

アメリカにおける公的扶助の最近の動向

仲 村 優 一

I 公的福祉と公的扶助

今日のアメリカにおいて、公的扶助(public assistance)がその中に含まれる公的福祉(public welfare)なる概念は、個人または家族に対し、連邦、州、地方(local)を問わず公的な責任において提供される社会的・経済的サービスを包括的に総称するものである。それらの諸サービスを提供する仕組、運営の組織、方法等は地方によって異り多岐にわたっているが、州水準で大きく分けると、州管理方式(state-administered program)と州監督方式(州の監督のもとでの郡または地方管理方式state-supervised program)の二つになる。

州管理方式は、一つの州内で郡単位に州の福祉事務所が設けられるものであり、1966 年末現在この方式がとられているのは、次の 28 州およびワシントン D.C., グアム, ペルトリコ, バージン・アイランドである。

アラスカ, アリゾナ, アーカンサー, コネティカット, デラウェア, フロリダ, ハワイ, アイダホ, イリノイ, ケンタッキー, ルイジアナ, メイン, ミシガン, ミシシッピ, ミズーリ, ネバダ, ニュー・ハンプシャー, ニュー・メキシコ, オハイオ, オクラホマ, ペンシルバニア, ロード・アイランド, サウス・ダコタ, テネシー, テキサス, バーモント, ワシントン, ウェスト・バージニア

これに対し州監督方式は、州内の自治体(通常は郡“county”であるが、市の場合が若干ある。この点が日本と異るところである)が福祉事務所をもち、州はその行政について指導監督を行う方式である。したがって、この場合の郡の福祉事務所の職員は、地方自治体としての郡の職員ということになる。ただし、その職員の採用にあたっては、連邦社会

保障法(Social Security Act. 以下 SSA と示す)の規定により、州のメリット・システムに従わなければならないことになっている。現在、州監督方式をとるのは、次の 22 州である。

アラバマ, カリフォルニア, コロラド, ジョージア, インディアナ, アイオワ, カンサス, メリーランド, マサチューセッツ, ミネソタ, モンタナ, ネブラスカ, ニュー・ジャージー, ニュー・ヨーク, ノース・カロライナ, ノース・ダコタ, オレゴン, サウス・カロライナ, ユタ, バージニア, ウィスコンシン, ワイオミング

州管理方式、州監督方式のいずれをとるかは、州法(「公的福祉法」「社会福祉法」等各種の名称がある)によって定められる。なお、連邦政府の水準における公的福祉行政の監督官庁は連邦保健教育福祉省の福祉庁(Welfare Administration)であり、公的扶助制度を管理するのは同庁の家庭サービス局(Bureau of Family Services. 元の Bureau of Public Assistance が 1963 年に名称を改めたもの)である。

ヴェーシー(Vasey, W.)は、その著『政府と社会福祉』(1958 年)の中で、やや広義の公的福祉事業を、その主体別に分けて示している¹⁾が、これにその後生れた制度などを加え若干修正して示せば、次のごとくである。

A 連邦政府直営事業

1. 老齢遺族障害健康保険(OASDHI)
2. 鉄道従業者保険
3. 退役軍人に対するサービス
4. 連邦公務員に対するサービス
5. 連邦保護観察事業
6. 連邦刑務所行政

B 連邦・州政府事業

- 1) Vasey, W., *Government and Social Welfare*, 1958. p. 20f.

7. SSA による公的扶助 (いわゆるカテゴリー扶助 “categorical aids”)
 - a. 老齢扶助 (Old Age Assistance. OAA とあらわす)
 - b. 盲人扶助 (Aid to the Blind. AB とあらわす)
 - c. 児童扶助 (Aid to Families with Dependent Children. 「扶養を要する児童を抱えた家族に対する扶助」の意。以下 AFDC とあらわす)
 - d. 重度障害者扶助 (Aid. to the Permanently and Totally Disabled. APTD とあらわす)
 - e. 老人医療扶助 (Medical Assistance for the Aged. MAA とあらわす)
 - f. 医療扶助 (Medical Assistance. MA とあらわす)
8. 失業補償保険
9. 職業更生事業
10. 精神衛生事業
11. 肢体不自由児事業
12. 児童福祉事業 (養子縁組, 施設の認可, 施設保護, 里親委託, 保育所, 非行児対策, 家庭相談サービス等)
13. 母子保健事業
14. 老人福祉事業 (家庭奉仕員, 老人福祉センター等)
15. 家政婦事業 (Home-maker. 特に児童や老人を含む世帯に対して)
16. 低所得者の医療保護事業
17. 災害救助事業
- C 州, 州一地方²⁾ または地方政府事業
 18. 労働者補償
 19. 障害保険
 20. 一般扶助 (連邦社会保障法によらない公的扶助。General Assistance. GA とあらわす)
 21. 地方更生保護事業
 22. 執行猶予者保護事業

2) “local” を「地方」と訳すが、以下これは主として郡 (ところによっては市, たとえばニュー・ヨーク市のごとし) の水準を意味するものとする。

3) 「福祉事務所」と訳したのは、所によって, “Department of Public Welfare,” “Welfare Center,” “County Board of Welfare” 等種々の呼称がある。

23. 州および地方の刑務所と少年院

以上のうち、上述の狭義の公的福祉には、7 および 12 を中心として 14, 15 等が含まれ、ところによっては、9, 10, 11, 13, 20, 21, 22 等も含まれる。また公的扶助には、7 のカテゴリー扶助と 20 の一般扶助が含まれ、後述するように、最近の顕著な傾向として、7 や 20 の行政が 12, 14, 15, 16 等のいわゆる「社会的サービス」と結びついて展開されるようになってきている。それらの事業を地方の水準で管理するのが福祉事務所³⁾である。

公的扶助の実施は州の自由であるが、SSA による連邦補助金を州が受ける場合には、SSA の規定する全般的条件 (州全体をカバーする計画、州の費用負担、メリット・システムの採用、公正聴取制度の設置、連邦政府への報告書提出等) を具備するとともに、連邦政府の認可した事業計画をもたなければならぬこととなっている。

II 公的扶助の概況

個々の扶助制度がどんなものであるかについては、すでに多くの紹介がなされているので、ここでは省略する。ただ、比較的新しい MAA と MA についてのみ略記すると、次のごとくである。MAA は 1960 年に発足したもので、OAA を受給していない低所得の 65 歳以上の老人に対し療養の給付その他の医療を現物で給付する制度である。また MA は 1966 年から発足した扶助で、各種の公的扶助を受給している者に対し、医療を現物で給付する制度である。

1. 扶助人員

公的扶助を受給している人員は、1967 年 4 月現在で表 1 のごとくで、このほか MA の受給者は 1,187,000 人、MAA のそれは 49,100 人となっている。これらのうち MA は他の扶助と重複するのでこれを除外し、OAA, AB, APTD, AFDC, MAA の五つのカテゴリー扶助受給者に GA の受給者を加えると 8,481,200 人となり、これが現時点でのアメリカ合衆国における公的扶助受給人員の合計である。合衆国の人口を約 2

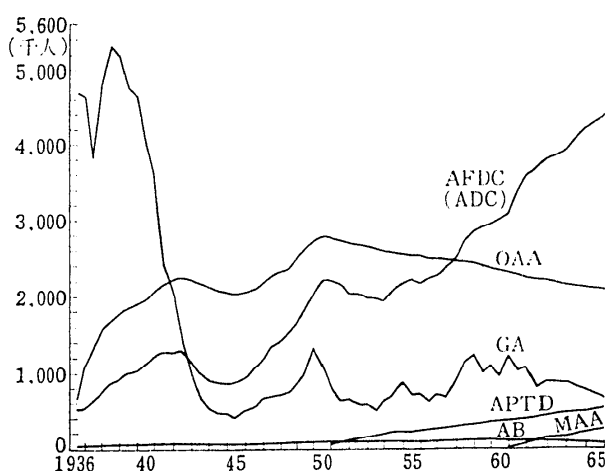
表 1 公的扶助受給者数

(単位 1,000)

	OAA	AB	APTD	AFDC			GA	
				世帯数	人 員	そのうち の 児 童	件 数	人 員
1961 年 12 月	2,229	102.7	389	916	3,566	2,753	411	1,069
1962 年 "	2,183	98.7	428	932	3,789	2,844	354	900
1963 年 "	2,152	96.9	464	954	3,930	2,951	352	872
1964 年 "	2,120	95.5	509	1,012	4,219	3,170	346	779
1965 年 "	2,087	85.1	557	1,054	4,396	3,316	310	677
1966 年 "	2,073	83.7	588	1,127	4,666	3,526	302	663
1967 年 4 月	2,064	83.1	602	1,193	4,946	3,720	317	687

資料 Social Security Bulletin, August 1967. より.

図 1 扶助別公的扶助受給人員の推移



資料 保健教育福祉省調べ.

億と推定すれば、その保護率は千分比で優に 40% を超えていることになる。特に AFDC は、372 万人の児童を含む約 500 万人に対し給付されており、これだけで保護率は約 25% に達する。

1936 年の SSA 施行以来今日にいたるまでの扶助別受給人員の推移を図示すると、図 1 のごとくである。見られるように、各扶助別に、それぞれ特徴のある変化を示している。最近の約 10 年間について見ると、AFDC の顕著な増大が目につき、APTD と MAA は漸増、OAA は漸減、AB は横ばい、GA は横ばいから漸減の傾向を見せている。そして、全体としては、AFDC の著増を軸にして、被保護人員が年々増加しつつある。

OAA の減少は、連邦老齢遺族保険の給付対象の増加と給付内容の改善に照応するものであり、今後も同保険の改善が続く限りは、OAA 対象者

も減少を続けるであろう。AFDC 対象者の著増が何によるものかは、それを十分に明らかにする資料はないけれども、大体次のような要因を考えることができる。すなわち、この時期は、1956 年、1962 年等の大きな SAA 改正が見られ、それによって AFDC を初めとする公的扶助対象に対する社会的サービスが強化されるようになった 10 年間である。またこの動きは、黒人の公民権運動の展開、ケネディからジョンソンへと引き継がれた貧困撲滅運動の展開、公民権法 (1964 年)、経済機会法 (Economic Opportunity Act. 1964 年) 等の制定等に照応する時期でもある。これらの動きに照らしてみると、この時期において、公的扶助の中の AFDC が主として黒人対象の貧困戦争の有力な一翼を荷わされたものであることが推測されるのである。

2. 保護率 (recipient rates)

アメリカでは、保護率という概念がないわけではないが、わが国の場合のように被保護者全員を総人口との対比においてとらえる意味での保護率は、あまり用いられることがない。少くも連邦政府の発表する資料の中には出てこない。その代りに、カテゴリー別の保護率がよく用いられる。これは、一つには、彼此の制度の相違にもとづくものである。すなわち、わが国の場合はカテゴリー扶助の方式を採用しておらず、包括的な一般扶助方式が採られている (この点、制度の仕組みとしては、わが国の方がすぐれているといってよい)。したがって、カテゴリーを持たないわが国の場合、どうしても全体としての保護率をとりあげざるをえない

ことになるのであろう。

アメリカの保護率を扶助別、地域別に示したものが表2である。全国の全体としての保護率は、前述のように、40%をこえている。これを扶助別にみると、それぞれのカテゴリーごとに、全国

平均では千分比 OAA 115, MAA 18.0, AB 76, APTD 5.5, AFDC 47, GA 4.0 となっている。

これを個々に地域別に見ると、全国平均の保護率を境にして、各扶助とも上下にかなり大きなバラツキを示していることが明らかである。たとえ

表2 扶助別保護率 (1965年12月)

		OAA 65歳以上 人口千対	MAA 65歳以上 人口千対	AB 18歳以上 人口千対	APTD 18—64歳 人口千対	AFDC (児童) 18歳未満 人口千対	GA 65歳未満 人口千対
	全 国 平 均	115	18.0	76	5.5	47	4.0
△	1. アラバマ	389	.8	89	8.1	42	0.0
○	2. アリゾナ	229	—	98	2.2	32	2.6
	3. アラスカ	111	—	84	4.8	47	4.2
△	4. アーカンソー	286	15.0	156	9.4	32	.8
○	5. カリフォルニア	174	24.2	106	8.0	67	2.3
	6. コロラド	227	30.7	20	6.2	47	2.6
○	7. コネチカット	22	28.1	17	5.6	41	5.2
○	8. デラウェア	36	3.7	106	1.8	47	5.4
○	9. フロリダ	32	6.9	38	7.6	67	1.3
	10. ジョージア	102	8	69	6.0	43	...
	11. イリノイ	287	—	123	12.1	35	1.6
	12. イowa	118	15.3	18	1.5	16	.6
	13. ミネソタ	36	15.0	20	3.9	40	2.4
○	14. ミシシッピ	62	42.4	29	8.9	27	...
	15. ミネソタ	50	1.3	34	5.3	52	5.2
	16. ニューヨーク	46	2.1	56	7	20	...
	17. ニューハンプシャー	77	13.5	63	1.0	34	3.2
	18. ニューメキシコ	80	13.5	35	4.6	37	3.5
△	19. ニュージャージー	190	40.2	128	7.2	51	1.2
△	20. ニューヨーク	490	1.9	129	10.8	56	2.6
	21. ペンシルバニア	97	4.4	43	4.5	38	10.3
	22. リンカーン	40	48.0	18	4.3	52	2.9
○	23. ミネソタ	83	51.6	65	4.7	42	3.4
	24. ミネソタ	64	8.2	32	3.1	37	7.9
	25. ミネソタ	78	38.6	48	2.7	31	7.2
△	26. ミネソタ	361	—	185	16.9	70	.7
	27. ミネソタ	189	—	148	6.5	53	3.2
	28. ミネソタ	63	25.9	53	4.6	22	5.9
	29. ミネソタ	62	16.9	59	3.9	26	...
○	30. ミネソタ	102	3.8	59	—	26	2.6
	31. ニューハンプシャー	59	28.8	58	1.8	15	4.4
○	32. ニューハンプシャー	22	9.2	20	2.3	37	4.9
	33. ニューハンプシャー	164	.9	62	8.0	51	.6
○	34. ニューハンプシャー	30	20.3	26	3.5	69	6.9
△	35. ノースカロライナ	118	7.6	162	8.8	45	1.2
	36. ノースカロライナ	79	24.3	21	5.4	24	2.9
	37. オハイオ	85	—	49	3.6	38	8.3
	38. オハイオ	303	4.4	101	11.5	65	...
	39. オハイオ	48	20.5	39	8.2	38	...
	40. ペンシルバニア	38	10.0	230	3.3	52	3.8
	41. ベルモント	189	26.9	92	15.7	127	.5
△	42. ロードアイランド	57	109.7	19	6.1	58	8.8
△	43. サウスダコタ	144	7.7	127	7.0	22	.6
△	44. サウスダコタ	82	17.2	26	3.3	33	2.2
	45. テネシ	132	28.7	84	6.7	45	.8
	46. ユタ	264	—	70	1.8	18	...
	47. ユタ	66	35.1	29	10.0	39	1.0
	48. バージニア	120	3.3	50	6.5	28	...
	49. バージニア	183	177.9	42	2.3	52	5.3
	50. バージニア	40	12.2	43	2.9	22	1.8
	51. ワシントン	103	36.5	37	12.0	45	4.8
△	52. ウェストバージニア	76	40.6	66	5.9	117	1.6
	53. ウィスコンシン	62	13.7	29	3.0	21	5.0
	54. ワイオミング	82	1.0	31	4.1	24	5.4

注 ...は不詳、—は当該扶助の適用されない州、○は 1963—5 年の国民所得上位 10 州、△は同じく下位 10 州。

資料 Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1965. より。

ば OAA では、最高ルイジアナの 490 から最低ニュー・ジャージー、コネティカットの各 22 まで、極端な拡がりが見られる。最高の州は、国民所得最低 10 州の中に入り、反対に、最低の州は国民所得最高 10 州の中に入る。また AB についても、ほぼ同じことがいえる (AB でペンシルバニア州が非常に高いのは、同州が独自の AB 制度を持ち、広範囲の対象をカバーしているためである)。さらに APTD については、保護率の低い州が必ずしも富裕な州ではないが、保護率最高の州は、OAA, AB と同じく国民所得低位の州となっている。

AFDC については、条件の悪いペルトリコやウェスト・バージニア州、ミシシッピ州等が高い保護率を示している反面で、条件のよい州であるカリフォルニアやワシントン D.C. が同じく高い保護率を示していることは注目に値する。このことは、南部の条件の悪い州では、絶対的ニードの大きな困窮世帯が多いのに対し、条件の良い州では、保護水準が相対的に高く、したがって前述の社会的サービスをも含めて、相対的には広範囲に低所得世帯をカバーしている事実を示すものと見ることができよう。これを対照的に示しているのが、ミシシッピ州とカリフォルニア州である。

なお、GA の保護率は、同じ条件でその高低を論ずることはできないと思われる。すなわち、同じくその保護率が低いところでも、GA を支える資源が絶対的に不足しているため GA を活用する余地のほとんどない州 (たとえば、サウス・カロライナ、ミシシッピ、テネシー等は、恐らくその例であろう) と、カテゴリー扶助が相対的に充実して

いて GA に依存する必要があまりない州 (カリフォルニアはその例にあたると思われる) とがあると考えられるからである。

3. 公的扶助の費用

社会保障関係費の推移と、その間における公的扶助費の動きを示すと、表 3 のとおりである。1964—65 会計年度において社会保障関係費用の総額は 486 億ドルに達したが、そのうち公的扶助費は 58.7 億ドルで、全体の 12% 強に相当する。この比重は、ここ数年来余り変化がない。

この 10 年来社会保険費の伸びが絶対的にも相対的にも著しいのに対し、公的扶助を含む公的救済費や保健衛生費の相対的比重は低下してきている。また退役軍人事業は戦後急激に膨張し、最近に到るまで、公的扶助費の総額をはるかに上回る額を示していたが、この 2, 3 年来やっと両者が拮抗する程度にまで公的扶助費が上昇した。しかし依然として、公的扶助費が退役軍人事業費を下まわる程度でしかない。一方福祉サービス費は、この数年来少しずつ伸びてきていることがわかる。よくアメリカの社会保障制度は公的扶助が中心になっているといわれるが、費用の面から見ると、公的扶助の占める比重はさほど大きなものではなく、しかも次第に低下傾向にあるといえそうである。

公的扶助費用の連邦、州、地方間負担区分は表 4 の示すとおりである。この表で明らかなように、かつて連邦政府の負担割合は 10% 台に過ぎなかったものが、1960 年から 50% の線をこえるにいたった。

表 3 社会保障関係費の推移 (会計年度)

(単位 100 万ドル)

	1934—35	1939—40	1944—45	1949—50	1954—55	1959—60	1961—62	1962—63	1963—64	1964—65
総 計	4,318.7	6,110.2	5,831.1	16,259.8	20,854.5	33,973.8	41,064.6	43,529.1	45,931.4	48,599.6
社 会 保 険	383.9	1,217.7	1,418.5	4,873.0	9,854.2	19,297.4	24,199.9	25,592.0	26,966.8	28,078.2
公 的 救 済	2,997.6	3,598.7	1,030.5	2,496.2	3,003.0	4,101.1	4,945.1	5,295.4	5,642.0	6,177.6
公 的 扶 助	623.9	1,124.3	1,028.8	2,490.2	2,941.1	4,041.7	4,675.0	5,028.7	5,381.3	5,873.8
そ の 他 ¹⁾	2,373.7	2,474.4	1.7	6.0	61.9	59.4	270.1	266.7	260.7	303.8
保 健 衛 生	434.4	681.7	2,331.0	2,087.1	3,054.4	4,454.8	5,225.8	5,608.7	6,010.5	6,429.8
福 祉 サ ー ビ ス ²⁾	53.0	77.0	159.0	422.7	573.4	1,014.1	1,304.0	1,448.4	1,562.9	1,948.9
退 役 軍 人 事 業	449.8	535.1	892.1	6,380.8	4,369.5	5,106.4	5,389.8	5,584.6	5,749.2	5,965.1

注 1) には失業対策事業、困窮者給食等が含まれる。2) には職業更生、社会福祉施設保護、学校給食、児童福祉、経済機会法によるサービス等が含まれる。これらの数字は、連邦、州、地方の支出のすべてを含んでいる。

資料 Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1965. p. 3 より教育、住宅対策費を除いたもの。

表 4 公的扶助費用の負担区分

年	総 計	連 邦	州	地 方
金 額 (単位 1,000 ドル)				
1936	655,086	88,101	336,471	230,514
1940	1,020,115	293,848	479,328	246,939
1945	987,934	401,954	462,824	123,156
1950	2,406,288	1,084,329	1,065,997	255,961
1955	2,748,135	1,358,071	1,053,547	336,517
1960	3,784,995	1,957,705	1,376,014	451,276
1961	4,099,790	2,177,140	1,439,461	483,189
1962	4,437,107	2,411,364	1,526,718	499,025
1963	4,712,572	2,626,967	1,543,270	542,335
1964	5,072,577	2,791,052	1,685,829	595,695
1965	5,476,025	2,958,602	1,865,145	652,279
同 上 百 分 比				
1936	100.0	13.4	51.4	35.2
1940	100.0	28.8	47.0	24.2
1945	100.0	40.7	46.8	12.5
1950	100.0	45.1	44.3	10.6
1955	100.0	49.4	38.3	12.2
1960	100.0	51.7	36.4	11.9
1961	100.0	53.1	35.1	11.8
1962	100.0	54.3	34.4	11.2
1963	100.0	55.7	32.7	11.5
1964	100.0	55.0	33.2	11.7
1965	100.0	54.0	34.1	11.9

資料 Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1965. より.

この連邦政府の負担割合を州別に、国民所得との関係で見ると表 5 のごとくである。すなわち、国民所得の高い州は大体において 40% 台であるが、その低い州はいずれも 70% 台である。この連邦負担の格差は、連邦政府が補助金分担率に差を設けているからである。たとえば、1964 年に

において、OAA では、1 人当りの扶助給付額につき最初の 35 ドルのうち 29 ドルは州の如何を問わず連邦負担とし、35 ドルをこえ 70 ドルまでは、別に定める表によって連邦負担%分を連邦政府が分担する。その最高はサウス・カロライナ州とミシシッピ州の 80%、ついでテネシー州の 75.53% であり、最低は 50% で、合計 20 州に及んでいる。また扶助額が 70 ドルをこえ 85 ドルまでの分については、医療扶助に相当する分に見なして、連邦は「連邦医療負担%」(Federal Medical Percentage) 分を負担する。その最高は、上述の連邦負担%最高の 3 州を含み全部で 16 州に及んでおり、最低は 50% で 19 州となっている。AB と APTD についても、ほぼ同様の措置が講じられる。また AFDC については、最初の 17 ドルのうち 14 ドルまでは、連邦政府が分担し、17 ドルをこえ 30 ドルまでは、連邦負担%分を連邦政府が分担した(現行のものは、1965 年 7 月に改訂されたものである。それによれば、OAA, AB, APTD の場合の最初の 35 分の 29 は 37 分の 31 に、「35 ドルをこえ 70 ドルまで」は「37 ドルをこえ 75 ドルまで」になっている。また AFDC の場合の最初の 17 分の 14 は 18 分の 15 に、連邦負担%の上限は 30 ドルが 32 ドルにと、それぞれ改訂されている)。

なお MAA については、その給付額に対する連邦医療%分を連邦政府が負担する。

4. 1 人当り扶助額

被扶助者 1 人当りの扶助額を扶助種別ごとに

表 5 州別国民所得と公的扶助費連邦負担の割合

国民所得・上位 10 州 (1963 年)		公的扶助費 連邦負担(1964年)	国民所得・下位 10 州 (1963 年)		公的扶助費 連邦負担(1964年)
ワシントン D. C.	3,398 ドル	55.7%	ウェスト・バージニア	1,872 ドル	72.6%
ネバダ	3,372	44.3	ジョージア	1,865	75.4
デラウェア	3,250	56.4	ノース・カロライナ	1,813	72.1
コネティカット	3,162	44.3	ケンタッキー	1,789	75.1
ニュー・ヨーク	3,000	42.7	テネシー	1,776	75.2
カリフォルニア	2,980	46.4	ルイジアナ	1,768	71.2
イリノイ	2,945	41.5	アラバマ	1,658	75.9
ニュー・ジャージー	2,900	41.8	アーカンソー	1,598	76.0
マサチューセッツ	2,850	53.5	サウス・カロライナ	1,584	75.3
アラスカ	2,819	46.3	ミシシッピ	1,379	78.1

注 公的扶助費には行政事務費を含む。

資料 国民所得は Department of Commerce 調べ。公的扶助費連邦負担割合は Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1965 より。

ると、表6のごとくである。この表でわかるように、どの扶助をとってみても、平均額を中心に、最高額と最低額の間で大きな格差が見られる。そして、それは AFDC と GA において特に顕著である。これを先に見た諸資料と組み合わせてみると、南部の国民所得の低い、諸条件の低劣な州においては、扶助の水準がきわめて低く、最低生活を保障するにはほど遠いことを示している。この扶助水準の州間格差の問題は、現在のアメリカの公的扶助における最大の問題点だといってよいであろう。

5. 職員の問題

前述のとおり、やや広義の公的福祉をカバーするための行政は、州水準の公的福祉部⁴⁾と地方の水準の福祉事務所で行われているが、そこで勤務する人の数は 1965 年 6 月現在で州に 14,217 人、

地方に 93,293 人、合計 107,510 人となっている。その内訳は表7の左欄のとおりである。

なお日本の場合を、比較の意味で挙げておく。ただ、両国の間では制度の仕組が異り、特に日本の場合は公的扶助のみでなく、かなり多くの福祉サービスの提供を義務づけられていること、さらに、米国の数字には州の福祉部職員が含まれていること（総計の 13.2%）、1965 年において 1 ヶ月平均の公的扶助対象者数が米国で約 800 万人、日本で約 160 万人、したがって米国のそれは日本の約 5 倍であったこと等を含んで見なければならぬ。

これらの諸点を考慮に入れた上であえて比較すれば、ケースワーカーは大体被保護者数に対応している（米国は被保護者約 180 人に 1 人のワーカー、日本は同じく約 190 人に 1 人ワーカー）こととなり、興味深い。ただし、同じ資料でカテゴリー別のケース・ロード（担当量）を見ると、全国平均で、1

表 6 被扶助者 1 人当り支給額 (1967 年 4 月)

(単位 ドル)

	平均額	最 高 の 州	最 低 の 州
OAA	68.00	カリフォルニア (101.35)	ミシシッピ (38.70)
AB	87.10	カリフォルニア (131.05)	ミシシッピ (45.85)
APTD	76.45	カリフォルニア (115.00)	ミシシッピ (45.20)
AFDC	36.95	ニュー・ジャージー (55.85)	ミシシッピ (9.35)
GA	37.45	ワシントン D. C. (80.95)	アーカンソー (4.35)

資料 Social Security Bulletin, August 1967. より。

表 7 公的扶助職員

	1965 年 6 月 の現員数	公的福祉審議会答申による 1970 年の目標			(参考)日本の福祉事務所職員 (1965 年 6 月)
		(イ)総 数	(ロ)そのうち社会事業大学院卒業者	(ハ)/(イ)×100	
総 数	107,510人	一人	一人	—%	26,620人
1. 管理者とソーシャル・ワーカー	61,082	95,000	31,500	33	17,647
a. 所 (局) 長					
州	2,898	700	525	75	—
地方(市・郡)		2,300	1,150	50	1,025
b. 所 長 兼 ワ ー カ ー	1,225	1,200	1,200	100	—
c. ケ ー ス ワ ー カ ー	45,326	73,100	15,500	21	8,457
d. ス ー パ ー バ イ ザ ー	7,710	13,900	9,300	67	1,697
e. 地 区 監 査 官	835	800	800	100	—
f. その他のソーシャル・ワーカー*	3,088	3,000	3,000	100	(イ) 827 (ロ) 5,641 8,973
2. そ の 他 の 職 員	46,428				
g. 専 門 職 員**	5,642				1,170***
h. 事 務 職 員	38,390				7,803
i. そ の 他	2,396				—

注 米国の現員数は保護教育福祉省家庭サービス部調べ、ノース・カロライナ州の分は含まれていない。日本の資料は厚生省社会局庶務課調べ。

*には医療ソーシャル・ワーカー、グループ・ワーカー等が含まれる。**には医師、心理学者等が含まれる。***は嘱託医である。

日本の場合「(イ)」には身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事が含まれる。「(ロ)」は各種相談員等が含まれる。

人のケースワーカーが OAA のみを担当する場合 214 ケース、OAA, AB, APTD を混合して担当する場合 177 ケース、AFDC ケースのみを担当する場合 61 ケースとなっている。すなわち、老人ケースのような、一度保護が開始されたら、その後の事態の変化が余りないと考えられるケースは、ケースワーカー 1 人当りのケース・ロードがきわめて大きいのに対し、児童を含む AFDC ケースの場合は、ある程度インテンシブな福祉サービスを提供するというので、担当数が少くなる。連邦政府の方針も、これらの資料をもとにして、サービスを要するケースのケース・ロードを 60 とするよう、行政指導を行っている。

ちなみに、後に見る 1966 年の公的福祉審議会勧告が、1970 年を目標とする公的扶助職員の充実の方向を、表に示すとき数字を挙げて打ち出している。これによれば、AFDC ケースの増加傾向、および後述の福祉サービス強化の方向に照応して、ケースワーカーおよびスーパーバイザーを大幅にふやし、しかも、その中での専門教育を受けたソーシャル・ワーカーの比重を増大しようとする線が示されている。

III SAA の 1962 年改正と公的福祉審議会勧告

連邦社会保障法はいくつかの改正を経て今日にいたっているが、特に 1962 年のそれは、公的福祉との関連で見るとき、その後の新しい方向を規定する重要なものであった。

1. サービスの強化

1962 年改正のねらいは、公的福祉事業の中に、対象者の自立 self-maintenance を助長し、さらに貧困を予防するためのより建設的・積極的な方策を織り込むことにあった。そのための方法としては、公的扶助行政をできるだけ簡素化する反面で、公的扶助対象者に対する「社会的サービス」を強化すること、特に AFDC のケースに対するサービスを充実すること、公的扶助にたずさわる職員の訓練計画を充実すること、児童福祉事業を充実強化すること、そのために連邦政府から州に対して補助金を思い切ってつぎこむこと等であった。

たとえば、同年の改正によって、1963 年 7 月 1 日以後、州および地方の公的福祉機関は、次のような諸サービスを提供するのに必要な費用（行政事務費、事業費を含む）のうち 75%（これまでは 50%）を連邦政府が補助することになった。これは、連邦が補助金額に制限をつけない、いわゆる open-ended の補助金である。

(イ) 老人、盲人、身体障害者に対する次のようなサービス

(1) それらの人々が自分で身のまわりのことができない、自分のことを処理する能力に欠けている、遺棄、搾取、放置できない危険状態にある等の理由で援助を要する場合のサービス。

(2) それらの人々が居宅で、ないしは自分の属するコミュニティにとどまって、もしくは、そこに復帰して生活できるよう援助するためのサービス。

(3) 盲人や障害者で、全体的または部分的に自立 (self-support) を達成する可能性をもって人に対するサービス。

(ロ) 児童扶助を受けている家族に対するサービス

(1) 未婚の母とその子どもで、特別な問題をもっている人に対するサービス。たとえば、未婚の母と子の地位が法律上はっきりしていない州に住む場合、母子の権利について法律上の問題がある場合、父親からの援助が期待できない場合、非嫡出の子どもを何人も繰返し生むような母親の場合等。

(2) 遺棄されたか、遺棄されかかって崩壊した家族に対するサービス。

(3) 自立 (self-support) の可能性をもつ家族や成人に対するサービス。

(4) 監護を要する状態にある児童、および特別の問題をもつ児童に対するサービス。

(ハ) すべてのケースに対する熟練したインテークのサービス。

もっとも、1962 の改正は忽然として実現したものではなく、すでに 1956 年の SSA 改正によって、公的扶助ケースについてはサービスを強化すべきことが謳われ、それが大体そのまま現行法

に引き継がれ強化されたものである。たとえば、現行法第 401 条では、AFDC ケースに対するサービスについて次のように規定されている。

第 401 条 すべての州をして、その州の事情のもとにおいて許される限り、困窮する児童およびその児童と生活をともにする親または他の親族に対し、その家庭生活を維持強化し、その親または親族が継続して親または親に代る養育および監護を維持するに足る最大限の自立 (self-support) と独立を獲得し保持しうよう、保護、更生、その他のサービスを供せしめることにより、扶養を要する児童の養育が、その家庭において、もしくは、他の親族の家庭において行われるのを勧奨することを目的として、毎会計年度において、本章の目的を達成するに足る金額が支出さるべきことをここに承認する。

アメリカの公的福祉事業においては、経済困窮に対し経済給付をもって対応するだけでなく、個々のケースのもつ身体的・精神的障害、家族関係その他の対人関係的ニード、レクリエーションのニード、職業更生の問題、地域社会の無理解に由来する人種的・文化的な諸問題、行動上の問題、法律扶助を要する状態、家庭奉仕を要する状態等に対応する諸サービスのことを、狭義の社会的サービス (social services) と呼び、前述の 75% 補助金制度はこれらのサービスを強化するための財政的措置であるとされている。

2. 公的福祉審議会の勧告

SSA の 1962 年改正の際設けられた規定 (同法 1114 条) によって、公的扶助と児童福祉サービス等の行政の現状を総合的に検討し、必要な勧告を行う目的をもって、2 年間を限っての連邦保健教育福祉長官任命にかかる臨時の審議会 (Advisory Council on Public Welfare, 以下 ACPW と略記する) が 1964 年に設置された。ACPW はその後約 2 年間の審議の結果、その報告を 1966 年 6 月に同長官宛に提出した。その報告の表題は、ジョンソ

ン大統領の演説の一部をとって、"Having the Power, We have the Duty." と名付けられている。

この報告は、今日のアメリカにおける公的福祉行政が数多くの矛盾を持ち、改善さるべき多くの問題をかかえていること、しかもそれは、表題の示すとおり、「われわれは、それだけの力をそなえるにいたったので、それ (問題解決の努力) をなす義務がある」のであり、国はそのために思い切った措置を講じなければならないという前提に立っている。この審議会の委員は 12 名、その分野は、社会事業教育、中央、地方の社会福祉行政官、医師、民間社会福祉団体、労働者代表、市民代表等広く多彩である。

公的扶助を中心とする公的福祉行政について同報告の指摘するところ、およびそれにもとづく勧告は、かなり思い切ったものであり、アメリカにおける今後の公的福祉行政の方向を示唆するものとして注目に値する。

同報告の指摘する公的扶助の問題点は、大要次のごとくである。

- (1) 公的扶助の基準そのものが一般に低位であるばかりでなく、州間格差が非常に大きい。現状は、各州が州ごとに基準を作っていて、その立て方も統一性を欠き、すべての国民に無差別平等の最低生活を保障するにはほど遠い状態である。
- (2) 基準自体は仮に妥当な線が打ち出されたとしても、州の財政力や、その州や地域の公的扶助に対する空気や偏見などを反映して、きわめて恣意的な適用が行われる例が少なくない。たとえば、実際の基準は、定められた基準の 80% の線を適用するとか、扶助額の支給最高限度を決めるというような方法で、適切な基準の適用が妨げられている。
- (3) SSA のカテゴリー扶助の対象とならない生活困窮者 (たとえば、65 歳未満の成人で児童を抱えていない生活困窮者、特に 65 歳直前の老人、あるいは居住要件等を満たさないためカテゴリー扶助が受給できない者等) は、それぞれの州ごとに全くばらばらな GA の対象にならざるをえないが、この GA 運営はきわめて恣

意的であり、かつ州間格差が極端に大きい。すなわち、カテゴリー扶助に準ずる水準を州独自の財源で確保している州から、事実上GAが無に等しいといった方がよい州まである。

- (4) 基準改訂は物価の変動や一般の生活水準の向上に見合っているのが当然なのに、それが何年かにわたって全くなされていない州もある。たとえば、ある州では1957年の飲食費基準が今日でもそのまま適用されている。また他の州では、1950年の衣料費基準がそのまま使われ、燃料費は1956年以来、飲食費は1960年以来改訂されていない。さらに1950年以来住宅扶助の基準改訂を行っていない州もある、等々。
- (5) 被保護資格を明らかにするためのいわゆる資産調査は、その方法が一般に複雑に過ぎ、対象者にとっては屈辱感を伴い、ワーカーにとってはわずらわしいものになっている。
- (6) 州間で、収支認定調査の条件が異なり、かつ複雑で、これが前述の州間格差を一層助長している。たとえば、重度障害や盲の程度についての認定がばらばらであること、厳しい居住要件を課しているところがあること、扶養義務の取扱いに州間で大きな差があること、等。

公的扶助をめぐるこれらのマイナスの諸条件は、同審議会における多くの証人の証言の中に端的に表現されている。たとえば、同報告の中に引用されている証言の中には、次のようなものがある⁵⁾

- i 公的扶助の金額は、あまりにも低すぎかつ不平等でありすぎます。扶助の基準は政府が立てたものであり、しかもその政府が無条件の貧困退治の戦争を宣言しているのは矛盾であり、むしろ、そのような貧困を生み出す大きな原因を、政府自体が作っているといわな

ければなりません。

- ii 大部分の州についていえることですが、保護の収支認定の方法は、申請者にとって厄介で、わずらわしく、恥辱感を与えるものとなっています。そしてワーカーにとっては複雑で、いたずらに時間を食うだけであり、いずれにしても、権利としての保護という考え方と矛盾するものになっています。

また低位の保護基準については、証人たちの言葉の中に、「ショッキングなほど不十分」、「全く不十分」、「非人間的」、「生存の意欲を失わせるような扶助」、「非劇的ともいうべき低基準」、「逃げる途のない貧困の泥沼に人々をおとし入れる」、「今の物価に照らしてみても非現実的」というような厳しい批判が投げかけられたとある⁶⁾。

かくて ACPW は、このような諸問題を克服するための広範にわたるいくつかの勧告を連邦政府に対して行ったが、公的扶助に直接関係のある部分を摘記すると、次のごとくである。

- (1) いかなる州もそれ以下に下がることのない公的扶助の保護基準の最低限を連邦政府が設定すること。それによって、すべてのアメリカ人に健康で文化的な生活を確保できるよう、早急な、かつ決定的な措置を講ずること。
- (2) 唯一妥当な保護受給要件である経済困窮(need)に基礎をおいた、全国にわたる総合的な公的扶助計画を実施すること。
- (3) 保護申請があったら、本人の陳述と、その生計状況や家族構成についての簡単な調査だけで保護を開始するようにし、保護開始の後の調査は、被扶助者の尊厳、プライバシーと憲法上の権利が守られるようなやり方で、一部のケースのサンプル調査の方法により行うこと。
- (4) すべての公的福祉事業の費用に関する連邦と州の財政的分担について、統一的かつ単純な計画が策定されること。この場合、州よりも連邦政府の負担分を大きくし、かつ、州独自の財政努力によって、公的福祉の水準を一定の線以上に上積みすることを承認し、ただ、最低の線だけは連邦の補助によって、すべて

4) 「公的福祉部」は「Department of Public Welfare」の訳語で、この呼称をとる州が過半数であるが、このほかにも「Department of Social Welfare」その他の名称をとっているところがある。

5) ACPW, "Having the Power, We have the Duty", 1966, p. xii.

6) *Op. cit.*, p. 18.

の州に確保せしめようとするのである。

- (5) 公的福祉事業を通しての社会的サービスが強化され拡大されて、それを必要とするすべての人に対し、つねに、当然の権利として容易に利用できるような配慮すること。この点に関し、ACPW は、公的福祉事業が、職員の充実した、よく組織された、容易に近づきやすい地域・センター（福祉事務所）において、より効果的な社会的サービス、医療保護、経済給付が提供できるよう、公的福祉事業を組織しなおすことが緊要だと考える、としている。
- (6) 公的福祉のワーカーに対する現任訓練計画を充実し、公的福祉行政機構の不可欠の部分とすること。
- (7) 連邦資金を受けるすべての公的福祉事業が、権利としての公的福祉の原理に一致するよう運営されるべきこと。具体的には、保護の申請をしやすくすること、認定手続を迅速に行うこと、公正聴取、不服申立が公正に行われるようにすること、事業の PR を積極的に行うこと等である。

以上要するに ACPW の報告は、根本的にはないかもしれないが、今日のアメリカにおける公

的扶助をめぐる諸問題と、それに対する当面の改善策をかなり明確に打ち出しているといえよう。そして、そこから浮き彫りにされる差し当りの結論は、次の諸点であるといえるであろう。

- (1) SSA によるカテゴリー扶助は、もはや権利としての公的扶助の理念を実現する方式としてきわめて時代遅れのものとなっており、国の責任において、包括的・統一的な扶助制度への再編成を迫られている。
- (2) 連邦政府による中央のコントロールと、州ないし地方の水準での地方自治の建前の矛盾の調整点をどこに求めるかが、当面の一つの大きな課題である。
- (3) 人種問題等とも絡んだ構造的矛盾の結果としての大量の貧困を克服する手段の一つとして、果して公的扶助のごとき補助的対策が大きな役割を荷いうるものなのか否かについて、アメリカの貧困対策は再検討を余儀なくされている。
- (4) 公的扶助運営方式の簡素化・民主化は、今日世界の大勢であるといえようが、アメリカにおいても、それが強く要請されているといえる。