) Memo from Charles L. Schultze to President, September 18 1965, EX WE9 4/1/65 - 3/11/66, Box 26, LBJ Library.

60) Shesol, *Mutual Contempt*, p. 244.

を行うことができなかった背景の一つであったと考えられる。「貧困との戦い」の目玉プログラムとしてジョンソン大統領の大きな期待を受けて作られたCAPではあったが、いったんCAPが政治的攻撃に晒されると、ジョンソンはそれを目玉プログラムとして死守するためのリーダーシップを発揮することはなかった。

むすびにかえて

経済機会法に代表される「貧困との戦い」は、アメリカ合衆国の貧困政策史上、新しい取り組みであった。それまでは、貧困は経済変動のひずみから生まれるという考え方が一般的であった。しかし、1950年代の未曾有の経済発展を成し遂げたアメリカにおいても貧困層が存在し、それが何世代にもわたるものであることを発見した社会学者たちは、この慢性的な貧困を取り除くべくして「貧困との戦い」を行ったのである。そして、それまでに連邦政府が関わってこなかった貧困問題に取り組むために登場したのがCAPであった。

しかしCAPはいったんプログラムが運営されると政治的な敗北を喫す。ジョンソンはCAPの敗北を防ぐ手立てがなかったのか。ジョンソンのリーダーシップはどの程度、そしてどのようにCAPに働いたのであろうか。この疑問を整理することでまとめたい。

ジョンソン大統領は、ケネディ大統領の暗殺後に、「貧困との戦い」を最優先政策のひとつとして位置付けたことで、経済機会法の成立に大きく貢献したといえる。ケネディ政権では貧困問題が真剣に議論されていなかったからである。またジョンソンは単にそれまでのプログラムを量的に拡大することを望まず、それまでの貧困政策とは質的に変えることを目指した。

しかし、既存の政策や制度がジョンソンの選択肢に大きく影響した。政策を全くの白紙から短期間で作り出すというのは非常に困難な作業である。し

山岸敬和

たがって、ジョンソンがそれまでにない形の貧困プログラムを求めた時にとった選択肢は、新たなプログラムを作るというのではなく、ケネディ政権下で試験的に行われていたプログラムを修正して発展させるというものであった。これは、ケネディ政権との継続性を強調するというジョンソンの戦略とも合致していた。サージェント・シュライヴァーを「貧困との戦い」の参謀にするという選択も、ケネディ政権との継続性を強調することと、ロバート・ケネディを採用しないことによって「貧困との戦い」の新しさを示すということと同時にを行うということに成功した。

このようなジョンソンのリーダーシップは、経済機会法を議会に認めさせるということについては効果的であった。ケネディ暗殺後の同情的な雰囲気うまく乗り、リベラル派には連邦政府の役割の拡大を訴え、そして保守派にはCAPの地方主義的な面を訴える。CAPはその柔軟性ゆえに多様なグループに魅力的に受け止められ成立した。しかし、またその柔軟性がゆえに、いったんCAPが執行されると現場で混乱が起こった。CAPの総責任者ともいえるシュライヴァーは、問題の收拾に役立つどころか、彼の行政能力の低さ（少なくとも政治力に比べ）やCAPに対してジョンソンとは異なった考え方をもっていったため、事態をさらに悪化させる原因となってしまったのである。

経済機会局を大統領府に設置するというジョンソンの決断も、問題をさらに複雑にした。新しいプログラムを新しい組織で運営するということは、貧困政策の刷新を図ろうとするジョンソンの考えと合致する。しかし、新たな組織でプログラムを運営するための体制づくり（人材の確保、州・地方政府との協力体制を含む）を行なうとなると、既存の省庁で行うより時間がかかる。したがって、経済企画局を新たに設けたことによって、ジョンソンは一方で貧困政策の刷新を示すことができたが、他方、CAPの円滑な滑り出しを妨げ、そして州・地方政府からの反発を招く原因となったと考えられる。

最後に、「貧困との戦い」の事例からは、1960年代の社会的、政治的变化

が政策過程に大きく影響を及ぼしたことが分かる。特に公民権運動は「貧困との戦い」の本質にまで影響を与えた。もともと「貧困との戦い」は黒人の貧困問題を解決しようというより、アパラチア山脈の炭鉱地帯に住むような白人貧困層を意識して考え始められた。しかし、1960年代の公民権運動の盛り上がり、そしてそれがラディカル化していくにつれ、「貧困との戦い」は黒人ラディカル派に援助しているだけだ、というような苦情が多く出てきた。あえて歴史に「もし」を使うならば、公民権運動がもしなかったとしても「貧困との戦い」は成立したであろう。しかし重要なのは、公民権運動がなかったら、「貧困との戦い」は異なった形で行なわれていたであろう、ということである。これは、一つの政策分野を理解するためには、その他の政策との関係を見なければならぬ、という政策発展史研究における理論的な議論にも関係する。さらに、アメリカの貧困政策が黒人問題と密接に関係していることも示唆しているのである。

この研究によって、大統領というのは自らが支持する法案を議会で通過させる以上のリーダーシップを発揮していることが明らかになった。政策過程において大統領が取りうるリーダーシップについては以下の五点が重要となる。1) 政策の優先順位をどのように位置付けるか、2) 政策の量的もしくは質的变化をどの程度求めるか、3) 政策に関わる組織をどこに設立するか、4) 誰を政策運営の責任者として任命するか、5) プログラムが執行された後の問題にどの程度関与するか。大統領がこれらについてどのようなリーダーシップをとるかは、その時の国内情勢、国際情勢、その他既存の政策や制度によって影響されることもある。しかし、大統領個人の経験、イデオロギー、そして政治スタイルも見逃せない要因である。今後の課題としては、研究の事例を増やしていき、政策過程の様々な局面で大統領がどのようなリーダーシップをとることができ、それが政策にどのような影響を与えるのかを理論化していくことが挙げられる。

最後に、この研究はアメリカの公共政策の特徴、そしてアメリカ政治全体

山岸敬和

を考えるためにも示唆を与える。「貧困との戦い」の中でも CAP は、民主党や共和党まで幅広い支持を受けた。その理由は、前述したように「地元のことは地元で」という地方主義—もっと広く言えば民主主義—というアメリカの基本理念の一つを掲げていたからである。しかし地方主義は、裏を返せば連邦政府では政策の運用についての規則を曖昧なままにし、地方に判断を委ねるということを前提にする。ここから生まれる問題は、連邦政府によって作られたプログラムではあるが、これを運用する際の監督責任の所在が曖昧であるということである。そうなると、政策が実施される現場ではその運用方針をめぐって混乱が生まれ、プログラムが実際どのような効果を持つのか、ということとは別の次元でしばしばプログラムに対する失敗の烙印が押されてしまう。さらには、政権が代われば省庁の高官が交代するようなシステムの中では、ますます首尾一貫した政策運営は困難になる。できるだけプログラムに関して厳密な規則をつくるというのがこのような困難を回避する一つの手段になる。しかしこれは、より厳格な三権分立、そして連邦政府と州政府が統治権限を共有している連邦制によって高度に分権化した政治システムにおいては、議員内閣制や単一性を採用している日本などのような国と比べると難しい。日本では地方分権の利点を議論するとき、高度に分権化された政治システムは民主主義の育成につながる、という点が指摘される。しかし、太平洋の向こう側では、高度に分権化された政治システムが、アメリカ市民の福祉の拡大への一つの障害になっている部分もあることも我々は理解しなければならない。

*本研究は、2009年度（平成21年度）南山大学パッヘ研究奨励金 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
 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 Jack T. Conway
 Oral History of William B. Cannon

二次資料

- Bauman, Robert. *Race & The War on Poverty: From Watts to East L.A. Norman: The University of Oklahoma Press, 2008.*
- 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.
- Brown, Michael K. *Race, Money, and the American Welfare State.* Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Divine, Robert A. ed., *Exploring the Johnson Years.* Austin, Texas: University of Texas Press, 1986.
- 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.
- Johnson, Lyndon Baines. *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963-1969.* New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971.
- Moynihhan, 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,* 4th 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.
- 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.
- Thomas, Norman C. and Joseph A. Pika. *The Politics of the Presidency*, 4th 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.
- 山岸敬和「『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」『アカデミア (人文・社会科学編)』90号 (2010年), 259-295頁。

Maximum Feasible Confusion

——経済機会法はなぜ政治的に失敗したのか——

山岸 敬和

要 約

アメリカ大統領のリーダーシップは、いくつかの法案を通過させたか、に注目するものが多い。しかし実際には、大統領は法案の執行過程においても政治的批判への対処やプログラムの修正などにもリーダーシップを発揮する。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「貧困との戦い」、具体的には経済機会法を取りあげながら、法案の執行過程において、大統領がどのようなリーダーシップをとろうとしたのか、そしてとれたのか、を論じる。