

# アメリカ社会改良期における 「ニューヨーク・システム」の発展

～民間福祉施設への公的補助金はいかに増大したのか～

木下武徳\*

本論文では、近年のアメリカ社会福祉政策における民営化の中心的な論点となっているサービス購入契約の起源を求めて、19世紀後半の社会改良期におけるニューヨークの民間福祉施設への公的補助金システムである「ニューヨーク・システム」を考察する。

まず、ニューヨーク州及び市における補助金の増大の様子を統計的に明らかにする。次いで、その増大の要因を、移民の急増と産業化及び経済不況という直接的要因、補助金システムに付随する内在的要因、カソリックとプロテスタントの宗教対立という間接的要因の3つに分類し、分析する。さらに、増大する補助金に対し、補助金を要しない取組みや補助金提供の廃止や規制によって対応されたことを示す。最後に、この時期の公私関係の評価をし、本研究の今日的意味として、一つに公的福祉施策の位置付けを問い直すこと、もう一つにこの時期にサービス購入契約のシステムの基礎ができたことを指摘する。

## 1. はじめに

近年の社会福祉改革は、社会福祉の基礎構造改革として社会福祉事業への「民間事業者の参入」を主たる柱として掲げている。それは児童福祉法改定、介護保険法、特定非営利団体促進法（NPO法）の成立により実施されてきている。このような社会福祉の民営化が本格化する中で改めて突きつけられてきている問題は、公私関係の問題、つまり政府及び地方自治体の「公的責任」及び「民間の役割」とは何かということである。

これに対する影響力のある答えの一つが、公

的責任は財源提供を中心とした条件整備であり、民間の役割はサービス提供であるという主張である<sup>1)</sup>。これによれば、いわゆる民間委託の手法を採ることになる。政府の福祉予算削減のなかで、公的機関以外の多様な福祉サービスの提供主体を増大させようとする福祉多元主義を展開していくためには、これは最も適格的で簡便な方法の一つである。

このような民間委託はイギリスにおける1990年のコミュニティ・ケア改革によって、いっそう注目されるようになったが、この改革の下敷きになっているのがアメリカの民間委託の契約システムである。アメリカで「サービス購入契約（Purchase of Service Contract）」として知られるその手法は、イギリスのコミュニティ・ケア改革の導入にあたって注目を浴びた<sup>2)</sup>。なぜなら、このような購入契約による補助金提供はアメリカで先行しており、その研究も進んで

\*きのしたたけのり（同志社大学大学院文学研究科社会福祉学専攻博士後期課程在学中）

いるからである<sup>3)</sup>。

また、戦後のアメリカの社会福祉政策は、貧困戦争以降顕著に見られるように公共サービスを民間機関、特に民間非営利組織に委託してきたという経緯がある。つまり、政府が財源を提供し、民間がサービスを提供するというパートナーシップを作り上げてきたのである [Salamon,1995]。アメリカの社会福祉政策における最大の特徴はここにあるといっても過言ではない。そして、まさにそのアメリカにおける公私のパートナーシップの象徴となっているのがサービス購入契約なのである<sup>4)</sup>。つまり、近年の世界的な福祉国家の再編による福祉多元主義の追求の中で、公的機関と民間機関の関係性を探っていく際に、このサービス購入契約は重要なメルクマールを提示しているのである。

そのため、アメリカにおけるサービス購入契約の研究の重要性が生じるが、本論文ではそのサービス購入契約の起源を追って19世紀後半の社会改良期に着目した。なぜなら、この時期に公的機関が補助金を出して、民間福祉施設が福祉サービスを提供するという施策が拡大したからである。ただし、当時福祉（貧困）の問題が山積していたのは特にアメリカ東部であり、民間福祉施設への公的補助金によるサービス提供はニューヨークで大きく展開され、「ニューヨーク・システム」として知られていた [Folks,1902:115-31; Jacoby,1941:50-4; Brown/McKeown,1997:13-50]。また、ニューヨークの研究資料は比較的多いこともあり、本論文ではニューヨークを中心に公的補助金の増大について考察する。以下では、ニューヨークにおいて、このような公的補助金の増大の状況を統計的に提示し、次いで、その要因を移民の急増と産業化及び経済不況という直接的要因、補助金システムに付随する内在的要因、カソリックとプロテスタントの宗教対立という間接的要因の3つに分類し、分析する。さらに、この増大した補助金政策にどのように対応したのかを検討し、最後に補助金政策の若干の評価とこの研究が持つ今日的意義についてまとめる。

## 2. 民間福祉施設への公的補助金の状況

フォルクスはニューヨークにおける公的補助金の概略を次のように述べている。ニューヨーク州の民間福祉施設に対する公的補助金の開始は19世紀初期である。州は1811年に初めてオークションの利益から得た500ドルをニューヨーク孤児院へ支給することを認め、やがてローマ・カソリック孤児院にも拡大された。そして、1824年に設立された非行少年保護施設が州から多額の資金を得、1847年には孤児院での教育のために3000ドルが配分されはじめ、1857年に民間児童施設への公的補助金は5万ドルに達するまでになった。南北戦争により1861年に補助金は1万1000ドルにまで落ちたが、1866年に58施設へ5万5000ドル、1870年には15万ドルが配分された。孤児院以外の施設も合わせると、1863年には9万5000ドル、1872年には91万ドルに達した。しかし、あまりにも州の負担が急増したため、1874年に州憲法の補正によって非行少年や視覚・聴覚障害者の施設を除いて、全ての州の補助金が廃止された。一方、市やカウンティ、タウンによる民間福祉施設への補助金提供は、1850年頃に主に一人当りの割合を算定し支給する頭割支給 (per capita payment) の方法で始められた。そして、1874年に州の補助金が廃止された後、市やカウンティ、タウンからの補助金が急増することになった [Folks,1902:116-20]。

そこで、1850年から1898年までのニューヨーク市の公的補助金の推移を表1から統計的に見てみよう。当初、囚人及び貧困者に対する予算は1850年に43万ドルで、その内民間福祉施設への補助金は2%を占めていたにすぎなかった。それが徐々に増大し、特に1870年以降顕著に増加し、1898年には546万ドルを支出し、うち57% (313万ドル) が民間福祉施設へ提供されたのである [Fetter,1901-2:376]。

また、1900年前後には公的補助金の議論が全国的にも高まり、「公私慈善分業委員会 (the Committee on the Division of Work between Public and Private Charities : CDWPPC)」が全国調査を行い、1900年の補助金の状況について全国慈善矯正会議 (the National Conference of Charities and Correction) で報告した [CDWPPC,1901 ; Fetter,1901-2]。この報告によると、報告のなかった9州<sup>5)</sup> やまったく補助金を出していない6州<sup>6)</sup> を除いて、ほとんどの州及び地方自治体は民間施設へ何らかの補助金を出していた (表2)。

それを地方別で見てみると、少なくともニューイングランドでは26万7400ドル、東中部では999万4800ドル、中西部では12万7975ドル、南部では15万7440ドル、山岳部では9600ドル、太平洋岸部では42万7500ドルとなっており、合計1098万4715ドルが民間福祉施設に公的補助金が提供されていた。なかでも、東中部地方では圧倒的に多額の公的補助金を支出していた。特に、ニューヨークは州で23万5000ドル、地方自治体で341万ドルとペンシルバニアに次いで最も補助金の多い州の一つとなっていた。

さらに、1893年のワーナーの報告によれば、ニューヨーク州内200以上のすべての孤児および身寄りのない人の民間施設では、民間の寄付による財源が合計122万ドルであったのに対し、州や市、カウンティの公的補助金が266万ドルと2倍以上にもなっていたという [Warner, 1894 : 121]。

このように、ニューヨークでは19世紀後半から民間福祉施設への補助金が増大してきた。また、全国的にみても公的補助金はニューヨークで突出していた。そして、ワーナーによって、民間福祉施設にとっては公的補助金は民間寄付金よりも総額が多く重要であったとまで言われたのである。

表1 ニューヨーク市の囚人及び貧困者への市予算  
民間施設への補助金及びその割合、1850-1898年

年	囚人及び貧困者への予算 (\$)	その内民間施設への補助金 (\$)	民間施設への補助金の割合 (%)
1850	431,745	9,863	2.3
1860	875,399	128,850	14.7
1870	1,690,443	334,828	19.8
1880	2,761,640	1,414,257	51.2
1890	3,794,972	1,845,872	45.9
1898	5,466,037	3,131,580	57.3

出典 : Fetter, 1901-2 : 376

表2 州・地方自治体から民間施設への補助金 (\$)、1900年

	州	その他不明の補助金	地方自治体	その他不明の補助金
ニューイングランド				
メイン		多い		いくらかある
バーモント	54,000		2,000	
ニューハンプシャー	150	ある	40,000	
マサチューセッツ	2,000		35,000	
コネチカット	101,750	ある	24,500	おそらく
ロード・アイランド	報告なし		8,000	
東中部				
ニューヨーク	235,000		3,410,000	
ニュージャージー			7,500	おそらく
ペンシルバニア	5,700,000		153,500	多い
デラウェア	2,800	少ない	5,000	
メリーランド	96,000		185,000	
コロンビア区			200,000	
中西部				
オハイオ			1,515	おそらく
イカディアナ			600	
イリノイ			63,796	ある
ミシガン			8,081	
ウィスコンシン	報告なし		34,000	
ミネソタ			4,583	
アイオワ			1,000	おそらく
ノース・ダコタ				ある
カンザス				ある
南部				
ジョージア	報告なし		8,851	おそらく
ケンタッキー		ある		ある
テネシー				
ミズーリ	報告なし		26,079	おそらく
ノース・カルフォルニア	35,000		6,200	
ジョージア	報告なし		43,700	おそらく
アルバマ	報告なし		75,000	
ルイジアナ			30,110	
山岳部				
コロラド			9,000	ある
ユタ			600	おそらく
ニューメキシコ		ある		
太平洋岸部				
オレゴン	17,500			
カルフォルニア	410,000			おそらく
合計	6,668,600		4,316,115	

出典 : Fetter, 1901-2 : 363

### 3. 補助金増大の直接的要因と内在的要因

では、このような補助金の増大はどのような要因で生じたのだろうか。ここではその要因を便宜的に直接的要因、内在的要因、間接的要因として3つに分類した。

まず、直接的要因である。これには次の2つが挙げられる。第一に、移民の急増である。アメリカには、外国から生活の糧や宗教上の自由を求めてたくさんの移民が移ってきた [Lane, 1932 : 1-16]。すなわち、1821年から1930年の約100年間に、約3776万人が移住したのである。合衆国建国期の人口は393万人なので、その10倍の移民が入ってきたのであった [野村, 1992 : 78]。特に、ニューヨークは移民がアメリカに入国する際の玄関的な役割を担っていたので、その影響はニューヨークにとって計り知れないものであった。第二に、アメリカの産業化と経済不況である。ちょうど19世紀後半はアメリカの産業革命の進展期であった。工業機械の発明・改良により未熟練の低賃金労働者が増大した。特に、移民の急増は労働市場を過酷なものとし、労働力の低賃金化を促進した。また、1873年から1897年は大不況期であり、資本主義化に伴う不況が貧困の増大を推し進めた [一番ヶ瀬, 1963 : 73~8]。以上の2つの要因は貧困問題を急増させる直接的な要因であり、それは政府の救貧費の増大に直接影響したのであった。

次に、補助金増大の内在的要因として、このニューヨーク・システム、つまりニューヨークにおける民間委託の手法そのものに要因があった。ここでは、当時の議論をもとに次の3つを指摘しておこう。第一に、補助金政策によって公的福祉施策への依存者を増大させたことである [Warner, 1919 : 421]。つまり、民間委託により表舞台には民間福祉施設が立ち、公的福祉施策は見えにくくなったため、公的福祉施策に

付随していたスティグマを薄めることになったという。例えば、民間児童福祉施設は措置された子どもの親、特に移民の親にとっては、寄宿制学校と思われていたのであった [Folks, 1902 : 121]。このため福祉を要求する人々が増えたのである。第二に、特にニューヨーク市では補助金の支給方法が頭割支給であったため、各施設はできるだけたくさんの子どものみを長く入所させるように働きかけた。そうすることによって、規模の経済性をいかして一人あたりの運営コストを削減しようとしたのである [Lowell, 1884 : 86 ; Folks, 1902 : 120 ; Warner, 1919 : 423]。そのため、施設は大規模化し、公的補助金も増加していったのである。第三に、無計画な民間委託そのものの非効率性である。これは一つに、同じ機能の施設であっても宗派が異なるので別々につくられ、重複したことである [Warner, 1919 : 422-3]。もう一つは、これらの民間福祉施設はばらばらに提供されており、公的福祉施策としての統一性がなく、システム化されていなかったことである [Fetter, 1901-2 : 379]。また、必要がなくなったとされた補助金の削減も民間福祉施設のロビー活動によって困難だったこともあった [Warner, 1919 : 424-5]。これらのことから補助金に大きな無駄が生じていると主張されていた。

以上、公的補助金の増大をもたらした直接的要因と内在的要因を見てきた。しかしながら、これらの要因だけではニューヨークがなぜ他州に突出して公的補助金を増大させたのか、それはどのような経緯によってなのか、というダイナミズムが見えてこない。これらの要因が民間福祉施設への公的補助金の増加と密接に関係していくことを見ていくには、さらに次の間接的要因であるカソリックとプロテスタントの宗教対立を見ていく必要がある。なぜなら、そここそニューヨーク・システムを作り上げた重大な原動力があったからである。以下ではその原動力を詳しく検討していこう。

#### 4. 補助金増大の間接的要因 —カソリックとプロテスタントの宗教 対立—

カソリックとプロテスタントの宗教対立を検討していくにあたって、まず重要なことは、19世紀後半にアイルランドとドイツを中心とした移民が急増したことである。例えば、1840年から1860年の20年間だけを見ても、アイルランドとドイツからの移民がヨーロッパからの移民全体（517万5000人）の約85%を占めていた〔野村、1992：83〕<sup>71)</sup>。そして、彼らの多くはカソリックだったのである〔O'Grady,1931：37〕。

この当時、アメリカではイギリスからのプロテスタントが早くから殖民を展開し、政治的な勢力を持っていた。そこで生じたのが「文化間コンフリクト」である〔藤本、1992：28～9〕。つまり、カソリックの宗派に属している人々の多くは民主党で、アイルランド系又はドイツ系移民であり、労働者層を構成していたのに対し、プロテスタントはホイッグ、アングロサクソンで、中産階級を構成していた。したがって、政治力をもったプロテスタントにとって、移民がアメリカ人になるということは移民がプロテスタント化することを意味していた〔Lane,1932：46〕。そこで、政府やプロテスタントの学校や児童福祉施設は、貧しい移民によって増大する貧困や犯罪に対して、勤勉を重視するプロテスタントの精神を移民のカソリックの子どもに教育するという方法で対処していったのである。

その過程で、まず問題になったのが教育問題である〔Jacoby,1941：32-9；永塚、1990；1992；1994〕。ニューヨーク市では増大する貧困児童に対応するため、1805年にプロテスタントの一宗派であるクエーカー派によって、「ニューヨーク市無償学校協会（the Free school Society of the City of New York）」が「ニューヨーク市において、いかなる宗教団体にも属さ

ず、あるいはどのような宗教団体によっても教育を受ける機会を用意されていない貧しい子どもたちに対して、教育を与えるための協会を設立するための法律」によって法人化され、設立された。この民間団体は「非宗派」という名目上、州や市から公的補助金を得ることができた。しかし、「その宗派はあくまでプロテスタントであり、その中での非宗派主義」であった〔永塚、1990：96〕。つまり、プロテスタントはそのうちに多様な宗派を内包していたのであるが、そのプロテスタント内部の垣根を超えるという意味で非宗派であったのである。そのため、カソリックは非宗派主義を掲げた学校の中において排除されたのであった。例えば、その教育内容はプロテスタントのジェームズ国王版英国教会聖書を使用し、教科書にカソリック教会やその教徒を中傷する記述がみられたのである〔永塚、1994：104〕。こうしたことには当然、カソリック側から批判され、1829年頃から通学拒否とカソリック教会立の学校づくりの運動が起こった。そして、プロテスタントの学校に補助金を出すならカソリックの学校にも補助金を出すべきとの主張がなされ、その是非をめぐる激しい対立が生じた〔永塚、1992：41～4；1994：104～10〕。結局、1840年にカソリックへの補助金は否定されたが、ニューヨーク州の公立学校制度の導入に大きな影響を与えた。また、「アメリカにおけるカソリック・チャリティのパイオニアは教育とチャリティの明確な境界線を認識することはなかった」と言われているように、カソリックの学校づくりはカソリックの慈善活動の先駆的活動として位置づけられたのである〔O'Grady,1931：32〕。

以上のような経過を踏まえ、社会福祉の領域に目を向けよう。1824年のイエーツ報告以来、公的福祉施策は主に救貧院を中心に進められたが、救貧院における劣悪な処遇、特に子どもが救貧院で犯罪者によって養育され、犯罪者の再生産に陥っていることが厳しく批判された〔Letchworth,1875〕。そこで、1875年児童法（the Children's law）によって、このような救

貧院から子どもを引き離すことが規定された。また同様の理由で、カソリック移民の親からも子どもが引き離される必要があるとされた。しかし、児童分野の公的福祉施策は十分に整備されておらず、これら引き離された子どもたちのケアのために、民間福祉施設が積極的な役割を果たすようになったのである。その一つは、子どもを里親に出すこと、もう一つは子どもを民間福祉施設に措置することである。そして、ここにもカソリックとプロテスタントの対立があったのである。

まず、子どもの里親制度である。ニューヨークのみならず、全国的にも里親制度の指導的な役割を果たしてきたのが、プロテスタント牧師であったブレイス (C.L.Brace) によって1853年に設立されたニューヨーク児童援助協会 (the Childrens Aid Society of New York) である。この協会は「アメリカの最も大規模で重要な児童へのチャリティ」[Lane, 1932, 75] であり、「最初の近代的な機関」[Slingerland, 1919: 35] と評されている。

彼のこの協会の目的は子どものケアを通して都市の犯罪を防ぐことにあった。「『大都市の危険な階級』を扱うのに最も安くて最も効果的な方法は彼らを罰することではなく、その拡大を防ぐことである。(……) 財産、モラル、政治的生活にとって最も危険である大都市のこの階級は、無視され貧困で教育されずに見捨てられた子どもである。社会から放逐されたストリート・チルドレンは大きくなって有権者や扇動者の手先、犯罪の『供給源』、そして内乱や法律違反の源となるだろう」[Brace, 1872: i-ii]。

では、その「貧困及び危険な児童のケアのための最善の方法とは何か」。彼はそう題する論文の中で、答えの一つに「里親制度 (Placing Out)」を挙げている。「すべての貧困児童はできるかぎり救貧院から取り除かれ、可能であるなら、職員や地方委員会によって注意深い訪問と監査を受けた家庭にすぐに移されるべきである」[Brace, 1880: 96]。彼が里親制度を導入した理由として次の2つが挙げられる。第一に、

コストが施設よりも安く済むことである。ブレイスは「コストは強力な誘因である」と述べている [Brace, 1880: 94]。彼の娘のエマによれば、施設では年間140ドルかかるが里親は25ドルしかかからなかった [Emma, 1894: 502]。第二に、西部の農業地域は民主的コミュニティとして考えられ、貧困児童もここには成功のチャンスがあるとされたことである [Brace, 1880: 94]。しかし、里親制度は同時に労働力を必要とした西部の農民の要請によるものでもあった [田中, 1996: 152]。つまり、里親制度は費用がかからない上に、子どもや西部の農家にとっても利益があったというのである。こうして、彼はニューヨークの貧困児童を西部の農家に委託していったのであった。この協会は1853年から1893年の40年間で、子ども8万5977人を西部に送ったという [Emma, 1894: 502]。もちろん、この里親制度を採用した民間福祉施設は児童援助協会だけではなく、その他多くの施設にも導入されていた。1873年のヘッカーの報告によれば、既に児童援助協会を含め28の福祉施設によって、毎週約200人、毎年約1万人がニューヨークから西部に送られていたという [Hecker, 1873: 10]。

では、これらの活動とカソリックとの対立とは何であったのか。カソリックは主に次の三点について批判を展開した。第一に、カソリックにとって、この協会は「児童のケアのための最も大規模なプロテスタント団体であり、また最も激しい宗派主義」であり、「この協会の仕事で最も重要なことは貧困浮浪児を集め、西部の『注意深く選ばれた (プロテスタントの一木下) 家』に彼らを送ることである。…この協会は…カソリック児童の信仰を打ち壊し、西部への小さな移民からすべてのカソリックの影響を奪った」ということである [Hassard, 1879: 271]。つまり、この協会は里親制度によって、子どもをプロテスタントへ改宗させていると批判されたのである。第二に、カソリックの親から子どもを奪いとることによって親として子どもを育てる権利を剥奪したことである。実際、ブレイ

スによって西部に送られた子どものうち孤児の割合は33%であり、つまり67%は親がいたのであった [田中、1996：154]。第三に、子どもが西部で商品のように売買されていたことである。ヘッカーによれば、子どもたちは西部につれられ、競売にかけられたりして10ドル前後で売買されていた。その中には、自分を買ってくれないので泣き崩れている子どももいたという [Hecker,1873：11]。

このようなカソリックの子どものプロテスタント化や子ども及びその親の権利侵害に対して、カソリックは次の2つの方法で対応したという [Sutton,1996：232]。まず、カソリックの子どもを守るために、移民自身によって施設をつくり始めたことである。もともと西部にはカソリック信者の委託先の家庭がなかったこと、しっかりと子どもに信仰を確立させるために施設中心の考えがあったことにもよるが [Folks,1902：124；O'Grady,1931：99-100]、プロテスタントの里親制度のアンチテーゼとしても施設が重要視されたのである。次に、移民の増大により強まってきた政治的影響力を利用して、移民の子どもをカソリック施設へ入れるための戦略を実行したことである。具体的には次の2つが挙げられる。一つは、カソリック施設への公的補助金を獲得したことである。多くのカソリックの移民を抱えたニューヨークでは、移民の政治力は無視できるものではなく、それぞれの地域の政治ボスは困難に陥った移民に仕事や資金を提供する代わりに投票を得るといった「マシーン政治」の一環として、民間福祉施設への公的補助金を増大させた<sup>8)</sup>。こうして、政府が財源提供し民間福祉施設がサービスを提供するという、いわゆるニューヨーク・システムが確立していくことになった。もう一つは、その政治力によって1875年の児童法のなかに、子どもの施設入所の際、親の信条が優先される規定を設けたことである。これによってカソリックの子どもはカソリックの施設に入れるよう考慮しなければならなくなり、カソリック施設の拡大に貢献したのであった。

このような過程を通して、公的補助金におけるカソリックの影響力は非常に大きくなったのである。それは、宗派別に児童福祉施設を見た場合に明白である。例えば、1894年9月30日のニューヨーク市の状況を見ると、市により民間児童施設で5年以上援助されている1935人の児童のうち、268人(14%)がユダヤ施設、55人(3%)がプロテスタント施設又は非宗教型施設、そして圧倒的多数の1612人(83%)がカソリック施設でケアされていた [Folks,1902：123-4]。また、1912年の州レベルの調査によると、公的補助金を受けていた114の民間児童福祉施設のうち、カソリック施設は58施設(51%)を占め、カソリック施設の児童数も2万1894人(72%)と大きな割合を占めていたのである [Slingerland,1915：21-6]。こうして、「カソリック施設は公的資金により大きくなった」と言われるまでになったのである [O'Grady,1931：101]。

## 5. 補助金増大への対応

以上、公的補助金増大の要因を見てきたが、あまりに急増するのでその対応が求められた。それはどのような対応だったのか。着目すべきことは、この対応にも宗教対立の影響があったことである。なぜなら、カソリックはたくさんの補助金を得ているため補助金を維持しようとしたが、それに対して多くのプロテスタント及び政府は補助金を規制しようとしたのであった。ここではそれぞれの典型的な対応として2点を挙げておく。

第一に、カソリックが里親制度を導入したことである。もし同じカソリックの家庭で育ち、かつ非常に注意深い監査がなされるなら里親制度も有効であると認められ、1898年にカソリック家庭事務所 (the Catholic Home Bureau) が創設された [Mulry,1899：186-7]。これは施設中心主義から脱却し、ニューヨーク・システムを改善する重要なステップと考えられた

[Folks,1902:129]。しかし、カソリック施設の2万人以上の子どもに対して、この事務所は年間300人しか対応できずその影響力は小さかった [Brown/McKeown,1997:39]。

第二に、プロテスタント及び政府による補助金廃止及び規制である。初めに述べたように、州は1874年に非行少年や視覚・聴覚障害者の施設を除いて全ての補助金を廃止した。しかし、1875年の児童法もあり地方自治体からの民間児童福祉施設への公的補助金は急増した。そこで、1894年には州慈善委員会 (the State Board of Charities) の審査や統制に合致しない民間福祉施設への公的補助金を禁じたのであった [Jacoby,1941:54-6; 小川,1974:258~9]。また、1899年にはストラナハン法 (The Stranahan Act) を成立させ、地方自治体は慈善目的の補助金に関する完全な権限と裁量が与えられ、完全な責任を担うことになったのである。

この結果、ニューヨーク市の予算権限を持つ評価配当委員会 (The Board of Estimate and Apportionment) は1900年に次の2つの原則を採用した。一つは全ての補助金は税金により直接生じたものであるから、納税者がそれぞれの支出項目を容易に調べられるようにすべきこと。もう一つは少数の例外を除いて、民間福祉施設への全ての支払いは頭割料金 (per capita charges) 又はその他の割合支給 (pro rata payment) のシステムによって評価すべきことであった [Coler,1901:134-5]。この委員会の委員長であったコーラーは、頭割支給はこれまでのような民間施設を援助するための支援金 (a lump sum or Gift) ではなく、ビジネスの取引条件 (business proposition) として明確に位置づけるよう主張した [Coler,1901:132]。つまり、単なる補助金提供ではなく、頭割支給を厳格にし、かつその評価を行なうことによって、その契約性及びそこから導き出される責任性、今日で言うアカウントビリティを明確にしようとしたのであった。

## 6. 結語

これまでの検討を踏まえ、導きだされる当時の公的補助金を媒介とした州及び地方自治体と民間福祉施設の関係はどのように評価できるだろうか。これを当時の公私関係の評価とその今日的意味の2点から指摘しておく。

第一に、当時の公私関係の評価である。公私関係の評価する際重要な点は民間の自律性がどれだけ保たれていたかであるが、当時の民間福祉施設の自律性は非常に大きかったと言える。それは子どもの教育のため宗教が重要であるとされたこと、補助金に対する監査があまりなされていなかったことなどから推測できよう。もちろん、1900年前後を境に補助金の監査が強められ、補助金の規制や廃止がなされてくるようになる。しかし、それは逆にそれ以前の時代に民間福祉施設の自律性がいかに大きかったかを示す反証となる。

第二に、今日的意味についてである。一つは、社会改良期における公的機関の重要性を今一度問い直す必要性を明らかにしたことである。これまで一般的に認識されてきた社会改良期は、民間福祉事業が非常に増大し活発になり、公的機関の院外救済などの福祉施策と対立してきたことが強調されてきた。もちろん、それらは事実ではある。だが、その一方で民間福祉事業の拡大のためにも公的機関は貢献してきたのである。カツツは次のように主張している。「アメリカの公的福祉は非常に古い歴史を持っている。公的資金は常に民間資金よりも多くの人々を救済してきた。ボランティアは依存の問題に対する適切な答えでは決してなかったし、これからもないだろう。対照的に、あらゆる欠点にもかかわらず、政府はアメリカにおける社会発展の重要な源泉であったし、これからもそうであろう」 [Katz,1986:xiv]。今後、この指摘を踏まえたうえで、アメリカ社会福祉の公私関係の歴史を再検討する必要がある。

もう一つは、この時期における公的補助金の増大とその対応は今日におけるサービス購入契約の起源として位置づけられることである。ジベルマンとディモンはこの社会改良期の補助金システムが第二次大戦後に与えた最も大きい影響として、公的補助金を通して民間福祉施設を拡大することと補助金提供の前提として公的責任を確保することを指摘している [Gibelman/Demone, 1989: 20-1]。すなわち、政府が財源を提供し、民間が福祉サービスを提供するという今日的な福祉多元主義の実践が当時既にあったこと、またその財源提供の際両者の間の契約関係を強調することになったことは、サービス購入契約の基盤となったと言える。そのため、現代アメリカ社会福祉政策の分析のためにも社会改良期の補助金政策の研究は大きな意義を持っていると言えよう。

おわりに、本論文の限界と課題を5点指摘しておきたい。第一に、対象をニューヨークに限定したことである。ペンシルバニアなどの州でも公的補助金の提供があったのであるから、これら諸州における公的補助金の実態を明らかにする必要がある。第二に、個々の施設での補助金を提供した詳細な経緯や手続きなどが明らかになっていないことである。補助金を受けていた民間福祉施設の具体的な事例の検討が必要である。第三に、公的補助金の提供は非常に大きな議論となっているが、本論文では一部しか触れていない。公的補助金の当時の認識を知るためにも、その賛否の議論を明らかにすることが不可欠である。第四に、公的責任をアカウンタビリティのレベルでしか捉えていないことである。当時、セツルメント運動に代表される社会運動によって、政府の貧困問題に対する責任性が明らかにされてきた。公的補助金に対する公的責任を単にアカウンタビリティだけでなく、レスポンスビリティとしても捉えていく必要はないか検討の余地がある。最後に、この時期の公的補助金の展開がサービス購入契約の起源と関わっていったとしているが、サービス購入契約自体をここでは詳細に論じていない。この研究

は日本ではあまり進んでおらず、今後綿密な研究の必要がある。

<注>

- 1) 川口、1999: 16等を参照。
- 2) 例えば、国際社会福祉協議会日本国委員会『世界の福祉』1991: 51; 横浜市企画財政局企画調整室、1994: 131を参照。イギリスではコミュニティ・ケア改革以前はサービス購入契約はあまり用いられてなかった [山本、1989: 184~9]。
- 3) アメリカの分析枠組みを部分的に利用したイギリスの契約文化の研究としては、高橋・永田、1998がある。
- 4) サービス購入契約に関する近年の主要な文献としては次のものが挙げられる。Smith/Lipsky, 1993; Kramer, 1994; Salamon, 1995; Gibelman/Demone, 1998。
- 5) アーカンザス、フロリダ、アイダホ、ミシシッピ、モンタナ、サウス・カルフォルニア、サウスダコタ、テキサス、ウエストバージニア。
- 6) アリゾナ、インディアナ準州とネブラスカ、ネバダ、ワシントン、ワイオミング。
- 7) アイルランドから290万人、ドイツからは150万人であった。
- 8) ニューヨーク市では、1868年にカソリックの支持を得たツイードがターマニーホールを中心とした民主党組織のボスになり、補助金を拡大し始めた。マシーン政治についてはBrown/ McKeown, 1997; 平田、1982; 1993。

<参考文献>

- 一番ヶ瀬康子、1963、『アメリカ社会福祉発達史』、光生館。
- 藤本茂生、1992、「教育・モラル・近代化」『同志社アメリカ研究』no.28、21~31。
- 平田美和子、1982、「アメリカにおける都市政党マシンの形成と展開」『国際関係学研究』（津田塾大）no.9、93~103。
- 、1993、「アメリカにおける政党マシーンと新移民」『武蔵大学人文学会雑誌』25巻2・3号、61~86。
- 川口清史、1999、『ヨーロッパの福祉ミックスと非営

- 利・協同組織」大月書店。
- 永塚史孝、1990、「Free School Society of the City of New Yorkの設立について」『教育学雑誌』no.24、89～99。
- 、1992、「19世紀前半のニューヨーク市におけるコモン・スクールの導入とカトリックの関わりについて」『教育学雑誌』no.26、37～46。
- 、1994、「19世紀前半のニューヨーク市における公立学校とカトリック教会」『教育学雑誌』no.28、101～12。
- 野村達郎、1992、『「民族」で読むアメリカ』、講談社現代新書。
- 小川政亮、1974、『社会保障権と福祉行政』、ミネルヴァ書房。
- 高橋万由美・永田祐、1998、「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革以降の公私関係」『社会福祉学』第39-1号、1～21。
- 田中きく代、1996、「『孤児列車』にみる19世紀中葉の民間児童福祉の展開について」『人文論究』（関西学院大学人文学会）vol.46、no.3、144～58。
- 横浜市企画財政局企画調整室、1994、『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』。
- 山本隆、1989、「福祉補助金の日・英・米比較」、成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』、ミネルヴァ書房、169～204。
- Brace, C.L., 1872, *The Dangerous Class of New York, and twenty years work among them*, Wynkoop & Hallenbeck.
- , 1880, "What is the Best Method for the Care of Poor and Vicious Children?", *Journal of social science*, 93-8.
- Brown, D.M. and McKeown, E., 1997, *The Poor Belong to Us*, Harvard University Press.
- Coler, B.H., 1901, "The Subsidy Problem in New York City" *Proceedings, National Conference of Charities and Correction*, 131-9.
- Committee on the Division of Work between Public and Private Charities, The, 1911, "Subsidies" *Proceedings, National Conference of Charities and Correction*, 118-31.
- Emma, B., 1894, *The Life of Charles Loring Brace*, Arno Press and New York Times Company, (reprint.1976) .
- Fetter, F.A., 1901-2, "The Subsidizing of Private Charities", *The American Journal of Sociology*, vol.7, 359-85.
- Folks, H., 1902, *The Care of Destitute, Neglected and Delinquent Children*, NASW Publications, (reprint 1978) .
- Gibelman, M. and Demone, Jr., H.W., 1989, "The Evolving Contract State", in Demone, Jr., H.W. and Gibelman, M. (ed.), *Service for Sale*, Rutgers University Press.
- Gibelman, M. and Demone, Jr., H.W., 1998, *The Privatization of Human Services*, Springer Publishing Company.
- Hassard, J.R.G., 1879, "Private Charities and Public Money", *Catholic World*, no.29, 255-83.
- Hecker, I.T., 1873, "Public Charities", *Catholic World*, vol.XVII, no.97, 1-23.
- Jacoby, G.P., 1941, *Catholic Child Care in Nineteenth Century New York*, Arno Press (reprint.1974).
- Katz, M.B., 1986, *The Shadow of the Poor House*, Basic Books.
- Kramer, R.M., 1994, "Voluntary Agencies and the Contract Culture", *Social Service Review*, vol.68, no.1, 33-60.
- Lane, F.E., 1932, *American Charities and the Child of the Immigrant*, Arno Press (reprint. 1974).
- Letchworth, W.P., 1875, "Pauper and Destitute Children", in Letchworth, W.P., 1903, *Homes of Homeless Children*, Arno Press, (reprint.1974).
- Lowell, J.S., 1884, *Public Relief and Private Charity*, Arno Press and The New York Times (reprint 1971).
- Mulry, H.J.M., 1899. "The Care of Destitute and Neglected Children", *Proceedings, National Conference of Charities and Correction*, 166-70.
- O'Grady, J., 1931, *Catholic Charities in the United States*, Arno Press and New York Times (reprint 1971).
- Salamon, L.M., 1995, *Partners in Public Service*, The

- Johns Hopkins University Press.
- Smith, S.R. and Lipsky, M., 1993, *Nonprofit for Hire*, Harvard University Press.
- Slingerland, W.H., 1915, *Child Welfare Work in Pennsylvania*, Russell Sage Foundation.
- , 1919, *Child-Placing In Families*, Arno Press (reprint 1974).
- Sutton, J.R., 1996, "The Mixed Economy of Child Welfare in the United States, 1880-1920" in
- Katz, M.B. and Sachsse C. (eds.), *The Mixed Economy of Social Welfare*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Warner, A.G., 1894, "Public Subsidies to Private Charities", in Gilman, D.C., *Organization of Charities*, The Johns Hopkins Press, 120-32.
- , 1919, *American Charities*, Thomas Y. Crowell Company Publishers (3d ed.).