

アメリカ型福祉国家の原型 — 母親年金創設の背景から —

向 井 洋 子

はじめに

アメリカは世界で最も豊かな国でありながら、大きな経済格差があることで知られている。CIA (Central Intelligence Agency: アメリカ国家情報局) が公開している調査記録 (World Factbook) によれば、2012年の購買力平価の GDP (Gross Domestic Product: 国内総生産) は、1兆5,940億ドルで世界第1位の経済規模を誇っている。だが、経済格差を図るジニ係数 (Gini index) は、2007年のデータで、45.0ポイントであった。この数値は、46.9ポイントの中央アメリカのエル・サルバドルより低く、44.6ポイントの南アメリカのギアナより高い。アメリカの経済格差は、エル・サルバドルよりも小さいが、ギアナより大きいのである¹。

アメリカの経済格差が大きな理由のひとつには、これを是正する社会保障制度の不備がある。アメリカの社会保障制度は、1935年の社会保障法 (Social Security Act) によって、2種類の社会保険 (老齢年金保険・失業保険) と3種類の公的扶助 (老齢扶助・児童扶助・視覚障がい者扶助) で構成される制度からはじまった。社会保険は、一定の要件を満たすと、

¹ “Country Comparison: GDP,” Purchasing Power Parity, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryname=United%20States&countrycode=us®ionCode=noa&rank=2#us>; Distribution of Family Income: Gini Index <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>, accessed July 29, 2013. カリフォルニア大学バークレー校、パリ経済学院 (Paris School of Economics)、オクスフォード大学の共同研究によれば、2012年の調査で、上位1%の人口がアメリカの富の20%を所有していることが明らかになった。Associated Press (New York), September 10, 2013.

掛け金に応じて保険料が支払われるものであり、公的扶助は生活困窮者に支給される現金給付などの支援である。このアメリカの社会保障制度は、はじめから統一性を欠くものであったうえ、現在ではその全体像を把握することが困難なほど複雑化してしまっている²。

歴代の大統領と連邦議会は、こうした社会保障制度の改革を繰り返してきた。だが、稼得能力がないとみなされた人々への支給額増額や新プログラム導入がなされる改革はあっても、稼得能力があるとみなされた人々のための改革には厳しかった。たとえば、貧しい家庭に支給される児童扶助は、1996年の改革で支給期限が定められたうえに、扶養者への勤労義務が強化された³。

では、なぜ貧しい家庭の子どもを対象とした児童扶助は、支給を制限する方向で改革されたのか。本稿は、代表的な初期プログラムの母親年金 (mother's pension⁴) に焦点を当て、この問題を歴史的に考えるものである。

アメリカの児童扶助は、貧しい家庭で子どもを育てる目的で政府から支給されてきた。1899年にイリノイ州で創設された母親年金も、貧しい家庭で子どもを育てることが目的であった。これが全米に広まり、社会保障法の成立時、ADC (Aid to Dependent Children: 要扶養児童扶助) へと名前を変えた。1962年、支給対象を家族へと規定しなおしたので、AFDC (Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家族扶助)

² 佐藤千登勢『アメリカ型福祉国家の形成——1935年社会保障法とニューディール』筑波大学出版会、2013年、4頁；新井光吉『ニューディールの福祉国家』白桃書房、1993年；紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究——20世紀アメリカ合衆国政治経済誌研究序説』京都大学出版会、1993年。

³ 向井洋子『アメリカ児童福祉の解釈』『日米の社会保障とその背景』大学教育出版、2010年、128-150頁；佐藤千登勢、89-102頁；Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America* (New York: Free Press, 1999)。

⁴ 母親年金は、夫と死別した母親が子どもを扶養する目的で州が支給する現金のことである。ただし、夫が失業中の場合にも母親年金の支給が認められることもあった。わが国の制度でいえば、寡婦年金と児童扶養手当を混合させたものに近い。Mark H. Leff, "Consensus for Reform: The Mothers' Pension Movement in the Progressive Era," *Social Service Review* 47, no. 3 (September 1973), 379; 坂口正之、岡田忠克編『よくわかる社会保障 第3版』ミネルヴァ書房、2010年、96、157頁。

と再び名前を変えた。さらに、1996年、TANF（Temporary Assistance For Needy Families: 貧困家庭向け一時扶助）となり、連邦政府のプログラムに変わったのである⁵。

このような母親年金を論じるにあたって、まず、先行研究を整理しておく。1930年代までは、社会権を求める動きないしソーシャル・ワークの歴史として論じられた。だが、1935年に社会保障法が成立すると、社会保障法が成立した要因として論じられることが増えた。ルバヴが論じたように、社会保障立法をもとめる社会運動内部の対立として描くと、個人主義的な倫理と慈善的な倫理と政府に行動を求める考え方が対立するといえる。そして、この対立の帰結として、政府に行動を求める考え方が勝利し、社会保障法が成立したことになる。また、レフも母親年金を改革に向けた合意と論じた。これに対し、ジェンダー研究は、当初、社会保障法を批判的に評価した。たとえば、ゴードンは、社会保障法を資本主義がもたらす貧困からシングル・マザーを十分に守れなかったものとして論じた。だが、母親年金の重要性が再評価されるようになり、ラド・テイラーは、女性が母性愛をもちつつ家庭の外で働くことによって、連邦政府が女性の雇用と児童福祉を介入すべき問題と認識しはじめた過程として論じた。わが国でも、佐藤千登勢氏が1935年アメリカ社会保障法とジェンダーの視点から母親年金が児童扶助へと展開する歴史を論じている。また、後藤千織氏も、カリフォルニア州サンディエゴ郡における母親年金の運用を詳細に述べている。さらに、スコチポルは、ジェンダー研究が強調した母親年金に関する女性の役割を政治学的な手法で検証した。こうした研究の積み重ねによって、母親年金の重要性は、広く認められるようになったのである⁶。

⁵ “Historical Background and Development of Social Security,” Social Security Administration, <http://www.socialsecurity.gov/history/briefhistory3.html>, accessed July 29, 2013.

⁶ Edward T. Devine “Pensions for Mothers,” *American Labor Legislation Review* 3 (June 1913), 191- 99; David Ada J. “The Evolution of Mothers’ Pensions in the United States,” *American Journal of Sociology* 35, no.4 (January 1930), 573-87; ロイ・ルバヴ（古川孝順訳）『アメリカ社会保障前史——生活の保障：ヴォランティアズムか政府の責任か』川島書店、1982年；

しかし、これらの研究は、母親年金が成立ないし拡大する要因を説明していても、母親年金の性格については十分言及していない。母親年金はどういうものだったのかという問題である。1992年の大統領選挙でクリントンが述べた「私たちが知っている福祉 (welfare as we know it)」という言葉も、ある程度以上アメリカの福祉を勉強した者でなければ、何を意味しているのかわからないように、外国人であるわれわれにはアメリカの母親年金を理解しにくい⁷。

そこで、本稿は、母親年金が創設された背景をたどり、州レベルで提起された問題が連邦の問題となっていく過程を論じていく。これにより、母親年金の性格を明らかにし、アメリカの福祉に関する理解を深めることを目的とする。このような観点から母親年金の創設を論じる本稿は、アメリカの児童扶助が内包するジレンマを明らかにするとともに、アメリカの社会保障史研究を発展させるうえで、非常に重要と思われる。

革新主義期の社会運動として論じた研究には Leff, "Consensus for Reform," 379-417; Linda Gordon, *Pitied but Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare 1890-1935* (Cambridge: Harvard University Press, 1995); Molly Ladd-Taylor, *Mother-Work: Women, Child Welfare, and the State, 1890-1930* (Chicago: University of Illinois Press, 1994); Theda Skocpol et al., "Women's Associations and the Enactment of Mothers' Pension in the United States," *American Political Science Review* 87, no. 3 (September 1993), 686-701; 佐藤千登勢「母親年金から児童扶助へ——1935年アメリカ社会保障法とジェンダーに関する一考察」『ジェンダー史学』3号 (2007年), 45-56; 後藤千織『20世紀初頭のアメリカにおける家族をめぐるポリティクス』(博士論文、一橋大学、2013)。なお、平体由美氏は、児童労働の規制に関する歴史を論じる中で、母子年金にも触れている。平体由美『連邦制と社会改革』世界思想社、2007年。

⁷ Michael B. Katz, *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America* (New York: Basic Books, 1996); Charles Noble, *Welfare as We Knew It: A Political History of the American Welfare State* (New York: Oxford University Press, 1977)。比較福祉国家論との対話を試みる背景として福祉政策の歴史を論じたスコチポルの研究もある。Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1995); *Washington Post*, August 23, 1996; Josha J. Dyck and Laura S. Hussey, "The End of Welfare As We Know It?: Durable Attitudes in A Changing Information Environment," *Public Opinion Quarterly* 72, no.4 (Winter 2008), 589-618。

I. 児童労働の規制強化に向けて

1. 救済活動のめばえ

19世紀後半から、アメリカの産業革命は最高潮を迎えようとしていた。そのため、企業は、大量の低賃金労働者を求めた。熟練されていなくても、低賃金で長時間の重労働に従事する人々を求めたのである。こうした家庭では、稼ぎ手である父親が解雇されたり、障がいを負ったら、貧困に陥った。子どもが父親と同様の仕事をして、父親よりも賃金は低かった。子どもは、一定の制約を受ける「半人前」の存在だったからである⁸。

しかし、革新主義の追い風を受け、貧しい家庭の子どもを救済しようとする様々な試みがうまれてきた。第1に、チャールズ・ローリング・ブレイスが1853年に設立したNYCAS (New York Children's Aid Society: ニューヨーク子ども援助協会)の活動がある。ブレイスはイエール大学で宗教学と道徳哲学を学んだ聖職者であり、卒業後はニューヨークの貧民街ファイブ・ポイントで活動をはじめた。当時のファイブ・ポイントは「生きている人のための墓場」といわれるほど、荒廃し、不衛生な場所であった。そんな場所で、多くの子どもが路上生活をしていた。彼らの中には、孤児もいれば、親のいる家よりも路上の方がましだと考える子どももいた。こうした子どもが増えたことで、ニューヨーク市では少年犯罪が飛躍的に増え、市刑務所に収監される囚人の4分の1が子どもになってしまった。これをみかねたブレイスは民間の慈善団体NYCASを設立し、寄宿舎や夜間学校、工業高校、日曜学校など、都市に住む貧困家庭の子どもたちを救済する様々な施設を運営した。これらのブレイスの活動のなかで最も有名なものが孤児列車(orphan train)である。ブレイスが孤児列車を発案した時代には西部開拓の進展があり、またブレイス自身も田舎での生

⁸ ジョン・マイヤーズ（庄司順一、澁谷昌史、伊藤嘉余子訳）『アメリカの子ども保護の歴史——虐待防止のための改革と提言』明石書店、2001年、41-42頁；藤本茂生『アメリカ史のなかの子ども』彩流社、2002年、67頁；Barbara Finkelstein, “Casting Networks of Good Influence: The Reconstruction of Childhood in the United States, 1790-1870,” in *American Childhood: A Research Guide and Historical Handbook*, ed., Joseph M. Hawes and N Ray Hiner (New York: Greenwood, 1985), 111-152.

活と宗教には精神を回復させる力があると信じていた。虐待やネグレクトを受けた子どもたちを東部の都市から西部に送り、中西部の農場や村で新たな人生のスタートをきることで彼らが生まれ変わるとブレイスは考えていたのである。だが、孤児列車は大きな批判も受けた。カトリックの子どもをプロテスタントに改宗させることが目的だとか、中西部の刑務所の住人となるに違いない子どもを送り出しているとか、安い労働力を求めている中西部の農民に売り渡されたなどというのが代表的な批判であった。ブレイスはこうした批判と対話する一方で、徐々に保護の必要な子どもを地元で育てる活動に転換した⁹。

第2に、ジェーン・アダムズがシカゴに設立したハル・ハウスがある。アダムズは上院議員だったジョンの第8子として生まれ、何不自由ない生活を送っていた。だが、父の死と自身の病気をきっかけに、アダムズはヨーロッパに渡ってセツルメント¹⁰を学び、社会事業家となった。そして、セツルメントを運営するため、シカゴの貧民街ヘラルド・ストリートにハル・ハウスを設立したのである。アダムズの活動に賛同する多くの人々は、ここに住んで彼女を支えはじめた。ハル・ハウスでは、貧しい女子労働者向けの無料アパートや保育所の運営はもとより、音楽学校などの児童を健全育成するプログラムも提供し、貧困層の生活改善に貢献した。子どもと女性を支援するプログラムを中心に、貧富の格差を是正しようとする活動をしていたハル・ハウスからは、多くの傑出した人物が輩出された。たとえば、連邦子ども局の初代局長に就任したジュリア・ラスロップがいる。彼女は、ヴァッサー大学卒業後、ハル・ハウスで働きながらシカゴ市の救

⁹ “First ‘Orphan Train’ Heads West,” U.S. Department of Health and Human Services , accessed June 11, 2013, <https://cb100.acf.hhs.gov/childrens-bureau-timeline>; マイヤーズ『アメリカの子ども保護の歴史』、38-55頁；Andrea Warren, *Orphan Train Rider: One Boy's True Story* (New York: Mifflin, 1996), 9-10; Marilyn Irvin Holt, *The Orphan Trains: Placing Out in America* (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1992).

¹⁰ セツルメントは、知識人や学生が貧困街に移り住んで (residence)、問題を把握するための社会調査を行い (research)、貧困層の生活を改善しようとする (reform) 活動である。Walter I. Trattler, *From Poor Law to Welfare* (New York: Free Press, 1974), 118.

貧政策と関わった。1893年、アルトゲルト知事の要請で、州慈善局の最初の女性メンバーとなり、1899年に設立された州の少年裁判所設立にも尽力したことが評価されたからである。消費者保護運動家として知られたフローレンス・ケリーも、ハル・ハウスに参加していた。コーネル大学で法律を学んでから、スイスのチューリッヒ大学院で学んだケリーは、ハル・ハウスで社会科学的な社会調査を担当し、『ハル・ハウスの地図・文書 (Hull House Maps and Papers)』を完成させた。シカゴ大学社会福祉学部の初代学部長エディス・アボットも、妹のグレイスと共に、1908年から1920年までハル・ハウスに滞在した。彼女たち姉妹は主として教育に携わり、姉エディス・アボットは1935年社会保障法の草案を書いた人物のひとりでもあった。彼女たちのような人々が子どもの貧困を州あるいは連邦の政治課題とするよう働きかけたのである¹¹。

第3に、かつて貧しい家庭の子どもだった人々による救済である。これにはジェームズ・ウエストらの児童救済活動を挙げることがある。幼少期に両親を亡くしたウエストは、孤児院で育った。そして、働きながらロースクールに通い、内務次官補にまでのぼりつめた。ウエストの転機は、1902年にやってきた。大統領セオドア・ルーズヴェルトに指名されて内務省に入り、少年裁判所設置に向けて尽力したからである。1908年頃からは、セオドア・ドライサーが編集する女性雑誌『デリニエーター (The Delineator)』で展開した児童救済活動に深く関わっていった¹²。

¹¹ 木原活信『J・アダムズの社会福祉実践思想の研究』川島書店、1998年、33-39、350-359頁；James W. Linn, *Jane Addams: A Biography* (New York: Applenton-Century Crofts, 1935); Daniel Levine, *Jane Addams and the Liberal Tradition* (Madison: State Historical Society of Wisconsin, 1971); Jacqueline K. Parker and Edward M. Carpenter, “Julia Lathrop and the Children’s Bureau: The Emergence of an Institution,” *Social Service Review* 55 (May 1981), 60-77; Kathryn Kish Sklar, *The Autobiography of Florence Kelly* (Chicago: Charles H. Kerr Publishing Company, 1986); Lela B. Costin, *Two Sisters for Social Justice: A Biography of Grace and Edith Abbot* (Urbana: University of Illinois Press, 1983) .

¹² U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social and Rehabilitation Service, *The Story of the White House Conference on Children and Youth*, 1967, accessed June 11,

このように、19世紀後半から20世紀初頭にかけての貧しい家庭の子どもを救済しようとする試みは、宗教的慈善活動家、女性のセツルメント活動家、そして、かつて貧しい家庭の子どもだった人々という3つのグループが、主として、それぞれの立場から取り組んでいたのである。

2. 児童労働という問題

先にも述べたように、19世紀末から20世紀初頭のアメリカにおいて、貧しい家庭の子どもは、家計を支える労働力と認識されていた。暮らしをたてるためには、一家総出で働かなければならず、貧しい家庭の子どもの労働は当然視されたからである。彼らが早朝から夜間まで長時間労働を行っても、特別な配慮がされることはなかった。もちろん、彼らが学校で教育を受けることもなかった。1900年の国勢調査によると、総人口7,599万4,575人のうち15歳以下は2,765万8,003人(総人口の36.3%)、15歳以下で労働に従事していたのは120万383人(総人口の4.3%)であった。マサチューセッツ州などでは児童労働を規制して、子どもに教育の機会を確保する州法を制定した。だが実際には、これらの規制は有名無実であり、多くの場合、企業経営者と近い関係にある知事から任命された工場監督官は、違反の摘発に甘かった。その結果、貧しい家庭の子どもの置かれた労働環境はますます過酷なものになっていった。これはマサチューセッツ州のみならず、全国的な傾向であった。そこで、アラバマ州の牧師エドガー・マーフィーは、1901年、児童労働委員会(Child Labor Committee)を発足させたのである。これに続いて、1902年、ニューヨークでセツルメント活動を行っていたリリアン・ワルドとフローレンス・ケリーもニューヨーク児童労働委員会を結成した。そして、彼女らの働きかけにより、

To Do My Best: James E. West and the History of the Boy Scouts of America (Exeter, NH: Publishing Works, 2005); Harold A. Jambor, "Theodore Dreiser, the 'Delineator' Magazine, and Dependent Children: A Background Note on the Calling of the 1909 White House Conference," *Social Service Review* 32, no. 1 (March 1958), 33; Sidney R. Bland, "Shaping the Life of the New Woman: The Crusading Years of the Delineator," *American Periodicals* 19, no. 2, (2009), 165-188.

1904年には、全国児童労働委員会（National Child Labor Committee: NCLC）が成立したのである¹³。

これは宗教的慈善活動家と女性のセツルメント活動家の問題共有であり、慈善的な視点とジェンダー的視点の融合といえる。この慈善＝ジェンダー的視点から、NCLCは、大統領セオドア・ルーズヴェルトに働きかけた。ただし、これは異例なことであった。合衆国憲法は、修正第10条で「この憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止していない権限は、それぞれの州または人民に留保される」として、社会保障などの国内政策に関する権限を州政府に付託している。そのため、本来であれば、NCLCは各州の州政府に働きかけるべきであった。だが、彼らは児童労働を全国的な問題と考えていたので、革新主義を掲げたルーズヴェルトに期待し、働きかけたのである。実際、ルーズヴェルトは彼らの期待を無視することなく、1904年12月6日の一般教書演説で、「少なくとも、異なる州の児童労働の状況などの包括的情報を確保するために努力すべきである」と述べた。児童労働への規制に理解を示したのである¹⁴。

これを受け、1905年、NCLCのワルドが連邦子ども局創設を提案し、ケリーが推し進めた。ケリーの主たる活動は、彼女の著書を通じた広報活動である。1905年に出版されたケリーの著書『立法から倫理的に得るもの (Some Ethical Gains Through Legislation)』では、労働に従事させられている子どもは残酷な親のもとにあり、深刻な危険 (serious danger) の状態といえるほど人権が侵害されているので、連邦政府として児童労働を規制すべきと主張した。この主張を支えるため、イリノイ州で目撃した2

¹³ 井垣章二「児童労働とアメリカ社会変革——連邦児童局の創設をめぐる」『評論・社会科学』(同志社大学人文学会) 44号 (1992年)、3-6頁; Walter I. Trattner, *Crusade for the Children: A History of the National Child Labor Committee and Child Labor Reform in America* (Chicago: Quadrangle Books, 1970). 人口などについては、*Census 1900, Statics of Population*: xxxvi および *Statics of Manufactures*, 982より引用および算出。

¹⁴ Theodore Roosevelt, State of the Union 1904, December 6, 1904; “Four Decades of Action for Children,” U.S. Department of Health and Human Services, accessed June 25, 2013, <http://www.ssa.gov/history/pdf/child1.pdf>, 1-2.

つの家族の事例も提示した。1つめの家族は、非常に強欲なイタリア系移民の事例である。この家族の強欲な父親は子どもたちを学校に通わせずに働かせた。娘には盗みを、息子には靴磨きをさせて、父親は貯蓄に励んだ。だが、父親は破傷風をこじらせて死んだ。父親の死によって多額の預金が残されたが、息子は飲酒とギャンブルでこれを数ヶ月の間に使い果たし、娘は行方不明になった。2つめの家族は、ボヘミア系移民の子どもの例である。長男が11歳の時、父親が鉄道事故で亡くなった。すると、母親は、給料が大人の半分であったにもかかわらず、その鉄道会社で長男を働かせた。娘も日の出から日没まで働かせ、次男も家具工場に働きに行かせた。ケリーは、このようにして育った子どもは早熟で無慈悲な人間になりやすく、国家の損失につながると訴えたのである¹⁵。

ケリーらの活動の影響もあり、1906年12月5日、上院議員アルバート・ベバレッジ（共和党、インディアナ州）は連邦子ども局を設立する法案を上院の教育及び労働委員会に提出した。そして、翌12月6日には、下院議員ハーバート・パーソンズ（共和党、ニューヨーク州）が同法を下院の州際及び国際通商委員会に提出した。だが、両法案は棚上げにされ、1907年に廃案になってしまった¹⁶。

連邦子ども局の設立が暗礁に乗り上げたころ、別の視点から児童労働問題への関わりがあらわれた。1908年夏、中産階級の女性を購読層とし、裁縫やファッションなどを扱った女性誌『デリニエイター』が児童労働の規制を強化するキャンペーンをはじめたのである。このキャンペーンは、のちにアメリカ自然主義文学の大家となるセオドア・ドライサーが主導したものである。父親の破産で貧困を体験し、さまざまな仕事を経て文学者になったドライサーの作品は、個人の努力によって経済的な成功をつかんでも、成功の裏側には悲しい現実があることを描いた。このドライサーを

¹⁵ Florence Kelley, *Some Ethical Gains through Legislation* (New York: Macmillan, 1905), 58-104.

¹⁶ Robert H. Bremner et al., eds., *Children and Youth in America: A Documentary History*, Vol. 2 (Cambridge: Harvard University Press, 1971), 689-692; 井垣, 18頁。

孤児から内務次官補になったジェームズ・ウエストが支える関係にあった。そのなかで、ウエストがルーズヴェルトに個人的な手紙を送ったのである。手紙を受け取ったルーズヴェルトは、彼らに自分を訪ねてくるよう返事をした。そこで、10月10日、ウエストとドライサーがルーズヴェルトを訪問すると、ルーズヴェルトは彼らの活動への協力を約束した。これを好機とみたドライサーは、児童救済連盟（Child Rescue League: CRL）の設立に向けて動き出した。『デリニエーター』誌でも、「どうやってあなた方は助けるのか」という特集記事を組み、活動に賛同する読者をCRLの会員として組み込もうとしたのである¹⁷。

3. 人道主義とフェミニズムの融合

かつて貧しい子どもだったドライサーは、文学者として大成する以前から、さまざまな政治的発言を行っていた。貧しい家庭の子どもを救済せよという発言などである。たとえば、1902年から1913年にかけて、雑誌記者であったドライサーは、ニューヨークの最も貧しい地域の風景や人々の暮らしを記事にした。

当初は、倫理や哲学的な観点から、20世紀初頭の社会に教訓を示していたが、1904年の「涙の幼年時代（The Candle of Tears）」から、彼の記事は人道主義的な色彩を帯びはじめた。この記事の主人公は、ニューヨーク市内の病院に入院していた望まれない妊娠をした女性であり、次のように締めくくられていた¹⁸。

いまだに、悲劇的事件は繰り返されている。毎年毎年、毎日毎日、鍵のかからない扉は開かれており、退廃した美德が入っていく。無視

¹⁷ Jambor, “Theodore Dreiser, the ‘Delineator’ Magazine, and Dependent Children: A Background Note on the Calling of the 1909 White House Conference,” 33-35; Jude Davis ed, *Theodore Dreiser Political Writings* (Urbana, Chicago, and Springfield: University of Illinois Press, 2011), 3.

¹⁸ Davis, *Theodore Dreiser Political Writings*, 7.

の犠牲者、愛情の犠牲者。そして、子どもは家を奪われる。ここには隠された考えがあるが、重要なことだと思う。毎日毎日、毎年毎年、繰り返している事実が重要な問題を提起していることである。私たちはありふれている。これを私たちに理解させることは、時折、1万回、100万回の繰り返しとなる。「ここに条件がある。では何をするのか。ここに条件がある。では何をするのか。ここに条件がある。では何をするのか。」その問いは悲劇的事件が提起する問題であり、最後には私たちが自覚し耳を傾ける問題である。やがて、ゆっくりと良い方法がみつきり、理論が発達する。しばしば私たちはいくつかの問題に答えがあることに気づく。少なくとも、私たちが自分自身を、社会を、世の中の上っ面を作り直さなければならないなら、それに気づくである¹⁹。

この記事でドライサーは、貧しい家庭の子どもが置かれている不幸な状態を描いた。生まれてくることを望まれなかった子どもは、実の親のもとでは育ててもらえない。仮に、実の親の元で育っても、愛情をかけてもらえない。だが、多くの人々は、このような不幸な状態があることを理解していない。だから、何度も繰り返し言うことで、人々がこの問題に関心をもち、社会改革の必要性があると理解してほしいと訴えたのである。これは人道主義的観点から社会改革を求めたものといえる。

1907年、ドライサーが『デリニエーター』誌の編集者になると、「人道主義的編集方針 (humanitarian editorial policy)」を採用し、彼の人道主義はフェミニスト的かつ革新主義的になっていった。ジェーン・アダムズのセツルメント活動に関わっていたフェミニストたちの記事 (October 1907) や、孤児院における孤児の非人道的な扱いを批判する政治記事 (June 1909) を掲載したからである。これらの記事には、当時のフェミニストや革新主義者の価値観が色濃く反映されていた。主婦や母として、女性の可

¹⁹ Theodore Dreiser, "The Cradle of Tears," in *the Color of a Great City* (New York: Boni & Liveright, 1923), 241.

能性を拡大させるという価値観である。ドライサー自身は、母親に教育を受けさせるキャンペーンと児童救済活動をはじめた。これは、母親の教育を通じて、貧しい家庭の子どもの健康を確保することが目的であった。母親に教育を受けさせるキャンペーンは、婦人クラブや教育組織などの賛同を得て拡大していった。また、児童救済活動は、「孤児列車」に反対する活動でもあった。宗教的慈善団体によって、地方に送られる子どもを救済しようという訴えかけは、ドライサーの「涙の幼年時代」を書き直したようなものであったが、「人種」の危機を煽る内容が新たに追加されていた。200万人の既婚白人女性に子どもがいなくてもかからず、中国系移民や東欧系移民は多くの子どもの産んでいたからである。白人中産階級という「人種」の割合が減ってしまうという危機感がルーズヴェルト大統領の目に留まり、市民ないし全国的義務として人道主義を構築する流れにつながった²⁰。

このドライサーの活動は、人道主義とフェミニズムを融合させる結果となった。貧しい家庭の子どもの救済するという問題にむけて、人道主義的編集方針を掲げた女性誌『デリニエーター』が強力に動き出したからである。そして、ルーズヴェルトへの働きかけが成功したことをきっかけに、問題が連邦政府へ持ち込まれたのである。

II. 連邦議会の反対を乗り越えた連邦子ども局

1. 億万長者の反応

豊かな人々が貧しい人々を個人的に救済することは、1815年頃のイギリスではじまり、アメリカにも広がっていた。マーク・トウェインが自分に送られてきた借金申し込みの手紙を面白がり、これらを集めて刊行したからである。億万長者として有名になっていた石油王ジョン・ロック

²⁰ Davis, *Theodore Dreiser Political Writings*, 9-14; Unsigned Editorial, "Between You and Your Editor: Personal Talks with the Delineator Family," *Delineator*, September 1907, 284; "Concerning Us All," *Delineator*, November 1907, 733; "Announcement of a Notable Series of Articles on Women's Suffering, Prepared under the Direction of Bertha Damaris Knobe," *Delineator*, February 1908, 244; "The President Acts: Full Text His Message to Congress in Relation to the Dependent Children," *Delineator*, May 1909, 696.

フェラーにも、1980年代頃から援助を申し込む多数の手紙が送られてきた。たとえば、ロックフェラーと旧知の間柄であった J. W. ボンガードナーは、破産に至るまでの自分の苦勞を書き、職を乞うた。一度も面識のなかったセロン・ネトルトンは、3人の子どもの病気で亡くしたことを訴え、借金を申し込んだ。破産者本人だけではなく、破産者の妻から送られた手紙も多かった。そのなかには、「分離すれども平等」を打ち出したブレッシー対ファーガソン事件の原告ホームー・ブレッシーの弁護士アルビオン・ブラジェの妻からの手紙もあった。カラー・ブラインドネス (color blindness) という言葉を使って裁判を戦おうとしていたブラジェには、2万5,000ドルの借金があった。妻のエマは、夫を「病気や不運と闘いながらも、誇り高く敏感な人物」と紹介し、夫にかけた生命保険証書を担保に多額の融資を申し込んだのである。だが、ロックフェラーはこれらを退けた。ロックフェラーが援助したのは、7人の子どもの抱えて破産したオハイオ州のフェザーストン夫妻のような人々であった。製本業を営んでいたフェザーストンは、1973年に破産し、病気になったため、彼の家族はすべてを失った。妻は夫が立ち直ることを痛いほど望み、夫が立ち直るには「良い仕事」を得ることだと訴えた。やがて、ロックフェラーは、フェザーストンの妻が求めた仕事ではなく、彼らの生活を支える金銭を援助した。こうした手紙があまりにも増えたので、1891年、ロックフェラーは常勤の担当者を雇い、手紙の内容を調査させてから援助を行うようになったのである²¹。

ここから言えることは、ロックフェラーから救済を受ける鍵は子どもにあったことである。彼の救済は、破産者に対するものではなく、貧しい家庭の子どもに対するものだったからである。

²¹ Scott A. Sandage, *Born Losers: A History of Failure in America* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), 226-52; Ruth Croker, "I Only Ask You Kindly to Divide Some of Your FORTUNE with Me": Begging Letters and the Transformation of Charity in Late Nineteenth-Century America," *Social Politics* 6 (Summer 1999), 131-160; Mark Elliott, *Color-Blind Justice: Albion Tourgée and the Quest for Racial Equality from the Civil War to Plessy v. Ferguson* (New York: Oxford University Press, 2008).

こうした背景のもと、1908年12月22日、ウエストは、NCLCと近い関係にあるイリノイ州の巡回裁判所判事ジュリアン・マック、ニューヨークで慈善団体を経営していたホーマー・フォークスなどと連名²²で、児童労働に関する全国会議の開催を求める手紙をルーズヴェルトに送った。ルーズヴェルトは、これを全面的に受け入れ、様々な人々に大統領府で行う会議参加を求めたのである。それから1か月後の1月25日から2日間、要扶養児童に関する大統領府会議(White House Conference on Dependent Children)が開かれた。専門家たちを前に演説したルーズヴェルトは、「国家の立場から重要であるのは、あなた方が関わっている仕事も同様だ。あなた方が子どもに対処しているとき、あなた方は国家の未来にも対処している」と述べたのである。この会議は10年ごとに開催し、社会的弱者たる子どもを彼らの家庭に戻し、家庭にいないことのできない要因を取り除くよう連邦政府が支援する方向で全体がまとまった²³。

このように、貧しい家庭の子どもを救済する3つの試みは、ルーズヴェルトが呼びかけた大統領府会議を通して、家族中心主義に統合されたのである。その内容は、1908年2月15日、ルーズヴェルトが議会へ送った特別教書が詳細を明らかにしている。

特別教書の冒頭、ルーズヴェルトは大統領府会議について触れ、貧しい家庭の子どもを救済するにあたって、あらゆる州で宗教団体が指導的な役割を果たしていると述べた。「会議で話し合ったことは、この国でよく生きるために重要なことのひとつである」とし、1904年の国勢調査を引用しながら、孤児や養護施設にいる子どもが5万人以上、不良少年の収監施設に2万5,000人以上がいることを明らかにした。そして、彼らの持って

²² 手紙の差出人として、ウエストと共に名を連ねた人々は以下の通りである。Homer Folks (Secretary, NY Charities Aid Association)、Hasting Hart (Superintendent, Illinois Children's Home and Aid Society)、Thomas M. Mulry (President, St. Vincent de Paul Society)、Edward T. Devine (Editor, *Charities And Commons*)、Julian W. Mack (Judge, Circuit Court of Illinois)、Charles W. Birtwell (Secretary, Boston Children's Aid Society)、Theodore Dreiser (Editor, *The Dleineter*) である。

²³ U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 4-5; Jambor, 37-39.

生まれた能力を生かし、アメリカ国民として啓発すべきと述べた。彼らをそのまま放置しておく、コミュニティを破壊する勢力、すなわち「犯罪者や社会の敵 (the ranks of criminals and other enemies of society)」になってしまうからである。ルーズヴェルトのいう国家の利益は、「物質的な問題と同様、子どもの福祉も含む」ことであった。大統領府会議で提示された多様な意見については、「家庭生活は、豊かで便利な社会 (civilization) の最も高位で立派な成果物である。緊急かつ説得力のある理由なく、子どもは家庭生活を取り上げられるべきではない」という言葉で要約した。こうして、ルーズヴェルトは、いちど家庭を離れた子どもを再び家庭に戻すべく、上下両院で保留されていた連邦子ども局 (Children' Bureau) を創設する法案の審議を進めるよう求めたのである²⁴。

この教書で特筆すべきことは、ルーズヴェルトが貧しい家庭の子どもの犯罪者や社会不適応者の予備軍とみていたことである。彼らが「この国でよく生きる」アメリカ国民となるための方法として、家庭で養育されることの重要性、すなわち家族中心主義を示したのである。それゆえ、彼らに必要な家庭生活における問題を調査するため、連邦子ども局という組織が必要という論理になる。

このルーズヴェルトの教書を受け、上下両院で保留となっていた子ども局創設法案の審議が前進した。下院に提出された法案 (60-2-H.R.24148、付託は歳出委員会) は1909年1月27-28日の日程で、上院に提出された法案 (60-2-S.8323、付託は教育労働委員会) は2月4日に、公聴会が開かれた。だが、先にも述べた合衆国憲法修正第10条への抵触という点から、これらの法案は連邦議会で大きな反対を受けた。貧しい家庭の子どもが過酷な生活環境におかれていることや、貧しい家庭の子どもが犯罪者や社会不適応者の予備軍になることは、憲法の規定を覆すほどではないと考える議員が多かったのである。1909年3月からは、大統領がウィリアム・タフトに変わり、連邦議会も第61議会になったことを受け、再び

²⁴ Theodore Roosevelt, Special Message, February 19, 1909.

下院に法案(61-1-H.R.2312、付託は歳出委員会)を提出したが、結果は同じであった。そこで、議員の顔ぶれが若干変化した1911年、児童労働の規制を前面に出した法案(62-1-H.R.4694)を下院に提出し、可決した²⁵。

しかし、問題は上院にあった。法案が付託された教育労働委員会では、ウェルドン・ヘイバーン(アイダホ州、共和党)が「この国の子どもの福祉を希求するという点では同意できるが、それは各州の法律で処理できるので、(連邦)政府が介入する問題ではない。国が親の代わりにすることには全面的に反対である」と、憲法修正10条を根拠に反対した。ヘイバーンを支持し、連邦政府による福祉への介入を違憲と考える議員からも多くの批判が続いた。これらの批判に対応しているうちに、法案提出者のウィリアム・ボーラ(アイダホ州、共和党)も、「(子ども局設立に)反対するのは、工場や炭鉱などで小さな子どもを雇っている人々から来ている」と反論するようになってしまった。また、児童福祉の専門家からも、この憲法修正10条を根拠とした反対が出された。ニューヨーク児童虐待防止協会(New York Society for the Prevention of Cruelty to Children)を創設したエルブリッチ・ゲリーも、連邦政府による州の権力侵害になるとして、法案を批判したのである。こうした状況を新聞各紙が記事にしたので、危機感を募らせたNCLCのロリアン・ワルドは、すぐに地元ニューヨーク・タイムズ誌の編集者に手紙を書き、子ども局創設に反対しているのはゲリーのほか少数であると訴えた²⁶

上院での審議が難航するなか、子ども局創設を決定づけたのは、NCLCの活動ではなく、上院議員エリフ・ルート(ニューヨーク州、共和党)の

²⁵ Nathan Sinai and Odin W. Anderson, *Study of Administrative Experience* (Ann Arbor, MI: School of Public Health University of Michigan, 1948), 8-9; U.S. Congress. House. Committee on Expenditure in the Interior Department. Hearings on H.R.24148 for the Establishment of the Children's bureau in the Interior Department. 60th Congress 2nd Session. January 27-28, 1909 (以下、House. Committee on Expenditure. 60-2-H.R.24148, January 27-28, 1909と略す) ; Senate. Committee on Education and Labor. 60-2- S. 8323, February 4, 1909; House. Committee on Expenditure. 61-2-H.R.24148, April 13. 1910; House. Committee on Labor.62-1-H.R. 4694, May 12. 1911.

²⁶ *New York Times*, January 28, 1912; 井垣、23-25頁。

存在であった。1912年1月31日、上院での投票に先立って、ルートが議員の説得に乗り出した。これが子ども局創設に賛成する流れをつくりだしたのである。ただし、ルートが子ども局創設に動き出したのは、ニューヨーク州に住む富豪の社会慈善家エリザベス・アンダーソンの影響であった。NCLCとは別に、州内で貧しい家庭の子どもを救済する施設を多く建設していたアンダーソンが、ルートに子ども局創設と引き換えに100万ドルの寄付を申し出たからである。ルーズヴェルトの教書の影響でも、NCLCの影響でもなかった。こうして、子ども局を創設する法案は、家族を中心にするという修正条項を加えたうえで、54対20で可決成立したのである。それから、法案は下院に再度送られ、4月2日、可決した²⁷。

2. 連邦子ども局の方針転換

子ども局を創設する法案は、1912年4月9日、大統領タフトが署名し、商務労働省(1903-1913)内に子ども局が設立された。タフトは、子ども局の初代局長に首都ワシントンで全く無名だったジュリア・ラスロップを指名した。商務労働省がNCLCに人選を依頼し、NCLCがラスロップを強力に推したからである。だが、連邦政府初の女性局長となったラスロップは、方針を転換した。NCLCが強力に推進する児童労働の規制ではなく、子ども局の最重要課題を乳児死亡率の低下に変更したのである。1910年の統計をみると、1歳未満の死亡者は15万4,373人であり、乳児死亡率は19.2%であった。すでに、ラッセル・セージ財団やNCLCなどの私的機関が乳児死亡率について研究を行っていたが、ラスロップは、この分野の調査を行うことを子ども局の「最初の責務」としたのである。注目すべきは、ラスロップがこの方針をはじめに婦人クラブ総連合会(General Federation of Women's Clubs: GFWC)で発表したことである。アメリカの婦人クラブは、南北戦争後、専業主婦たちの勉強会ないし読書サーク

²⁷ Kriste Lindenmeyer, *A Right to Childhood: the U.S. Children's Bureau and Child Welfare, 1912-46* (Urbana: University of Illinois Press, 1997), 26-27; 井垣、26頁。

ルとしてはじまったものだが、やがて規模を拡大した全国組織へと発展し、慈善活動にも熱心に取り組みはじめた。GFWCはハル・ハウスの活動とも類似性があったため、ラスロップはGFWCの活動にも積極的に関わっていた。そして、1912年7月5日、このGFWCの全国大会で、ラスロップは子ども局が1歳未満の乳児の死亡率に関する調査研究を行うと発表したのである²⁸。

ラスロップの方針転換は、子ども局創設を求めた人々が一枚岩ではなかったことを示している。すなわち、貧しい子どもを救済するという目的においては、宗教的慈善団体も、セツルメント活動を行うフェミニストも、かつて貧しい家庭の子どもだった「境界」の人々も団結して動く。だが、いったん目的を達成すると、それぞれが考える方法を重視するようになる。ラスロップについていえば、乳児死亡率の問題を連邦子ども局の最優先事項に繰り上げた。この彼女の考えは、GFWCの全国大会で初めに発表したことから、社会改革というより慈善的な観点からのものであると考えてよいだろう。

慈善団体であるGFWCでラスロップが行った演説では、連邦子ども局が行う調査研究が「社会福祉の基盤」かつ「多くの支持を集められる関心事」であり、「真に人間の必要なことに貢献する」ものと説明した。そして、「アメリカには乳児登録の制度がないので、乳児死亡率に関する正確な数字は存在しない」と前置きしつつ、1912年の乳児死亡者数を約30万人と見積もった。これほど多くの乳児が死亡するのは、公衆衛生の問題もあるものの、「個人と都市の怠慢」が主たる原因であるゆえ、連邦子ども局でその優先順位の高い問題となる。ラスロップの言葉を借りれば、「社会的幸福を享受する一般の図式において、高い乳児死亡率の経済的かつ産業的重要性が顕在化しはじめた」ので、この問題に取り組まなければならない

²⁸ Julia C. Lathrop, "The Children's Bureau," *American Journal of Sociology* 18, no.3 (November 1912), 318-330; E. Dana Durand, *Mortality Statics 1910, Department of Commerce and Labor, Bureau of the Census* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1912), 13.

ということであった。そこで、連邦子ども局が調査する対象には郊外の小さな町を追加するとした。たとえば、ペンシルヴェニア州ジョンズタウンのような町である。ジョンズタウンは鉄鋼業と石炭業で成り立っており、就労人口の大半が男性で、女性は専業主婦という町であった。この町で生まれた乳児を観察し、1年間にわたって栄養状態を調査するのである。調査対象のプライバシーは十分に尊重しなければならないが、1,551家庭からの協力を取り付けていることに加え、地元新聞や保健師、ジョンズタウン婦人クラブの協力もあると述べた²⁹。

ラスロップは「個人と都市の怠慢」が乳児死亡率を高めた要因のひとつと認識していたが、だからといって連邦子ども局がこれを積極的に改革していくとまでは述べていない。「個人と都市の怠慢」を改革する法律を積極的に立案していくつもりはなかった。あくまで、連邦子ども局の役割を調査研究とみていたのである。しかも、その話を慈善団体の全国大会で述べたということは、連邦子ども局の局長としてのラスロップは、社会改革ではなく、GFWCなどの支持を取り込んだ慈善的人道主義の立場にあったと考えるべきであろう。これは、次に述べるイリノイ州で少年裁判所の設立に彼女が情熱を傾けたこととは対照的である。だが他方で、調査研究を強調したことで、「この国でよく生きる」子どもの新たな課題もみつかった。そして、連邦子ども局が扱う問題も多様化しはじめたのである。

3. 連鎖の懸念

連邦子ども局が扱う問題が多様化したなかで、新たに浮かび上がってきた課題は、障がいをもつ子ども、母親年金、少年裁判所という3つの問題である。なかでも、少年裁判所は、ラスロップがイリノイ州での設立に尽力したものであった。1898年、第3回慈善に関するイリノイ会議年次大会において、社会慈善家のフレデリック・ワインズが「大都市における少

²⁹ Julia C. Lathrop, *First Annual Report of the Chief, Children's Bureau* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1914), 7-8.

年犯罪は大人の犯罪の影響下にあるため、現行の刑事裁判制度から少年犯罪を切り離すべき」と主張し、これに感銘を受けたラスロップが少年裁判所を設置する法案準備に取り掛かったからである。こうして、1899年、イリノイ州議会はアメリカ初の少年裁判所を承認した³⁰。

当時のラスロップが少年裁判所にこだわったのは、少年のうちに再教育することで、犯罪の連鎖を断ち切ることができると考えたからである。ラスロップによれば、「州が子どもに永続的かつ制度的な保護を提供する限り、子どもは信頼に足る倫理的な代理人に」罰せられなければならなかった。また、「普通の子どもと一緒に教育的かつ改革的な施設に」おかれなければならなかった。貧しい家庭の少年犯罪者と普通の子どもをつなぐだけでは、ジューク家やカリカク家の悲しい歴史をただ繰り返すことになってしまう。これでは、世代を超えて犯罪が連鎖すると懸念したのである³¹。

ただし、先に述べてきたように、ラスロップが最も高い関心をもっていたのは乳児死亡率の問題である。ラスロップは、人道主義的観点から、生命の危機という問題をより深刻に考えていたのである。これと比較すれば、貧困をもとにした少年犯罪の連鎖を食い止めることの優先順位は高くない。ラスロップらがシカゴのハル・ハウスで行っていた人道主義的な活動の延長上にあるともいえるし、急激に拡大する都市で生じた問題への対処ともいえた。この意味で、少年裁判所をいかに運営するかの問題は、ラスロップにとって地方レベルの問題であり、人道主義と現実主義に折り合いをつけるともいえるものであった。

³⁰ David S. Tanenhaus, *Juvenile Justice in the Making* (New York: Oxford University Press, 2005), 3; Rolando V. del Carmen and Chad R. Trulson, *Juvenile Justice: The System, Process and Law* (Belmont, CA: Cengage Learning, 2005), 4.

³¹ Lathrop, *First Annual Report of the Chief, Children's Bureau*, 16. ジューク家もカリカク家もプライバシーの観点から偽名となっているが、前者は犯罪が連鎖した事例であり、後者は知的障がい者が連鎖した事例である。Richard L. Dugdale, *The Jukes: A Study in Crime, Pauperism, Disease, and Heredity* (New York: G.P. Putnam, 1888); Henry H. Goddard, *The Kallikak Family: A Study in the Heredity of Feeble-mindedness* (New York: Macmillan, 1912).

Ⅲ. 母親年金の設立と適正な支給——イリノイ州の分析

乳児死亡率の問題を重視しはじめたラスロップは、少年裁判所から派生した母親年金に関する調査をハル・ハウスで旧知のエディス・アボットらに依頼した。そこで、アボットらは、イリノイ州クック郡（シカゴ）で実施されていた母親年金を事例に、聞き取り調査と統計分析を組み合わせた調査報告を作成したのである。

その報告書は、はじめに、イリノイ州の少年裁判所の役割を示した。少年裁判所が、12歳以下の子どもを非行少年少女と扶養が必要な子どもに分類する役割を担っていたことを明確にしたからである。イリノイ州では、少年裁判所が判断すれば、非行少年少女は州の財源で運営される矯正施設に送られ、扶養が必要な子どもは職業学校に送られた。この職業学校は企業が運営するものであったため、州政府から授業料が支払われた。少年裁判所は、その金額を女子に月額15ドル、男子に月額10ドルと定めた。ただし、家庭で養育されている子どもについての記載はなく、子どもを抱えた未亡人に対しても公的援助は存在しなかった。そこで、未亡人たちのなかには、子どもを里親に出すという決断を迫られる者もいた。植民地時代以来の救貧法が規定する屋外での救済活動では、小さな子どもを抱えた未亡人が生活を維持していくことは不可能だったからである。こうした現状を受け、シカゴでは、従来どおりのバスケット1かご分の食料と石炭と子ども靴とともに、屋外の救済活動で現金を支給する活動がはじまった。これにより、私的慈善団体の役割が大きくなると、多くの人々がこれを法制化し公的に行うことを求めた。母親年金が設立される前年の1910年には、こうした私的慈善団体は、29万8,463ドルを1万2,324世帯に支給するまでになっていたからである³²。

しかし、シカゴでは救済活動で現金を支給しても、14歳を過ぎると貧しい家庭の子どもが働くのはもちろんのこと、13歳以下の児童労働者も

³² Edith Abbott and Sophonisba P. Breckiringe, *The Administration of the Aid-to Mothers Law in Illinois* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1921), 7-8. 以下、「アボット報告」と表記する。

大きく減少しなかった。そこで、シカゴを管轄とする少年裁判所の所長が13歳以下の子どもがいる貧しい家庭への現金支給を決定した。これを受けた州議会は、1911年6月5日、イリノイ州少年裁判所法第7条の修正条項を独立させ、「両親への資金法（Funds-to-Parents Act of 1911）」として母親年金を発足させたのである。この母親年金は母子家庭に限定したものではなく、父親が働ける状態にない家庭も対象とした。すると、家庭単位の支給金額が10ドル（1ヶ月）だったものが、1912年11月以降、最高40ドル（1ヶ月）にまで増加した。支給金額が増加の一途にあることが明白になると、1913年に改選された州議会議員の中から母親年金に対する反発が高まった。そこで、支給対象を限定する新法（Aid-To-Mothers Act of 1913）を制定し、現金の支給対象を母親が世帯主のひとり親家庭のみとした。しかも、外国籍の者や資産家は排除され、夫の失踪や離婚でひとり親になった家庭も適用除外とした。このような母親年金の支給額をめぐる揺り戻しは、再び選挙後に修正された。そして、1915年には外国籍の者の適用が再開され、1917年には夫と死別した未亡人に限定されるという結果になったのである³³。

これが示していることは、貧しい家庭の子どもに対する慈善的な性格を有してはじまったイリノイ州の母親年金は、その適用範囲と金額をめぐる、二転三転した事実である。イリノイ州で新しく設立した母親年金には、まだ適用範囲と金額に関する合意など州議会に存在しなかった。そこで、子ども局のラスロップから調査を委託されたアボットらは、シカゴ（クック郡）で母親年金を受給していた世帯に関する統計分析を行い、母親年金を擁護した。

³³ Ibid,12-17.

表1 アボット報告 Table IX ³⁴

子ども数	母親年金支給世帯数 (1917年1月)								
	\$-9	\$10-14	\$15-19	\$20-24	\$25-29	\$30-34	\$35-39	\$40-44	\$45-
1	3	5	22						
2	7	26	50	63	57				
3	1	10	30	60	51	59	38		
4	1	5	10	19	19	42	45	30	18
5		1	2	4	5	6	15	22	27
6			1		1		1		15
7				1					4

表1で示したように、ラスロップらの分析は、母親年金の支給金額（月額）は多様であり、こどもの数に比例していることを示した。これは、母親年金の支給を決定する少年裁判所の判断を「非科学的でありながらも、不用心に追随しない」ことであり、少年裁判所の判事の判断が適切だと明らかすることができた。また、1917年現在、シカゴにおける母親年金という制度が貧しい家庭の収入を慎重に補てんするものになっていることを証明したとも述べた。しかも、表2が示しているように、高額な母親年金を受け取っている世帯はごくわずかなのである³⁵。

表2 アボット報告 Table XI ³⁶

支給金額 (1ヶ月)	支給世帯			
	1913年8月1日-1915年3月1日		1917年1月	
	世帯数	支給総世帯数に占める割合	世帯数	支給総世帯数に占める割合
60ドル	-	-	3	0.4
55ドル以上			14	1.8
50ドル以上	7	1.3	35	4.5
45ドル以上	15	2.7	64	8.2
40ドル以上	67	12.3	116	14.9

³⁴ Ibid, 49. ただし、45ドル以上の数字はまとめて表記した。

³⁵ Ibid, 49-50.

³⁶ Ibid, 51. ただし、5ドル未満の数字はまとめて表記した。

35ドル以上	100	18.4	215	27.6
30ドル以上	191	35.2	322	41.4
25ドル以上	246	45.4	455	58.5
20ドル以上	405	74.6	602	77.4
15ドル以上	500	92.1	717	92.2
10ドル以上	539	99.3	764	98.2
5ドル以上	543	100.0	776	99.3
5ドル未満			1	0.07

ただし、これらの貧しい家庭の収入実態を正確に把握することは難しい。彼らの収入は不規則であり、必ずしも記録されとは限らないからである。それでも、表3が示しているように、低所得の大家族が母親年金を受けていることには間違いなかった³⁷。

表3 アボット報告Table XV³⁸

世帯月収	母親年金支給世帯子ども数（1917年1月）									
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
\$ 20-29.99	6	2								
\$ 30-34.99	8	2	4							
\$ 35-39.99	4	14	4	2						
\$ 40-44.99	2	21	12	1	1	1				
\$ 45-49.99	1	11	11	2	2					
\$ 50-54.99		4	14	8	4		1			
\$55-		3	14	21	13	5	7	1	1	

このような統計分析の結果から、シカゴの母親年金が適正に支払われていることは証明できた。だが、母親年金の適性金額を具体的に示すことは極めて困難な問題であった。そこで、アボットらは、母親年金を支給されている8つの家族について、個別の家計調査を行なったのである。

ここで、表4の家計調査の対象となった家族の概略を示しておく。A家

³⁷ Ibid, 54.

³⁸ Ibid. 55. ただし、55ドル以上の数字はまとめて表記した。また、この表では15歳以上の子どもの数を引いてあるので、全体数は208である。

庭は、ポーランド系の25歳の母親と2人の子ども(1歳、4歳)で構成された。母親は月24ドルの収入を得ていたが、6か月前に父親が死亡してから母親年金を月額13ドル受け取っており、毎月50セントの黒字が残った。B家庭は、ロシア系ユダヤ人の30歳の母親と3人の子ども(1歳、6歳、7歳)で暮らしていた。父親が心臓発作で死亡してから、月額27ドルの母親年金とユダヤ系慈善団体から月額8ドルの援助を受けていたが、毎月3ドルの赤字が出た。C家庭は、父親が生存しているものの、死を間近にしていた。A家庭同様、ポーランド系の31歳の母親は、3人の子ども(8歳、10歳、11歳)を抱えていた。月額35ドルの母親年金を受けているものの、育ちざかりの子どもが3人もいるこの家庭では、食費が大きくなり、月額16.5ドルもの赤字をつくりだした。D家庭は、アイルランド系の33歳の母親と子ども(8歳、10歳、13歳)だったが、母親が父親を死に至らしめた結核を患っていた。そのため、母親が働くことができない状態とみなされ、毎月35ドルの母親年金を支給されていた。この家庭も、食費がかさみ、毎月12.5ドルの赤字であった。これに対し、E家庭は、働き手となる子どものいる典型であった。43歳の母親と4人の子ども(11歳、13歳、16歳、18歳)がいて、母親と長子と第2子が働いた。彼らの収入は月額48ドルであったが、母親年金を18ドル受け取り、毎月1ドルの黒字であった。F家庭は、37歳の母親と7人の子ども(4歳、6歳、7歳、9歳、12歳、14歳、17歳)の大家族だった。月額35ドルの母親年金のほか、長子が働き、月額53ドルの収入があったが、18ドルの赤字であった。第2子が働けば赤字を減少させることもできた。G家庭は、31歳の黒人の母親と4人の子ども(8歳、10歳、11歳、13歳)で成り立っていた。炭鉱労働者の父親が結核を患ったので、母親年金を受け、母親の賃金とあわせて50ドルの収入があった。この家庭は赤字でも黒字でもなかった。最後に、H家庭である。ロシア系ユダヤ人の34歳の母親と5人の子ども(2歳、6歳、8歳、11歳、14歳)と週15ドルの所得がある行商人の父親の家庭であった。だが、彼は家にはほとんどおらず、収入を家計に入れることもなかったため、少年裁判所は母親年金の支給対象

と判断した。母親が裁縫で月額 12 ドルの収入を得たうえ、母親年金を 50 ドル受け取っていた。だが、食費がかさんだため、月額 1.5 ドルの赤字を出していた³⁹。

表 4 母親年金支給世帯の家計調査のまとめ

	A	B	C	D	E	F	G	H
父親	-	-	病気	-	-	-	病気	失踪
母親								
年齢	25歳	30歳	31歳	33歳	43歳	37歳	31歳	34歳
収入	-	-	-	-	あり	-	あり	あり
子ども	2人	3人	3人	3人	4人	7人	4人	5人
赤字		○	○	○		○		○

これら 2 つの調査から、アボットらが導き出した結論は、シカゴの母親年金は適正に運用されているということだった。母親年金を支給されている家庭のほとんどが赤字家計であり、黒字だとしてもごくわずかな金額であった。多額の金額を受け取っている世帯は、家族の規模も大きい。私的な慈善団体から寄付をもらう場合もあるが、シカゴで行っている母親年金には問題がないという結論に至ったのである⁴⁰。

おわりに

アボットらの調査による連邦子ども局の報告書は、説得力をもってラスロップに受け入れられた。そこで、1919 年、連邦子ども局はアメリカ、カナダ、デンマーク、ニュージーランドを対象に母親年金に関する法律の比較調査を行った。この国際調査が各州に及ぼした影響は大きく、表 5 でまとめたように、1921 年までに、全米 33 州が母親年金を導入した。また、1923 年までに導入を検討するノースカロライナ州やアラスカ州を加えれば、全米 42 州がこの時期に母親年金と関わっ

³⁹ Ibid, 57-64.

⁴⁰ Ibid, 65-66.

たことになる⁴¹。

連邦子ども局の活躍によって急激に広まったこの母親年金は、ADC、AFDC、TANF と名前を変え、現在まで続いている。これらのプログラムは、名称が変わっても、貧しい家庭で子どもを養育するためのものであることは変わらない。ゆえに、母親年金にルーツを持つ児童扶助プログラムは、はじめから貧しい家庭で子どもを育てる目的で設計されていたといつてよいだろう。

なお、本稿は、この母親年金が児童労働の規制とイリノイ州の先進的な試みと関係しながら全国的に広まったものと論じてきた。この本稿の主張は 20 世紀初頭の女性活動家たちの業績を評価するジェンダー論を必ずしも否定するものではなく、むしろ補足する。本稿が論じた母親年金創設の歴史は、宗教的慈善団体、フェミニスト、かつて貧しい家庭の子どもだった人々が協力した過程を論じているからである。

この観点からみた母親年金の性格は、宗教的慈善団体、フェミニスト、かつて貧しい家庭の子どもだった人々のものが混在しているものである。まず、当初の母親年金は慈善的人道主義な性格であった。宗教的慈善団体とフェミニストは、宗教的な慈愛と母親的な慈愛から、過酷な労働に従事している子どもを連邦政府が規制すべきとしていたからである。ここに、かつて貧しい家庭の子どもであったドライサーやウエストが加わったことで、それまでより社会改革的な性格が強くなった。ドライサーが描いたように、貧しい家庭では生まれてきた子どもは望まれない存在になることもある。母親と家庭に戻っても愛情をかけてもらえない。そんな家庭がありふれている社会は明らかに間違っているので、社会改革が必要とされる。このようにして創設された母親年金は、慈愛的人道主義な性格をもちつつ、社会改革的な人道主義の色彩を濃厚にするよう変化したと本稿は結論付けたい。

⁴¹ Lulu Eckman, "Laws Related to Mother' Pension in the United States, Passed during the Years 1920-1923, inclusive", 3, accessed August 10, 2013, <http://www.mchlibrary.info/history/chbu/20375.PDF>.

したがって、母親年金にルーツをもつアメリカの児童扶助は、人道主義的見地から行われているものであり、権利として認められているものではない。人道主義に立脚しているため、財政状況や政治状況によって、縮小削減されてしまうのである。これはアメリカの児童扶助が内包するジレンマといえるのではないだろうか。