

アメリカにおける 1996 年福祉改革法とチャリタブル・チョイス

—宗教団体への福祉サービスの民間委託—

木下 武徳

■ 要 約

本稿は、アメリカにおける 1996 年福祉改革法における宗教団体への民間委託を規定したチャリタブル・チョイス規定の具体的な規定内容とその実施に関する論点を明らかにすることを目的とする。そのために、まず、チャリタブル・チョイスが導入された背景を検討する。次に、1996 年福祉改革法に規定されたチャリタブル・チョイスの具体的な内容を整理して、チャリタブル・チョイスに関するブッシュ政権の政策推進状況を明らかにする。そして、チャリタブル・チョイスで議論となっている諸点を整理したうえで、その論点が、(1) 政策上の宗教性の取り扱いに関する矛盾、(2) 宗教団体の自律性、(3) 政府の宗教に対する中立性にあることが見いだされる。最後に、今後のチャリタブル・チョイスの研究課題として、チャリタブル・チョイスの具体的な実施状況の調査研究に基づき、これらの論点の検証が求められることを提示する。

■ キーワード

アメリカ、福祉改革、チャリタブル・チョイス、宗教団体、民間委託

I はじめに

今日、日本の社会福祉政策の主な潮流の一つとして、社会福祉における供給システムの多元化が挙げられる。社会福祉の供給主体として、自治体直営や社会福祉法人だけでなく、営利団体や非営利団体 (nonprofit organizations、以下「NPO」とする) にまで大きく参入が促され、福祉サービスの供給量を増加させ、社会福祉に競争原理を導入することで、福祉サービスの質の向上を図ろうというのである。このための制度改変はすでに介護保険制度で実施され、2003 年度より障害者福祉でも実施される予定となっている。

このような社会福祉の供給主体の多元化への潮流はイギリスやスウェーデン、アメリカを含めた世界的な流れでもある。アメリカでは、1996 年のいわゆる福祉改革法によって、大きく公的扶助制度改革を行い社会福祉の供給システムの多元化が促進された。こ

の法において、特に、福祉サービスの提供主体として、営利団体と宗教団体 (faith-based organizations、以下「FBO」とする) の参入を促した¹⁾。

本稿では、このアメリカの福祉改革法における FBO の参入に着目した。なぜなら、この法における FBO への福祉サービスの民間委託は、これまでアメリカ合衆国憲法修正第一条の「政教分離の原則」とかかわり、非常に大きな議論となっているからである。つまり、この政教分離の観点から示される宗教の自律性と政府の公共性の間にあるジレンマを端的に示しているのである。これは、社会福祉の民営化における民間性と公共性の関係、すなわち、社会福祉の公私関係を考える上で非常に興味深い論点を提示している。

そこで本稿では、まず FBO の福祉サービスへの参入が規定された福祉改革法のチャリタブル・チョイス規定 (Charitable Choice、以下「CC」とする) が導入された背景とその CC の概要および政策的な

推進状況について説明する。次に、CCの規定内容に沿って、CCについての議論を分析し、さらに、CCの主たる論点について整理して提示する。最後に、残された研究課題を付して本稿を終えたい。

II チャリタブル・チョイスが導入された背景

CCが導入された背景として、(1)アメリカにおける宗教の重要性、(2)社会問題に対するモラルの重視、(3)福祉多元化と市場競争の促進、これらの結果生じた(4)FBOに対する民間委託実施の課題が挙げられる。以下、順に説明しよう。

1. アメリカにおける宗教の重要性

第一に、注目すべきことは、アメリカにおける宗教の重要性である。言うまでもなく、アメリカは宗教の自由を求めて移住してきた移民によって開拓されてきたと言われる歴史を持つ国である。今日でも、アメリカ人は宗教的感性が非常に強く、国教は定められていなくとも、「見えざる国教」を持つ国と言われている(森, 1997)。佐藤(2001)によれば、1993年の調査では「あなたは神あるいは宇宙の霊を信じますか?」という質問に対して、信じると答えた人はアメリカで94%に及ぶという。それに対して、イタリアは88%、イギリスは76%、フランスと西ドイツは72%であった。また、「あなたは自分の生活の中で宗教が大事だと思いますか?」という質問に対して、「大変重要」と答えた人は、アメリカは58%、イタリアは36%、イギリスは23%、フランスは22%、西ドイツは17%であったという(p.54)。このように、アメリカにおける宗教の重要性は資本主義諸国の他国と比して非常に強いと考えられる。特に近年は、宗教関係団体の政治力が強まっており、宗教と政治は非常に緊密な関係を持つようになってきている(蓮見, 2002, pp.62-140)。中でも「クリスチャン連合」を中心とした「キリスト教右翼」は共和党の支持基盤として不可欠な存在と

なっている(佐藤, 2001, pp.80-126)。このような政治社会に対する宗教の影響力の強さは、見逃すことのできないCCの大きな要因となっている。

2. 社会問題に対するモラルの重視

第二に、社会問題に対するモラルの重視である。このCCが規定された1990年代は、児童の銃乱射事件、クリントン前大統領の弾劾裁判等、モラルの欠如が大きな社会問題となった。より正確には、社会問題の原因はモラルの欠如とされた(cf. Daly, 1999, p.145)。当然、貧困問題も例外ではなく、共和党の1994年の政策綱領である「アメリカとの契約」(Contract with America)では、労働倫理が強調され、貧困の個人責任が説かれた²⁾。民主党のクリントン大統領が署名した1996年福祉改革法、つまり「個人責任および就労機会調整法」(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act PL104-193)はまさしくこの延長上に位置付けられる。そして、この法律の中で、はじめてCCが規定されたのである。ここに宗教が結びつくのは、FBOによる福祉サービスを通して、モラルとそれにつながる個人責任を涵養し、福祉や薬物などによる依存(dependence and addiction)から離れ、就労機会が与えられるということからである。

例えば、クリントン前大統領の側近であったゴア前副大統領は大統領選のために1999年5月25日に救世軍(Salvation Army)において行った演説で次のように述べている³⁾。「普通のアメリカ人は、私たちの最も厳しい課題は物質的なものではなく、精神的なものであるという事実に向かい決意した。必要な根本的な変革は、新しい政策だけでなく、より重要なことは、私たちの心と精神の変革を必要としている。……多くのアメリカ人は政治と、多くの人が「精神的価値」(spiritual values)というモラル価値との強い繋がりを渴望している。良心の価値がないと、私たちの市民生活は悪化する。

また、政治とモラルは強く相関しているということをはアメリカ人は強く、また正しく信じている。そして、アメリカの精神 (the American Spirit) と国家を再びつなぐように望んでいる。」

また、FBOの福祉サービスについて、次のように述べている。「信仰に基づくアプローチが薬物依存、青少年犯罪、ホームレスのような課題に特段の期待を表す理由はある。これらの問題を克服することは金銭や物的援助以上の何かを必要とする。それは個人の内に内的規律 (an inner discipline) や勇気、深い洞察力を必要とする。個人の変化の引き金となるため、また依存症や非行、福祉依存に再び陥るのを防ぐために、時には信仰それ自体が必要であると私は信じている。」そして、それを実現するための政府とFBOとの「新しいパートナーシップ」を提唱している。社会問題に対するモラルが強調され、福祉受給者自身の変容が求められ、それを支援するためにFBOの参入が期待されていると言えよう。つまり、個人責任を追及する福祉改革にFBOはその点でまさに適合したのである⁴⁾。

3. 福祉多元化と市場競争の促進

第三に、福祉多元化と市場競争の促進である。教会を中心とした宗教団体はコミュニティに基盤を置き、ボランティア活動や寄付活動の重要な源泉となっている。例えば、1998年の統計によれば、成人のボランティア活動の場として、インフォーマルな活動を除けば、宗教が23%と最も多い。また、世帯による寄付の割合を見ても、宗教が45%と最も多い (Department of Commerce, 2001, pp.360-2)。宗教団体が福祉サービスを行っていくことによって、コミュニティへの参加の機会を提供しつつ、福祉多元化を促進することができる。したがって、CCにより政府がFBOを財政的に支援することによって、このことを一層促進することができるのである。

また、政府とFBOのパートナーシップを提唱しているモンスマは、FBOを社会福祉政策に参加さ

せるメリットとして、福祉サービスの民営化のための新しい機会を提供し、競争を増やし、費用を削減し、効率を高めることを挙げている (Monsma, 1996, pp.190-3)。彼の言葉に従えば、アメリカに存在する35万を超える教会を中心としたFBOを社会福祉政策に参入させることによって、福祉サービスの供給主体は大きく膨らみ、社会福祉における市場競争を活発化させ、福祉サービスの効率性と質が高まる。そうして、社会福祉の民営化は一層うまく機能すると考えられているのである。

4. FBOに対する民間委託実施の課題

以上のように、FBOを社会福祉政策に組み入れるためのCC成立の背景には、アメリカにおける宗教の重要性、社会問題におけるモラルの重視、福祉多元化と市場競争の促進があったと言える。しかし、実際にCCを実施するためには乗り越えるべき大きな壁があった。すなわち、憲法修正第一条に基づくいわゆる「政教分離の原則」である。この原則のために、これまで宗教団体への公的資金の導入には大きな制約があった。それは宗教団体におけるNPOのあり方に端的に表れていた。周知のように、アメリカにはカソリック・チャリティ (Catholic Charities USA)、救世軍、ルター派社会サービス (Lutheran Social Services)、ユダヤ家族サービス (Jewish Family Services) など宗教を基盤とした福祉サービス提供団体が活躍し、多額の公的資金を得ている。これらの宗教団体は、政教分離の原則の下で公的資金を得るために、公式のNPOの資格 (IRA, 501 (c) (3)) を持つ「宗教と提携した団体」 (religiously-affiliated organization) として活動してきた。それに対して、CCの導入によって参入が期待されたのは、教会や礼拝所などの「全くの宗教団体」 (pervasively sectarian organization) である⁵⁾。本稿では、これらの違いを区別するために便宜上、前者を「宗教NPO」、後者を「FBO」または「宗教団体」としている⁶⁾。

前者の宗教NPOはこれまで公的資金を受けるために、公益性が要求され、宗教に関しては中立的に扱うように要求されてきた。例えば、有名な1971年のLemon v. Kurtzman (403 U.S.602)の裁判では、宗教団体に公的資金を受け渡すための最低限の基準としていわゆる「レモン・テスト」が提示された。つまり、法は世俗的な立法目的を持つこと、第一の目的は宗教の振興や抑圧ではないこと、宗教団体と政府機関との間で管理運営において過度の混合をしないこと、という3つの条件である (cf. 鈴木, 2000, p.169)。このようなこれまでの裁判の判決例をデイビスが整理したところによると、宗教団体にあたるのは、(1) 礼拝所に指定またはその近くに所在している。(2) 敷地内に宗教的シンボルが広く分布している。(3) 雇用において宗教的な選択が行われている。(4) 敷地内で宗教活動が行われている。(5) 宗教使命を持つ組織と明言している、という条件に当てはまるものである (Davis, 1999, p.274)。逆にいえば、宗教NPOとして公的資金を得るためには、これらの項目は禁止事項となるのであった。特に、雇用における宗教差別の禁止が大きな問題とされてきた。なぜなら、他宗教の職員を雇う宗教NPOは宗教団体としてのアイデンティティが問われるからである。

例えば、ロコンテによって行われたマサチューセッツ州の調査によれば、公的資金が収入の50%以上を占めている宗教NPOであるカソリック・チャリティと救世軍を調べたところ、カソリック・チャリティでは職員の半数以上がカソリック以外の宗教であり、プロテスタントである救世軍では薬物治療センターの職員の8分の7は他宗教であったという。特に、イスラム教徒のカウンセラーが含まれていることやデイクアセンターの幹部がユダヤ教であることが指摘された (Loconte, 1997)。共和党のアシュクロフト (J. Ashcroft) 議員 (当時) は、このような宗教に基づかない職員採用をしなければならぬのであれば、宗教を基盤に設立された宗教

NPOの宗教のアイデンティティが否定されることになると考えた。そして、NPOの資格を持たず、宗教団体としてのアイデンティティを維持しながらも、公的資金を導入できるように改革する必要性を訴え、CCを提案し、福祉改革法に導入されることになったのである (Segal, 1999, pp.13-4)。

III 福祉改革法とチャリタブル・チョイスの概要

1. 福祉改革法の概要

CCは1996年の福祉改革法に初めて規定された。クリントン前大統領はこの法律の導入にあたって、「私たちの知っている福祉の終り」(Ending welfare as we know it)として、これまでの社会福祉のあり方を否定し、新しい方法で福祉改革を実施しようとしたのである。つまり、「福祉から労働へ」(from welfare to workfare)の転換である。中でも、これまで大きな批判を受けつつ長年続いてきた主に母子家庭に対して実施されてきた公的扶助である「要扶養児童家庭扶助」(the Aid to Families with Dependent Children)を廃止し、「貧困家庭一時扶助」(the Temporary Assistance for Needy Families)を創設した。この貧困家庭一時扶助の大きな特徴は、(1) 公的扶助を受けられる期間を一生に5年に制限したこと。(2) 扶助を受ける要件として、就労活動またはコミュニティ活動、職業訓練等を行うことを規定したこと。(3) この要件を満たさない福祉受給者は支給額の打ち切りや減額等のペナルティがあること、などである⁷⁾。このように、社会福祉は権利としてではなく、就労要件等の条件を満たした人に限って一定期間のみ受けられるものとなったのである。このような厳しい条件を付した福祉改革法の中で、CCが規定されたのであった。

2. チャリタブル・チョイスの概要

CCは福祉改革法の104節「チャリティ、宗教、または民間組織によって提供されるサービス」の通

称である⁸⁾。この節の目的は次のように規定されている。「この節の目的は、宗教団体の宗教的特徴を傷つけることなく、また示されたプログラムの下で支給を受けている扶助受給者の宗教的自由を侵害することなく、他の非政府の提供者と同じ基準で、州に宗教団体との契約を認め、宗教団体に示されたプログラムの資格が与えられ、バウチャー、またはその他の支出が配分されることを認めることである。」

この目的のために、この節ではいくつかの規定をしている。それは以下のように6点にまとめられる⁹⁾。第一に、委託金の配分において宗教団体を差別しないこと。これは、(1)他の民間団体と同様に宗教団体も支援を提供する契約者としての資格を持つ。(2)政府は宗教的性格を理由に宗教団体に対して差別をしてはならない、という規定からなる。これら規定によって、宗教団体にも民間委託が可能になる。

第二に、宗教的性格とその自由を守ること。これは、(1)宗教団体は連邦、州、地方政府からの独立性を維持しなければならない。(2)政府は内部の統治形態を改めるよう宗教団体に要求してはならない。(3)政府は、宗教芸術、アイコン、絵画、聖書またはその他の象徴を取り除くように要求してはならない。(4)宗教団体は1964年市民権法(Civil Rights Act) 702節の宗教等に対する差別禁止規定を免除する、という規定からなる。これらの規定により、宗教団体の独立性、つまり自律性を守ることが明確に規定され、政府の規制等による宗教団体の内部の意思決定、管理運営等の統治形態への介入が禁止され、宗教性を維持できるように規定された。そして、公的資金を得た場合に要求される宗教差別禁止規定は、同じ宗教の職員を雇い宗教団体の自律性を保持するために免除されることになった。

第三に、福祉受給者の権利を守ること。これは、(1)宗教団体は宗教、信条または宗教礼拝への参

加拒否を理由に受給者を差別してはならない。(2)受給者が団体の宗教的性格に反対しているとき、州は代替サービスを提供しなければならない、という規定から成る。これらの規定により、福祉受給者の宗教上の権利が確保されるということになった。

第四に、財政アカウンタビリティ(説明責任)。これは、(1)宗教団体も(次の(2)を除いて)他の契約者と同様の規制を受けなければならない。(2)宗教団体が連邦資金の会計を別に作成している場合、その会計だけが監査を受ける。(3)公的資金は、宗教礼拝、教示、改宗(sectarian worships, instruction, or proselytization)のために支出してはならない、という規定から成る。これらの規定により、宗教団体についても税金によって得た公的資金に対するアカウンタビリティを保証しつつ、宗教団体だけは別会計を作っている場合そのみの監査で済むように限定している。また、憲法修正第一条にのっとり、宗教活動そのものには公的資金は使ってならない。

第五に、権利が侵害されたと考える当事者は州裁判所に救済命令を求めて訴えることができるという規定がある。最後に、この104節は宗教団体への州の補助金の支出を禁止・制限する州憲法や州法に優先しないという規定である。当初法案では、この規定は宗教団体への州の補助金支出を禁止・制限する州憲法や州法に「優先する」とされていたが、大きな反対にあい「優先しない」と変更された(Segal, 1999, 12)。しかし、これは州補助金を制限しているだけであって、連邦補助金はこれにあたらぬ。逆に、州の補助金と連邦の補助金を混合させると、州の補助金も連邦の規定に、すなわちCCに従わないといけないと解釈されている。

3. チャリタブル・チョイスで提供される福祉サービス

次に、CCが適用される福祉サービスについて

見てみよう(The Center for Public Justice, 1997, pp.11-2)。CCは主に貧困家庭一時扶助を中心とした就労政策に焦点が当てられているが、CCはその他にも連邦の社会福祉政策であるフードスタンプ、メディケイド、補足所得保障のプログラムにも適用される。そのため、CCによって以下の4領域のサービスを提供することができる。第一に、就労である。これには、助成金付き就労(subsidized jobs)、コミュニティ活動、実地訓練(OJT)、職探し援助、就前準備、職能訓練、職業教育訓練、GED(General Education Development)プログラムなどが含まれる。第二に、食料である。これには、助成金付き食事(subsidized meal)、食堂運営、栄養・買い物・食料経費援助の提供などが含まれる。第三に、マタニティ・ホームである。これは親とともに暮らすことのできない未婚未成年の母親や妊婦のための、マタニティ・ホームや管理付き成人在宅ケア(adult-supervised residential care)、セカンド・チャンス・ホームやその他の適切な生活設備が含まれる。第四に、医療および保健サービスである。これには節制教育(abstinence education)、薬物およびアルコール治療プログラム、職業リハビリテーション、保健クリニックが含まれる。

4. チャリタブル・チョイスの適用法の拡大

上記のような内容を含むCCの規定はいくつかその他の法律にも適用されてきている。連邦政府レベルでは、1996年の福祉改革法を皮切りに、その1997年の法改定によって「就労のための福祉」(the Welfare to Work)プログラムにもCCが適用になった。また、1998年の「地域サービス一括補助金法」(Community Services Block Grant Act: PL105-285)、2000年の「児童保健法」(Children's Health Act of 2000: PL106-310)にもCCが規定されることにもなった。それ以外にも、多くのCCを規定した法案が提出されたが、成立には至っていない状況である。

IV チャリタブル・チョイスの推進状況

1. ブッシュ大統領のチャリタブル・チョイス政策

さて、CCについては共和党および民主党とも推進していく方向ではおおかた一致しているようである。それが明確に表れたのは、前回の大統領選挙であった。民主党の大統領候補であったゴアと共和党のブッシュとも、社会福祉政策における宗教の役割を強調し、CCを推進していくことを強調した。特に、ブッシュは、テキサス州知事時代に福祉改革法のCCの規定を生かすべく、信仰基盤型コミュニティ・サービス団体に関する調査団(Texas Governor's Advisory Task Force on Faith-Based Community Service Groups)を結成し、早くも1996年12月に、国家と市民社会の共同責任という観点から、宗教団体の福祉サービス活動のための条件整備者としての政府の役割を提唱する『信仰を実行する』(Faith in Action)という報告書を公表している。また、1999年7月22日のインディアナポリスでは『希望の責務』(Duty of Hope)という選挙演説を行い、チャリティのための税控除やCCを拡大していく提言をしている¹⁰⁾。

選挙に勝ったブッシュは大統領に就任してすぐの2001年1月29日に、『希望の責務』演説に添った内容でCCに関する施策方針「大勢の思いやりを再結集する」(Rallying the Armies Compassion)を公表した。この中で、政府やNPOを縮小することなく、地域の信仰およびコミュニティ基盤の活動を支援し、市民社会と社会資本の再生を図るとしている(Bush, 2001, p.6)。そして、それを実現するために、まず、(1)FBOが社会福祉政策に参入する際の障害を明らかにし、取り除くこと。(2)税控除等により民間寄付を促進すること。(3)連邦政府とFBOとの協働のための新しいモデルを開拓すること、を挙げている(pp.6-7)。これらを具体的に実施していくために、ホワイトハウス内に「信仰コミュニティ推進室」(the Office of Faith-Based and

Community Initiatives)を設け、保健福祉省、住宅都市開発省、労働省、司法省、教育省の5つの省にそれぞれ「信仰コミュニティ推進センター」(a Center for Faith-Based and Community Initiatives)を設置する行政文書に署名した¹¹⁾。さらに、CCの立法化を進めたアシュクロフト氏は議員を落選していたが、ブッシュ大統領は彼を司法長官に任命したのであった。つまり、CCの立法化に重要な役割を果たしてきた政治家をブッシュ大統領の重要な側近として位置付けたのである。

2. 信仰コミュニティ推進室による課題分析

信仰コミュニティ推進室の長官には、ペンシルバニア大学の政治学者ジョン・ディリオ(John DiIulio Jr.)が長官に就き、2001年8月16日に報告書『不公平な活動の場』(Unlevel Playing Field)を公表した。この報告書では、まずFBOに対してどれくらいの補助金が出されているのかを調査したが、連邦レベルでは把握できず、はっきり分からなかった。しかし、いくつかの事業を取り出して部分的な考察をし、結論として期待されるほどFBOの参入があまり進んでいないと結論付けている(pp.3-7)。

その原因として、連邦補助金を求めるFBOに対する参入障壁があるとして15項目を指摘している。以下、列記しておこう。(1)FBOに対する政府職員の懷疑、(2)FBOが補助金提供から排除されている。(3)宗教活動への過度の規制。(4)新しい事業に対する宗教規制の拡大。(5)雇用決定において宗教を考慮するFBOの既得権の否定。(6)連邦職員がCCについてのガイドラインを示さない。(7)連邦補助金についての情報が得られにくい。(8)補助金に対する規制や要件が非常に多い。(9)補助金を申請する条件として満たすべき要件が厳しい。(10)補助金申請と補助金契約の複雑さ。(11)FBOに対するえこひいき。(12)元補助金受領者に対する不適切な選好バイアス、(13)補助金申請のために、事前に競争相手になるかもしれない機関や団

体の承認を得なければならないという不適切な要件。(14)法的権限なしに、公式のNPOである501(c)(3)の地位を要求する。(15)連邦補助金の手続合理化改革においてFBOには注意が向けられていない、である。そして、以上のような連邦補助金手続き自体にFBOの参入障壁を見いだしたと結論している(p.25)。この報告書で述べられたように、ブッシュ大統領等の大きな期待がある一方で、実際の連邦政府の実施段階において、CCの実施は多くの課題を抱えていることが明らかになった。

V チャリタブル・チョイスの議論と論点

1. チャリタブル・チョイスの議論

前節に述べたような連邦政府の実施段階において、CCの実施が大きく前進しないとされる理由としては、CCの規定そのものに、大きな議論がいまだに展開しているからである。この議論を、先に述べた福祉改革法におけるCCの規定を対照にし、主にどのような点から議論がなされているのかを検討してみよう¹²⁾。

第一に、委託金の配分において宗教団体を差別しないこと。この規定により、FBOもNPOや営利団体等と同等の位置を占めることによって、福祉サービスにFBOの参入を促し、福祉多元化を生じることができるとされている。そして、福祉受給者のサービスの選択肢を増やし、競争によって効率性を図ることができるとされている。一方で、元来、FBOは営利団体などと同等に並べられるものではない。特定の宗教だけ支援されることになるのではないか。同等といってもFBOだけに監査や雇用等について優遇措置が設けられていることなどに疑問が提示されている。

第二に、宗教的性格とその自由を守ること。この規定により、FBOの自律性は守られる。活動を行うFBOの使命が一層達成される、とされている。一方、補助金に関する政府の規則や監査により宗

教の自由が侵される。雇用における宗教差別が公的資金を使って行われる、などを理由に反対されている。

第三に、福祉受給者の権利を守ること。この規定により、福祉受給者の宗教の自由は保障され、それを担保する代替サービスも用意するとされている。一方、その宗教のサービスに合わないと考ええる利用者が実際にサービスを拒否できるのか。代替サービスの規定はあっても実際にそれを確保する政府の条件整備が何も規定されていないことに疑問が呈されている。

第四に、財政アカウンタビリティ。この規定により、公的資金は宗教活動には使われない。他の機関と同様に行政監査も行われる、とされている。一方、宗教活動と福祉サービス提供を実際に分離できるのか。公的資金を使って福祉受給者を改宗するのではない。信仰しない宗教への税金支出によって納税者の信仰の自由が侵害される、という反論がなされている。

第五に、CCの規定の項目には直接当てはまらないが、政府は精神的支援が困難だが、FBOは精神的な支援が可能であるということが指摘される一方、問題となる環境を積極的に変えず、物質援助を与えるよりも精神的支援のみを効果的だとしている点で反論がなされている。また、以上の総括として、CCは政教分離を規定した憲法修正第一条に合致しているという意見と違憲であるという意見が対立している。

2. チャリタブル・チョイスの論点

CCに関する議論から、CCに基づく民間委託を検討する際、少なくとも次の3つの重大な論点を見いだすことができる。第一に、委託された福祉サービスの提供における宗教団体の宗教性に期待する一方で、まさにその宗教性を発揮する宗教活動(宗教礼拝、教え、改宗)については公的資金を使ってはならないことである。例えば、ウイスコ

ンシン州のCCによる就労支援施策である Faith Works事業に関する訴訟で、カウンセリング時に宗教活動を行っていたことが明らかになった。そのため、2002年1月7日の連邦地裁の判決で、州の公的資金は憲法違反であるという判決が下された(*New York Times*, 2002, January 10)。このようなCCにあるジレンマをどのように克服していくかが大きな課題となっている。

第二に、CCは委託契約においてFBOの最大限の自律性を保証しているが、FBOにも公的資金を利用しているために政府の規制や監査が課せられていることである。これまで政府から離れて、ボランティアや寄付によって自由に活動していた教会等の宗教団体が、政府の規制や監査によって世俗化や官僚化のような影響を受けるのではないかと懸念がある。実際にCCによってどこまで自律性を保つことができるのかが論点となる。

第三に、政府の宗教に対する中立性である。政府が特定の宗教を振興しないために、また政府の規制や監査を公正なものとするためには、政府による「宗教の中立的扱い」(*The Neutral Treatment of Religion*)が不可欠とされている(Esbeck, 1999; Monsma, 1996, 第6章)。しかし、アメリカではキリスト教の影響力が非常に強く、また2001年9月11日のテロ事件を考慮しても、イスラム教等の少数派の宗教団体が実際に中立的に扱われるのか¹³⁾。また、逆に中立性に固執するあまり、宗教NPOのように、政府がFBOに宗教的中立性を要求することがないか、というように、政府の中立性がどのように確保されるのが論点となる。

以上、第二のFBOの自律性、第三の政府の中立性は、第一の公的資金と宗教活動のジレンマを検討していくための分析視角を提供している。つまり、FBOの自律性を確保していくために、政府の中立性をいかに採っていくのかということが、CCに内在する公的資金と宗教活動のジレンマを克服していくための大きな課題となっていると言えよう。

VI おわりに

小さな国家を標榜するアメリカの社会福祉政策の中で、宗教団体の参入を促すCCはまさに的を射た政策である。確かに、宗教団体の持つコミュニティにおけるボランティア活動や寄付活動は、アメリカにおける社会福祉政策の実施を考えていく場合、無視できるものではない。CCに基づく政府とFBOのパートナーシップは、アメリカの社会福祉政策の今後を占う上で一層大きなメルクマールになってくると考えられる。ただし、この政策を推進していくためには、先の論点で示したようないくつかの大きな課題が残っており、それらをどのように克服していくのかにかかっていると見える。今後のCCの展開を注視していく必要がある。

本稿では、CCの導入の背景とその概要、またCCの政策的展開とその議論と論点を整理して提示するにとどまった。しかし、CCが実施されてすでに5年が経っており、その実態を踏まえた検討が必要である。例えば、シャーマンによる調査による8州の時系列比較を見ると¹⁴⁾、CCによる委託契約数では2000年の54から2002年の485へ、またその契約金額も2000年の756万ドルから8848万ドルへと着実に増加しているという(Sherman, 2002, p.4)。今後の研究課題として、このようなCCの実施状況についての調査研究に基づいて、実態に即してCCについての論点の検証を行っていく必要がある。

本稿は、文部科学省科学研究費補助金による研究成果の一部である。(2002年8月1日)

(平成14年7月投稿受理)

(平成14年7月採用決定)

注

- 1) この福祉改革法における福祉サービス供給システムの概要については、木下(2001)を参照。
- 2) 「アメリカとの契約」については、吉原(2000)を参照。なお、「アメリカとの契約」と貧困の個人責任との関係は、Schram(2000)の第1章の分析を参照。
- 3) URL <http://downloads.weblogger.com/gems/cpj/384.pdf>
- 4) 福祉改革における精神変革の分析については、酒井(2001, pp.117-122)等が詳しい。
- 5) AJC & FCAJHTU, 2001; General Accounting Office, 2002, p.8を参照。
- 6) ただし、論者によってこの定義は非常に曖昧にされていることに注意されたい。
- 7) 1996年の福祉改革の概要については、下夷(1999)、後藤(2000)、根岸(2001)等を参照。
- 8) CCの概要については、Ackerman & Burke(2001)、Cnaan, Wineburg & Boddie(1999, pp.280-283)、Smith(2001)等を参照。
- 9) 法律内容の解釈については、The Center for Public Justice(1997)を参照。
- 10) URL <http://downloads.weblogger.com/gems/cpj/383.pdf>
- 11) Executive Order, 13198 and 13199及び連見(2002, pp.323-5)を参照。また、OFBCIの1年間をレビューしたものとして、Tenpas(2002)を参照。
- 12) CCに関する賛成派と反対派の議論は、Carlson-Thies(1998)とRogers(1998)、Davis & Hankins(1999)、Dionne Jr & Chen(2001)などで展開されている。特に、賛成派と反対派の合意点と相違点を整理したものとして、AJC & FCAJHTU(2001)が有用である。本節はこれらを基に整理しなおした。
- 13) 実際に、Texas Governor's Advisory Task Force(1996)等の公文書を見ても、キリスト教関係者の言葉しか引用されていない。
- 14) ここで言う8州とは、カリフォルニア、イリノイ、マサチューセッツ、ミシガン、ニューヨーク、テキサス、バージニア、ウイスコンシンである。

参考文献

- Ackerman D. M. & Burke V. 2001. *Charitable Choice*. Novinka Books.
- American Jewish Committee, The, and The Feinstein Center for American Jewish History at Temple University. 2001. *In Good Faith*. Feinstein Center for American Jewish History Temple University.
- Carlson-Thies S. W. 1998. "Opportunity to Serve", *Sojourners*, vol.27, no.4, pp.28-30.
- Greenberg A. 2000. "Doing Whose Work?" In Bane, Coffin and Thiemann ed., pp.178-197.
- Bane M. J., Coffin B. and Thiemann R. 2000. *Who Will Provide?*, Westview Press.
- Bush, G. W. 2001. *Rallying the Armies Compassion*, The White House.
- Baptist Joint Committee on Public Affairs & The Interfaith Alliance Foundation. 2001. *Keeping the Faith, The Promise of Cooperation, The Perils of Government Funding*. Washington, D. C.

- Center for Public Justice, The. 1997. *A Guide to Charitable Choice*, Center for Public Justice and the Christian Legal Society.
- Cnaan, R. with Wineburg, R. J., Boddie, S. C. 1999. *The Newer Deal*, Columbia University Press.
- Daly S. 1999. "Common Sense and the Common Good" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.139-151.
- Davis D. 1999. "Right Motive, Wrong Method" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.267-294.
- Davis, D. & Hankins, B. ed. 1999. *Welfare Reform & Faith-Based Organizations*, Baylor University, ISO.
- Department of Commerce, US. 2001. *Statistical Abstract of the United States*.
- Dionne Jr. E. J. and Chen M. H. 2000. *Sacred Places, Civic Purposes*, Brookings Institute Press.
- Esbeck, C. H. 1999. "The Neutral Treatment of Religion and Faith-Based Social Services Providers" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.173-217
- General Accounting Office, US. 2002. *Charitable Choice*, US General Accounting Office, Washington, D. C.
- Loconte, J. 1997. "The Seven Deadly Sins", *Policy Review*, no.82, The Heritage Foundation.
- Monsma S. V. 1996. *When Sacred and Secular Mix*. Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Office of Faith-Based and Community Initiatives, The, 2001. *Unlevel Playing Field*. The White House.
- Rogers M. 1998. "Threat to Religion" *Sojourners*, vol.27, no.4, pp.29-30.
- Schram S. F. 2000. *After Welfare*. New York University Press.
- Segal J. 1999. A 'Holy Mistaken Zeal' In Davis D. and Hankins B. ed., pp. 9-28.
- Sherman A. L., 2002. *Collaborations Catalogue*. Hudson Institute.
- Smith S. 2001. *Discussion Paper: Background on Charitable Choice and Welfare Reform*, Brookings Institute. URL http://www.brookings.edu/wrb/wip/dp/20010514_choice.pdf
- Tenpas K. 2002. *Can an Office Change a Country?* The Pew Forum on Religion and Public Life.
- Texas Governor's Advisory Task Force on Faith-Based Community Service Group. 1996. *Faith in Action*. The State of Texas.
- 木下武徳 2001 「アメリカ福祉改革におけるサービス供給システムの再編成」『社会政策研究』第2号, 東信堂, pp.179-198
- 後藤玲子 2000 「公的扶助」藤田・塩野谷編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会, pp.151-168
- 酒井隆史 2001 『自由論』青土社
- 佐藤圭一 2001 『米国政教関係の諸相』成文堂
- 下夷美幸 1999 「アメリカにおける母子家族と福祉改革」『社会福祉』(日本女子大学)40号, pp.37-57
- 鈴木康彦 2000 『註釈アメリカ合衆国憲法』国際書院
- 根岸毅宏 2001 「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会, pp 61-93
- 蓮見博昭 2002 『宗教に揺れるアメリカ』日本評論社
- 森孝一 1996 『宗教からよむ「アメリカ」』講談社
- 吉原欽一編著 2000 『アメリカの政治権力構造』日本評論社

(きのした・たけのり 日本学術振興会特別研究員)