

カナダの社会福祉*

萩原清子

I はじめに

カナダは周知のように、世界第2位の広大な土地に2,100万人の人口が点在し、1年の半分は厳冬に見舞われる状況にある。また経済大国アメリカに隣接しながら、カナダ人の構成はイギリス、フランスからの入植者が多く、さらにエスキモー、インディアンなどの原住民を有している。これら地理的、人種的、歴史的、経済的条件はカナダの社会福祉を考える上で看過できないものとなっている。このような複雑な条件に加え、カナダの社会福祉を特徴づけているものに憲法問題がある。現在、英領北アメリカ法 (British North America Act 1867年) がカナダの成文憲法としてあり、ここでは教育、保健サービスとともに福祉事業は州政府の管轄と規定されている。しかし今日の保健、福祉サービスに関する莫大な費用と複雑な問題は制定当時予想もされなかったようで、今日の連邦—州政府間の協同作業を憲法違反にならずに、どのように進めていくかということが重要な問題となっている。

以上の概況を踏まえて、本稿では、カナダにおける所得保障と福祉サービスの関係、ユニバーサリズムとセレクトィビティの問題が現実具体的政策にどのように反映され、またいかなる問題を提起しているかなどについて言及する。そして最後に、カナダの社会福祉を通じてわれわれの学びうる点を明らかにしたい。

II 社会福祉の概念と範囲

最初に、カナダにおいては社会福祉をどのようにとらえているのか、またどのような意味と範囲が社会福祉に盛り込まれているのか、についてみてみよう。

* 本研究ノートは、第Ⅲ研究会のプロジェクトである「社会福祉計画の国際比較」の一部である。またカナダの社会福祉についてはこれまでほとんど研究されていないため、プロジェクトを推進する予備作業としての資料的性格を担っていることをあらかじめお断わりしなければならない。

1. 国連に提出したカナダにおけるソーシャル・サービスの概念と範囲

第16回国連会議で確認されたソーシャル・サービスの定義は、“個人とその社会環境の相互調整に向かって援助しようとする組織化された活動”¹⁾である。この定義によるソーシャル・サービスの範囲は、いわゆるノン・マネタリーに限定し、しかも人間の技術およびサービスを仲介として成立する“社会適応”論に主眼がおかれているといえよう。しかしカナダの場合、上述の国連解釈では不十分で、さらに所得保障のようなマネタリー・プログラムをつけ加えなければならない。つまりカナダでは、多くのソーシャル・サービスはマネタリー・プログラムを「補完」するものと解釈されており、それ故、全体的な社会保障プログラムのなかで考察することが強調されている。したがって、国連解釈による狭義のソーシャル・サービスと、いわゆるマネタリー・プログラムを包括した概念として、社会福祉 (social welfare) が用いられている²⁾。

2. 国民保健・福祉省「年報」による項目

日本の厚生省にあたる国民保健・福祉省は、毎年3月31日の会計年度末に「年報」を公表しているが、そこに分類されている保健・福祉項目は次のようである。まず本省は大きく保健部 (Health Branch)、福祉部 (Welfare Branch) およびアドミニストレーション部 (Administration Branch) の三つに分かれている。ここでは福祉部の

1) United Nations, *Organization and Administration of Social Welfare Programmes, a series of country studies Canada*, 1967. p.1. なお、第16回国連会議で Social Commission は、“social welfare services” は “social services” という用語にとって代わって用いていることを報告した (同書 p.1)。

2) *ibid.*, p. 1. なお、福祉サービスをどのようにとらえるかという問題に関しては、すでに、第16回 I. S. S. A. の総会の協議事項に含まれている。*The Relations of Social Security and Social Welfare Service*, Bulletin of the I. S. S. A., 1961, p.675~683.

項目がさしあたってこの対象となるため、そこに盛り込まれている項目をみると、カナダ年金計画、老齢保障、家族(児童)手当、家族扶助、青年手当、失業扶助、老齢扶助、盲人手当、廃疾者手当(以上はマネタリー・プログラム)、福祉補助金、緊急福祉サービス、国際福祉、それに健康およびアマチュアスポーツとなっている³⁾。

以上からわかるように、福祉部で扱うものは主としてマネタリー・プログラムであることが示されている。これは、既述したように、連邦レベルで社会福祉に関与する場合、憲法違反にならないでしかも現実の要請に応えるためには、各州に対して財政補助に限定せざるをえない事情に基づいている。カナダの社会福祉は建国の過程およびそれを支えている憲法に大きく影響されていることが一つの特徴といえよう。

3. Canada Year Book に著われた福祉および社会保障

では次に、Canada Year Book でとりあげられている項目をみると、そこには各政府ごとのプログラムが示されている。まず連邦政府プログラムとしてカナダ年金計画、老齢保障および保証所得補足、家族手当、青年手当が並び、次に連邦一州政府プログラムにはカナダ扶助計画、失業扶助、老齢・盲人・廃疾者扶助、健康およびアマチュアスポーツ計画、全国福祉補助金プログラム、それに就業復帰が含まれている。そしてさらに州政府福祉プログラムとして、社会扶助、高齢者向住宅施設、児童福祉サービス、ニューファウンドランド州学校手当プログラム、ケベック州家族手当プログラムが扱われている。その他、緊急福祉サービス、国際福祉および社会保障もこの項目に含まれる⁴⁾。

Canada Year Book によると、福祉および社会保障は、各政府によってかなり異なり、わが国でいういわゆる狭義の福祉サービスは、州政府段階になってはじめて著われていることが特徴である。もちろん、連邦一州政府プログラムのなかにも福祉サービスを見出すことはできるが、それは財政上の問題として含まれているにすぎない。

4. 貧困に関する特別上院委員会報告にみられる福祉制度

本報告に関しては後述するが、ここに示されている福祉制度(welfare system ないしは welfare structure)という概念は、現行制度の批判的用語としてとらえられて

いる。たとえば、カナダでは過去40年にわたって社会福祉制度を推進してきたが、これらを研究してきた社会科学者、行政官、それに、その制度と実際にかかわってきた貧困者の一致した意見は、現行福祉制度は全く失敗に終わっている⁵⁾ということである。この指摘は、500万人ものカナダ人が今なお尽き果てぬ貧困生活に直面し続けている事実をとらえ、現行福祉制度は経済システムの補充としてのみデザインされてきた現実を鋭く批判したものである。つまり、多くのカナダ人の繁栄をもたらしている経済システムは、貧困をもつくりだしている同じシステムであり、今日の誤った信仰は、経済成長がやがて貧困を“解決”すると信じられていることにある⁶⁾、といいきっている。さらに、今日の福祉制度の主要な欠点は、約束は多いが実現の乏しい不毛のシステムにあり、このようなシステムは疎外と非人間に貢献しているものである。福祉国家は、個人が自尊心を失い、フラストレーションに苦しむえじきとなるような環境をつくりだしてきたと痛烈に国家制度を批判した後、今日の経済優先政策に対して、基本的に、福祉制度は人間の要因を無視してきたが故に、多量の貧困者を自ら生み出し、失敗である⁷⁾、と結論づけている。

以上、いくつかの具体例によってカナダにおける社会福祉の概念と範囲をのべてきたが、一言でカナダの社会福祉をとらえるなら、制度、政策的にはマネタリー・プログラムをも包括する広義の福祉を指しているといえることができる。しかし他方、福祉をどうとらえるか、社会福祉のとらえ方という視点からすると、現行制度のプログラム規定から定義づけるだけでは不十分で、カナダ国家そのものの進むべき方向をも示唆した経済システムの対比としての福祉制度の重視を看過ないし軽視してはならないであろう。したがって、以下カナダの社会福祉というとき、上述した二面の性格を含んだものとして取扱う。

III 社会福祉制度の沿革

カナダの社会福祉制度は、世界大恐慌期を境に出発したといわれるが、今日ある体系化への足がかりはやはり第二次大戦以降とみられる⁸⁾。特に顕著な制度化は1960年代に入ってから出発したと考えることができる。それは、従来の各州単位の諸制度を包括した、全国的規模で

3) The Department of National Health and Welfare, Annual Report, Ottawa, 1967.

4) Canada Year Book 1970~71.

5) Report of the Special Senate Committee on Poverty, *Poverty in Canada*, Ottawa, 1971, p. VII.

6) *ibid.*, p. IX.

7) *ibid.*, p. IX.

8) 小島蓉子「カナダの社会福祉—その特質と課題の考察」『日本女子大学文学部紀要』17 (1968. 3), p. 12~13.

の年金および扶助計画が実施されたからである。

ではカナダの社会福祉を、カナダ連邦成立期、世界大恐慌以前期、世界大恐慌期、および第二次大戦以降の四つの時代に区分して、おのおのの時期における社会福祉の特徴をみていこう。

1. カナダ連邦成立期

この時期はまだ、おのおのの州が慈善団体、民間団体の好意によって狭義の社会的弱者を救済していた時期にあたる。以下、カナダを四つの福祉圏に分けて福祉サービスの展開を跡づけよう。

① ケベック州

ケベック州はその成立から北部アメリカではユニークな文化的基盤に立っており、人口は圧倒的にフランス人、そしてフランス語を話し、ローマカソリックの信者で占められていた。それ故、福祉サービスは他の諸州とはかなり異なって発展した。まず、1608年にフランス移民団が入植し、その後17～18世紀初頭のフランスの伝統を受け継ぎ育っていった。その伝統は、家族および教会が全ての福祉と保健サービスに責任をもっており、したがって市民と宗教団体との共同がケベックの福祉サービスの特徴づけていた。たとえば、市当局の保護を受けた委員会や教区牧師の指導の下にボランティア・ワーカーが活躍し、要保護家族に援助を提供した。これらの委員会は貧民委員会(Poor Boards)を組織したが、1800年の半ばに Saint-Vincent-de-Paul Societies にとって代われ消え去った。同時に、ローマカソリック教会の要請で、宗教団体が老人、廃疾者、結婚以外で生まれた児童のために孤児院その他の施設を建設した。上述の Saint-Vincent-de-Paul Societies はローマカソリック教会の慈善教会の一部として、現在もなお存在している。その後時代が進むにつれて慈善施設は徐々に運営困難に陥り、財政援助を州政府に請願するようになった。そしてついに、1921年ケベック公的慈善法(The Quebec Public Charities Act)が議会を通過し、貧困者に対する施設収容サービス経費の一部を州政府から補助することを決定した。また、1932年には、ケベック公的慈善法は、ローマカソリック民間慈善団体および施設収容サービス以外にも州政府の補助金を許可した。ひき続いて、同様のフランス語を話す民間機関が設立され、州政府の補助を受けた。

一方、市の公的福祉省は1957年になってはじめて州政府の補助が許可され、その結果、従来民間機関によって進められてきた扶助機能の大部分を引き継ぐようになった。しかし、若干の地域ではまだ民間機関や宗教機関が財政援助を管理し、さらに公的当局に代わってその他

の公的サービスをも管理しているところがある。

② 大西洋沿岸諸州(The Maritimes)

大西洋沿岸諸州では、1601年の英国救貧法の伝統がつい最近まで修正された形をとりつつ残っていた。それは、市当局ないしは教区自体の貧弱な責任観念によって、厳しい住宅法や“救貧院”を生み出し、貧困者、老人、精神障害者たちと一緒に収容していた。1960年の初頭になってようやく旧救貧法(The Old Poor Law)の最後の名残りが、ノヴァ・スコシア州と、ニュー・ブランズウィック州において、その他の諸州と同様の社会扶助法によってとって代わられることになった。

③ オンタリオ州

オンタリオ州は、英国救貧法を導入しなかったが、若干の公的責任を負う一方、同時に民間機関の責任も強調してきた。公的な補助金は、民間機関および児童、老人、廃疾者を援助している慈善団体に対しても与えられた。州当局は徐々に市および民間機関の費用負担を肩代りしはじめていた。しかし、慈善団体はなお福祉制度の重要な部分を占めているといえる。また、公的責任の割合が徐々に増加している児童援護協会(Children's aid societies)は、現在完全に公的財源によって賄われている。

④ 西部地方(The West)

西部地方は、100年以上の定住歴をもち、定住を目的に開拓された時代には、フランスとイギリスから由来した伝統を発展させていた。そこでは、法や秩序が定住に先行していたにもかかわらず、福祉サービスの制度的な構成はなかった。人口も大草原地帯は拡散しており、1800年代の終わりに若干の定住者がいたことはいたが、小麦の農作地域の発見について1900年以降、移民の一群とともにやってきた多くの異教徒集団によって人口は主に構成された。居住者の増大に伴い、公的当局は発展し、児童福祉、公的扶助、さらに老人ホームのようを基本的サービスの拡張がみられるようになった。これらのサービスのなかには、宗教団体以外の民間援助の下で発展したファミリー・カウンセリングやその他の特別なサービスの提供が含まれていた。

2. 世界大恐慌以前期

この時期は、州、市当局が責任主体となって、基礎的な制度化を推進する時期にあたる。カナダは、成長の第一段階として基本的には農業国として出発した。したがって福祉問題の対象は農業社会(agricultural community)の住民であった。この段階においては、上述したように基礎的な福祉・保健・教育制度の確立に努力をした。そして各種障害者に対する収容施設を設立し、民間

福祉施設への補助も行なった。さらに今世紀に入ると、労働者災害補償保険、母親手当などを州独自に発展させた。その後、1927年には連邦政府の50%補助による全国的な老齢扶助制度も制定された。このように、大恐慌以前の状況は、各州独自の小麦の豊作によって、特に福祉政策への要求を高めることなく、州、地方自治体の独力でなんとか賄うことができた⁹⁾。

しかし、20世紀に入ると、産業の中心は農業から工業化の一途をたどりはじめ、都市への人口移動は激しくなり、それにまつわる都市問題が発生してきた。この傾向は、産業化、交通整備に伴い、新興都市に住む生活者の問題へと福祉の対象を変化させていった¹⁰⁾。

3. 1930年代世界恐慌期

この時期における福祉展開の特徴は、各州単位の制度によっては自州の問題すら解決できず、連邦に援助を求めざるをえなくなったことにある。全世界をおそった世界大恐慌は、カナダ住民の生活にも大打撃を与えた。たとえば1929年から1933年における国民1人当たり所得は48%の減少をみ、1933年の失業人口は65万人、労働人口の25%に達したほどであった。このような不況の波は、特に西部の麦作農民、輸出産業労働者、大都市周辺の労働者階級が多く住む市町村に、深刻にひびいたといわれている¹¹⁾。

このような事態のなかで、州政府は貧困者および失業者に対して大規模かつ具体的に救済する必要に迫られたが、財源も著しく縮小していたため、連邦政府に援助を求めざるをえなかった。同時に、失業、貧困問題を契機に、社会不安はついに国家的統一的な社会保障制度の樹立を要求し、州単位福祉行政の限界をいやおうなく明らかに出した。そこで、英領北アメリカ法の基本理念である州の独立を損わない解決策がいくつかとられた。

第一に、連邦・州政府間の協約の下で、連邦から州への条件付補助金交付の制度である。たとえば、1930年秋の失業扶助法、1927年の老齢扶助、1937年の盲人手当、第二次大戦後の各種公的扶助、州の保健施策、病院保険などもこの方法を用いた¹²⁾。

第二は、州が特別な領域の事業、たとえば失業保険、老齢年金の支給などを連邦政府の機能に代わって行なうとき、その権限を州に与える場合である。

第三は、児童手当、退役軍人手当など、憲法修正を伴わなくてもよい分野の援助を拡大させること¹³⁾、などとなっている。

4. 第二次大戦後の時期

この時期になってはじめて、カナダの社会保障制度は全国的、包括的な体系化を確立したといえる。そうはいっても、国家的レベルで包括的な制度化が行なわれたのは、第二次大戦後、それも1960年代中葉に入ってからである。まず、戦後いち早くカナダの社会福祉のあり方を示したものとして、イギリスのベヴァリッジ報告といわれる“マーシュ報告”(Marsh Report on Social Security, 1943)があるが、この報告では、疾病、労働不能、退職、死亡などの場合にも連邦責任による被用者への保護の拡大が勧告されている¹⁴⁾。マーシュ報告の提示により、各州間不統一の社会福祉対策は、後のカナダ・ケベック年金計画(1965年)およびカナダ扶助計画(1966年)を成立させることになった。この二つの包括的な制度の成立により、カナダの社会保障は社会保険、デモグラント、保証所得、それに社会扶助の四つの方法によって体系化されるようになった。

以上にのべてきたカナダ社会福祉の沿革において指摘できることは、1930年代の大恐慌期に、地域間の格差が顕在化し、その結果として国家介入を不可避にしたことである。次に、国家介入の現実的要請に際し、憲法規定の前時代性がクローズ・アップされたことである。国と州との関係を規定した憲法のプラス面が同時にマイナス面として作用し、憲法改正、州分離独立運動にまで発展していることは、やはりカナダ建国の歴史的所産といえることができる。さらに、慈善・民間団体によって担われていた創設期の福祉サービスは、民間の自主性を確保し続けるにはあまりに財政的困難をきたし、他国と同様に、公私機関の分離を余儀なくさせた。しかし、建国以来の伝統的民間団体の存在は、対パーソナルサービスないしは施設収容サービスに対して今なお権限をもちつつ貢献している。この点は自主性を重視するカナダの一面をあらわしているといえよう。

こうしたカナダ的な福祉の特徴は、歴史的、経済的、文化的、地理的条件に規定されながら主にイギリス、フランス、アメリカの影響を受けてきた。これら各国の影響は、一方で各州の極度な地方分権制を発展させつつ、他方、カナダ連邦としての中央集権化を必要不可欠なも

9) 島田とみ子「カナダの児童手当制度と問題点」『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 3, 1966, p.33.

10) 都市化に伴う問題は、小島蓉子、前掲論文 p.8でも若干ふれられている。

11) 島田とみ子、前掲論文 p.33.

12) 同上. p.34.

13) 小島蓉子、前掲論文 p.13.

14) 島田とみ子、前掲論文 p.34.

のとしている。特に福祉の領域では、憲法問題と絡みつつ連邦政府による福祉施策をどのように展開させていくか、ということが重要な問題の一つとなっている。

IV 現行制度の概要

ここでは、カナダの現行福祉制度はどのような構造をもち、またどのように機能しているか、という点に焦点をあてながら、その特徴および所得機能とサービス機能の関係をみていくことにする。

1. 連邦政府と州政府の所管部門の分離

カナダの福祉制度の一つの特徴は連邦および州政府の所管部門を明確に分離させていることである。それは、

憲法上の不均衡をもちながらも以下三つのカテゴリーに分類することができる。

① 連邦政府プログラム

国全体を対象に、連邦的に運営されるプログラムで、制限的、画一的、一般的に所得維持サービスとして描かれる。

② 連邦一州共同プログラム

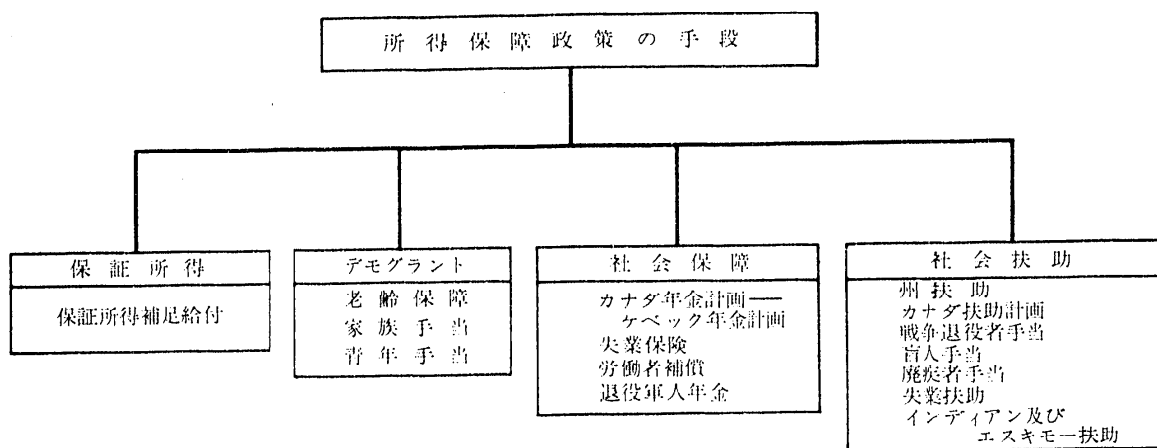
連邦と各州政府間協定により、各州によって運営されるプログラムに関係する。連邦より州政府への財政援助の方式をとる。

③ 州政府プログラム

各州によって運営され、また財源調達されコントロールされるプログラム。場合によっては州制度の下で市町

表 1 連邦政府プログラム

機能	種 類	方法	成 立 年 度	備 考
所得保障	カナダ・ケベック年金計画 (退職、廃疾、寡婦)	保 険	1965, 1966実施	1975年まで経過措置の期間、対象：被用者と自営業者、所得比例方式の年金(いわゆる保険年金)、財源：労使双方と自営業、退職、死亡、遺族給付をカバーする包括的な拠出制社会保険制度
	老 齢 保 障 年 金	デモグラント	1952	対象：全居住者、定額方式、老齢扶助に由来、その後発展、65歳から支給、財源：被保険者、使用者、政府、支給額：消費者物価指数に応じて調整
	保証所得補足給付	保 証 所 得	1966, 1967実施	対象：老齢保障年金受給者、年金以外の所得 2 ドル当り 1 ドルずつ減額、財源：老齢保障年金の資金から調達、老齢保障年金を補足する
	失 業 保 険	保 険	1935, 1940実施	疾病と出産に現金給付を支給、原則として全ての被用者を対象、原則として賃金の 2/3、財源：労使双方が調達、連邦政府が一部負担
	児 童 手 当	デモグラント	1944, 1945 実施	対象：16歳以下の全ての児童、10歳未満 6 ドル/月、10～15歳 8 ドル/月、ミーンズテストなし、手当は所得税の対象外
	青 年 手 当	デモグラント	1964	対象：就学中のものおよび廃疾により入学免除されている 16 歳、17歳、月 10 ドル
福祉サービス	傷病軍人手当、年金	公 扶 助	1930	年金額は廃疾の程度、被扶養者の数および階級によって決められる
	インディアン、エスキモー に対する福祉サービス			住宅、遺棄児童のケア、ハンディキャップをもつインディアンのリハビリテーション等。連邦政府は、またインディアン、エスキモーの教育にも責任
	全国民雇用サービス		1940	失業保険法によって規定さる。全国的な公的職業紹介事業
ヘルスサービス	退役軍人福祉サービス			退役軍人手当委員会は、現金給付の他に、カウンセリングやその他のソーシャルサービスも提供する。
	医 療 法		1966年12月 1968年1月実施	州の保険プランの費用に対して、連邦負担を制度化
	移 住 法			カナダ移住者の医療検査、移住先の州と費用分担を行なう
	病 院 保 険	保 険	1957	全人口の 99% カバー、給付：入院、入院中の看護、医療器具の使用など、財源：各州まちまち、一般に、被保険者、州、連邦政府、それに使用者が参加する州もある
ヘルスサービス	医 療 保 険	保 険	1968年7月実施	人口の 95% をカバー、財源：租税と保険料、一般的診療、専門医の診察、精密検査など包括的な領域を含む、州間の移動は可



資料: Minister of National Health and Welfare, *Income Security for Canadians*, 1970.

図 1 連邦政府による現行所得保障制度

表 2 連邦—州政府共同プログラム

機能	種 類	方法	成 立 年 度	備 考
所得保障	カナダ扶助計画	公 的 扶 助	1966	連邦政府より州政府に 50% の補助金, 連邦は直接運営に参加しない。カナダにおける最初の社会扶助と福祉サービスに対する包括的な連邦補助制度
	老 齢 扶 助	"	1926年法に由来 1952年改正	連邦負担……50%
	盲 人 手 当	"	1937 1952年改正	連邦負担……75%, ミーンズテストの上限は老齢扶助より寛大, 最低年齢 18 歳
	身体障害者手当	"	1954	連邦負担……50%, 資格: 最低 18 歳, 全面的かつ永久的な障害をもつ者, ミーンズテストの上限は老齢扶助と同じ
	失 業 扶 助	"	1930年代, 一時中断, 1956年復活, 1959年カナダ全州で実施	連邦負担……手当の 50%, 州は現在, 失業扶助法を州のその他一般的扶助プログラムに併合しはじめている。雇用可能者と不可能者を区分していない
福祉サービス	福祉専門家の養成と福祉調査研究に対する補助		1962	福祉専門家の養成に援助, 奨学制度, 専門社会事業に対して, 調査, 研究に援助を与える
	障害者の職業復帰法		1961	社会的に有用で生産的なメンバーをめざして, 障害者を復帰, 再教育するために調整的努力を行なう
	全 国 住 宅 法		1954	自宅建築のため, national market condition より低利子で貸付ける
	健康およびアマチュアスポーツプログラム		1961	健康とアマチュアスポーツを促進し, 奨励, 発展させるために基金を提供
ヘルスサービス	ナショナル・ヘルス・گرانツプログラム		1948	ヘルスケアに対するサービス, 設備の拡張と改善を目的に州に連邦補助, 1965~66 年約 5500 万ポンド補助
	ヘルスに関する財源基金		1966	5 億ドルを 15 年間にわたって, 医学, 歯学校, 教員病院の拡張に助成
	英国自治領ヘルス協議会			保健省副長官, 大学, 労働界, 農業界, 女性組織の代表者から成る。連邦政府にとって諮問委員会としてサービスする。また調整的計画をサービスする
	ヘルスサービスに関する王立委員会		1961年 6 月	カナダ国民の全てに適用されうるとされる諸措置を勧告→保健サービス計画の決定
	ホール委員会報告		1964年 6 月公表	包括的普遍的なヘルスサービスが強制保険を通じて運営されるよう勧告
	公的医療サービス			病院保険, 医療保険の実施以前から実施, 両保険を補足, このサービスは治療的医療と同時に予防的医療も提供

表 3 州政府プログラム

機能	種 類	方法	成 立 年 度	備 考
所得保障	労働災害補償保険	保 険	1914年のオンタリオ州に由来	所得保障プログラムで唯一の州権限(保険)
	母 親 手 当	公 的 扶 助	1916年のマニトバ州に由来 1949年までに全州実施	ミーンズテスト(またはニーズテスト)あり、徐々に一般扶助法に併合される傾向にある
	寡 婦 手 当	〃		ケベック州、オンタリオ州、ミーンズテストあり、寡婦および60歳以上の未婚婦人を対象に、公的扶助に新たなカテゴリを追加
	ニューファウンドランド州学校手当プログラム	デモグラント	1966	ニューファウンドランド州で、商業学校、大学以外の児童に対して年間15ドルの両親補足プログラムを導入
	ケベック州家族手当プログラム	デモグラント	1961	ケベック州では、学校手当法を制定、家族手当が打ちきられる18歳以上の就学者に、1人当たり10ドルの手当を両親に支給
	社 会 扶 助	公 的 扶 助		収入認定に基づいて、州と市郡の共同責任において整備。直接の窓口……市郡の公的扶助局に勤務するソーシャル・ワーカー
福祉サービス	老 人 福 祉			低家賃住宅の提供、カウンセリング、ホームメーカーサービス、食事サービス、施設収容サービス等各種提供される
	児 童 福 祉			児童援護協会(民間)を中心に、特に家庭保護に欠ける児童を対象にサービスする
	リハビリテーション		1951, 1952年実施	全国リハビリテーションプログラムにより、連邦より補助金。州が運営、後に障害者の職員復帰法(1961)の下で強化
ヘルスサービス	公 衆 衛 生			ローカルレベルで市の管轄下におかれるか、または、地区、地域またはヘルスユニットのいずれかの管轄で組織される
	特別なグループに対する医療の提供			各州は精神病のケアに責任をもつ。ほとんどの精神病院は州施設。九つの州で、精神病患者に対する治療と教育の規定を行っている。六つの州で、情緒障害児に対して多数の施設を提供している。多くの慢性病、障害者等の民間組織に補助が与えられている
	扶助受給者に対する医療	公 的 扶 助		各種の公的扶助受給者に対して、州はパーソナルヘルスサービスの費用を賄っている。さらに州によっては、全人口に対して公的なメディカルケアを提供

村運営のプログラムにも関係する。これは保健・福祉サービスとして分類される。

以上三つのレベルで各プログラムは運営されるわけだが、福祉制度における各政府の役割をみると、

○連邦政府……サービス部門の財源調達において重要な役割をもつ。その他、特別なグループ(退役軍人、インディアン、エスキモー、移民等)に対して直接サービスを提供する。

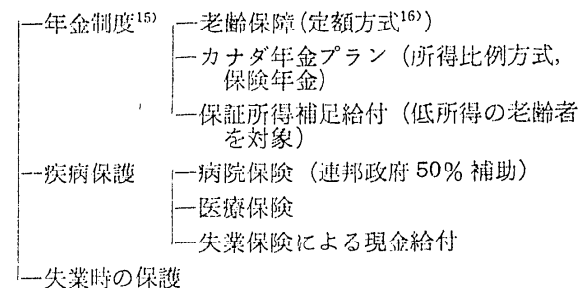
○州政府……サービス部門の直接的な行政に対して基本的な責任主体である。これらのサービスは民間機関によって補完される(表1, 2, 3)。

このように所管あるいは役割が明確に分離しているカナダの福祉制度を機能的に分類すると所得保障とサービス部門に2大別できる。

まず図1をみると、カナダでは、所得保障制度は四つの方法によって体系化されている。

この図1を次のように組みかえ、所得部門とサービス部門を並置し直すと、

○所得保障



15) 年金制度については、平石長久「期待される国—カナダ」『健康保険』健康保険組合連合会、第26巻第7号および村上清「カナダの年金制度の近況」『実務と法令』社会保険新報社、48年5月号を参照されたい。

16) 図1に示されたデモグラント方式にあたる。デモグラントはわが国では「平均配当」(山田雄三「社会保障論の基調について」『週刊社会保障』社会保険法規研究会、第26巻第682号p.4)と訳されたり、あるいは「社会的補給金」(三浦文夫「福祉年金の大幅引き上げの意味するもの」『実務と法令』社会保険新報社、第10巻第8号、p.31……氏は直接デモグラントと明記していないが、デモグラントを指しているものと考えられる)として説明されている。

- 失業保険
- 失業扶助

○サービス保障

- 福祉サービス¹⁷⁾
- ヘルスサービス——公的医療サービス

以上の福祉制度から次の点が指摘できよう。まず、社会保障の型からすると、社会保険中心の「イギリス型」¹⁸⁾とみることができる。さらに、失業保険は労働不能による喪失所得を代替することはもちろんのこと、「高齢者のように、被用者としての稼得活動から離脱する人々に、何らの待機期間を要求することなく、最高3週間までの給付を支給し」「疾病と出産に現金給付が支給されることになっている」。したがって、失業率に比べて「失業給付の支出規模がかなり大きい」¹⁹⁾ことは一つの特徴と考えられる。このように失業保険は相当広範な事故にまで適用されるものの、カナダの医療制度は十分に発達しているとはいえず、アメリカ同様、民間健康保険が普及しているといわれている²⁰⁾。

2. 福祉サービスのアドミニストレーション

次に、狭義の福祉と一般にいわれている領域について、そのアドミニストレーションの側面からみていこう。全国的規模では、連邦政府が州に対して公的扶助の費用補助を行ない、さらに退役軍人、インディアン、エスキモー、移民のような特別なグループに対してもサービスを提供する。福祉サービスのアドミニストレーションは、基本的に州政府責任であるが、州政府の財政援助により、地方当局がサービス提供を行なう場合も少なくない。既述したように、カナダの福祉制度は各州単位に完全に横割り方式をとっているため、地域間格差は著しく、また連邦と州政府との関係においても十分なコミュニケーション

が成立しにくい状況にある。そこでコーディネーションという問題がカナダの福祉領域においてことに重要とされるのである。最近、各種の方法によって各政府レベル間に生ずる福祉問題の調整が行なわれてきた。たとえばプログラムの発展と行政上の問題に関して、福祉省の正・副長官を含めた公式の会合がもたれたりしている。このような会合も一つの調整方法であるが、カナダでは、公私機関の福祉問題の調整は、全国福祉協議会(National Council of Welfare)によって促進されている。公的福祉事業に対する調整機構が不備であるのに対し、民間の分野別の組織には全国的な規模の調整網がある。

福祉サービスのアドミニストレーションは基本的に、州福祉省によって行なわれる。そこでは、老齢扶助、盲人手当、身障者手当のようなカテゴリーカルプログラムが管理され、サービスは常に連邦福祉省の地方事務所(regional offices)を通じて提供される。これら地方事務所の職務内容と規模はまちまちであり、大都市の場合、各プログラムごとに部局が設置されている。そして必要に応じた家庭訪問や調査を可能にするほどの現場スタッフが配置されている。しかし他方、ニューファウンドランド州やマニトヴァ州、ブリティッシュ・コロンビア州のある地方では、人口が広範囲に拡散しているため、ひんぱんに接近することは困難であり、したがってそこに位置する地方事務所は、現場サービスのほとんどの機能を少人数のスタッフによって遂行させるをえない状況にある。同時に、サービスの全般を扱う事務所となっている。

各州は特に児童福祉と老人福祉に力を入れている。その他、身障者のリハビリテーションおよび福祉施設(大方は民間によって運営されている)の監督と方向づけを行なっている。また、公的扶助の運営は州福祉省が責任主体となっている州から、市に責任のある州まで種々となっている。州は現在、その費用を連邦から50%確保されているので、その費用分担は通常50%が連邦負担、30~40%が州政府、20~10%が市の費用である。

3. 福祉制度の財政

表4によると、デモグラントに対する政府支出は24億6500万ドルで、総所得保障プログラムの56.5%を占めている。この数字は対GNP比の3.1%にあたっている。したがってカナダでは、社会扶助および社会保険に比べて、デモグラントによって所得保障を行なおうとしていることがわかる。デモグラント方式はわが国に不備な技術であるだけに、効果いかによっては注目に値するものとなろう。

17) 福祉サービスについては、小島蓉子、前掲論文 p.20~25 および前掲国連資料に詳しく載っている。また後述する老人福祉に関しては、Barbara N. Rogers, John S. Morgan 他、*Comparative Social Administration*, London, 1970. p.283~312, および大間知千代「カナダにおける高齢者の社会保障、日系第一世の個別調査からみたもの」『厚生指針』9(11)(1962. 9)等がある。その他「Aging」に関する特別上院委員会の議事録(1963)も公表されている。

18) 工藤恒夫「わが国社会保障の国際的地位」『社会保障論』(有斐閣双書), p.202~203.

19) 平石長久、前掲論文 p.21, p.22, p.25.

20) 島田とみ子、前掲論文 p.34~35. その他医療の現状を知るものとして、平石長久、前掲論文、および古賀昭典訳「カナダ保健サービス計画と基本的な考え方」『国際社会保障研究』No. 3, 1970, 10, 福田幸弘『カナダ経済の旅』東洋経済新報社, 1972, p.224~225, *Comparative Social Administration*, *ibid*, p.200~208 等がある。

表4 連邦および州の所得保障プログラムに対する推計支出 (1969~70)

プログラム	支出額	割合	GNP比*
社会保険プログラム:	(百万ドル)	%	%
カナダ年金計画	48	1.1	0.1
ケベック年金計画	15	0.3	0.0
失業保険	542	12.4	0.7
労働者補償†	185	4.2	0.2
退役軍人年金‡	218	5.0	0.3
小計	1,008	23.1	1.3
ユニバーサルおよび所得 関連補足プログラム:			
高齢保障	1,467	33.6	1.8
保証所得補足給付	263	6.0	0.3
家族手当§	657	15.1	0.8
青年手当**	78	1.8	0.1
小計	2,465	56.5	3.1
社会扶助プログラム:			
特別グループ: (ミーンズテストあり)			
高齢者	3	0.1	0.0
盲人	4	0.1	0.0
廃疾者	24	0.5	0.0
退役軍人	107	2.5	0.1
インディアン及びエスキモー	18	0.4	0.0
一般扶助: (ニーズテストあり)			
母親手当	28	0.6	0.0
失業扶助	29	0.7	0.0
カナダ扶助計画††	678	15.5	0.8
小計	891	20.4	1.1
合計	4,364	100.0	5.4

* 1969~1970会計年度におけるGNPは800億8000千万ドル。
資料: D.B.S., *Canadian Statistical Review*, Vol. 46, No. 7, Table 1.1.

† 現金給付のみ。

‡ 廃疾退役軍人および未亡人に対する年金

§ 最近移住してきた有子家族(一定居住期間をみたしていない家族は家族手当プログラムから排除されている)を対象とした家族扶助およびケベック州家族手当プログラムによる給付を含む。

** ケベック州学校手当およびニューファウンドランド州両親補足(学校手当)を含む。

†† 扶助給付のみ: 保健と福祉サービス、児童福祉および施設収容児童のケアを除く。

資料: *Income Security for Canadians*, ibid, Tables 1, 2, 3 and 4.

次に、各政府間の支出割合をみると、連邦政府負担が主要部分を占めているが、ゆっくりしかも確実に州政府支出の増加も行なわれている(表5)。その理由の一つは、連邦-州共同プログラムに対する連邦補助が償還制度をとっているため、サービスの質、量ともに増加することによって州政府支出も増加することになっている。

連邦-州間の財源調達が活発化すればするほど、豊かな州と貧困な州との間に利害の対立を生じ、また連邦政

表5 保健および社会福祉に関する各政府支出の割合 (各年3月31日現在)

	連邦政府	州政府	市政府	計
1962	69.9	27.2	2.9	100.0
1963	68.8	28.2	3.0	100.0
1964	68.8	28.7	2.5	100.0
1965	66.7	30.9	2.4	100.0
1966	61.0	36.3	2.7	100.0
1967	60.2	37.4	2.4	100.0
1968*	60.7	37.2	2.1	100.0
1969*	60.7	37.1	2.2	100.0

* 推計データ含む

府はプログラムの詳細に対して州政府をコントロールしようとする。このような動きは州政府の政治力の増大に伴って、しばしば“闘争”という形式に至って発展している。

4. 福祉サービスの位置と役割

財源配分をめぐる惹起する問題は一言でいうなら“金を出しても口を出すな”ということに尽きるようである。その点では、カナダ独自の問題というわけではなく、各国、各諸問題においていえることができる。ただ、カナダの場合、憲法上の制約、広大な土地にわたる地域格差、それに強度な地方分権制が、“金と口”の関係をより一層複雑化しているといえる。

では次に、狭義の福祉といわれる領域について、若干言及しよう。

(1) 私的機関の役割

(a) 民間機関の位置

カナダでは、公的福祉事業が州単位で独自に行なわれているのに対し、民間機関は主として分野別に組織され、全国的規模でつながりをもっている。民間の提供するサービスの質は高く、施設サービスのほとんどを運営している状態にある。それ故、公的機関は民間サービスを購入することによって住民のニーズをみたすほど、カナダにおける民間の存在は大きく、したがって公私団体の関係は、民間団体が公的福祉のよきパートナーとして公的福祉の限界を補っていると考えられている。たとえばボーイスカウト協会、YMCA、YWCA、ボーイズクラブなどは全国組織として有名であり、救世軍は国際的組織をもって全国カナダ本部と全国各地の中心地に支部をおき、老人収容保護、未婚の母、家のない男子に宿泊施設の提供、カウンセリングなどのサービスを提供している。

(b) 教会の役割

既述したように福祉制度化以前の段階で人々の困難に

対処してきた教会の役割は、今日でもなお無視することはできない。もちろん、社会福祉における主要な役割は、現在、公的機関および宗教とは別な民間機関によって担われているといっても、あらゆる宗派の教会はまだ民間福祉サービスの領域では主要な役割を担っている。その多くは、自分たちの宗派の人々に各種の援助やカウンセリングサービスおよび未婚の母や老人に対して収容施設を提供している。たとえば、ローマカソリック教会は、ローマカソリックの信者に対して家庭サービスや児童福祉サービスのスポンサーとなっている。

(c) カナダ社会福祉協議会 (The Canadian Welfare Councils)

これはカナダの社会福祉の前進を目的とした全国的な連絡協議機関で、公私機関の調整的役割を担っている。また、公的政策の発展にかなりの影響を与え、重要な統一的機関として機能している。

(2) 福祉サービスの現状

ここでは主として老人、児童、リハビリテーション、それにスタッフの問題に限定する。

(a) 老人福祉

老人福祉サービスは、州、市町村、民間機関によって提供される。そのサービス内容は、所得維持制度、低家賃住宅の提供、施設収容保護、レクリエーションサービス(老人クラブ、老人センター等)、カウンセリングサービス(ファミリー・サービス・エージェンシーの一般プログラムの一部として提供される。ただし必要に応じて、特別な老人に特別なカウンセリングも行なわれる)、食事サービス、ホームメーカーサービス(基本的には、母親が病気の家庭に提供される。老人の場合、通常パートタイムを原則として提供)、友愛訪問(居宅および施設老人に対して行なわれる。友愛訪問に対しては、特に赤十字によって若干の訓練が行なわれる。その他、ビクトリア看護婦協会によって、専門的な家庭看護、カウンセリングが所得、地位に関係なく、病気を基準に提供される)。

(b) 児童福祉

カナダでは児童福祉を目的としたサービスは多数計画されている。ただしここにいう“児童福祉”の用語は特に放任児童、遺棄児童、あるいは一時的、長期的に両親の保護を受けられない児童に対するサービスを指している。その他、未婚の母親に対するサービス、養子縁組みサービス、非行少年に対するサービスも児童福祉の領域に入る。児童福祉サービスの目的と原理は、家族を強化し、もし家族生活が崩壊したときには、ニーズに応じて児童に家族に代わる保護を提供することにある。サービ

スの運営についてのべると、若干の州では、全てのサービスは公的に運営されるが、その他の州では、サービスの直接的な責任は州当局が負いながら、民間機関に委託されている。通常、委託先は児童援護協会(The Children's Aid Societies)であり、同協会は児童福祉における公私責任の連合体として、州憲章によって設置された民間協会である。同時に、州当局によって監督、査察が行なわれている。

今後、日本でも予想される社会問題の一つに、未婚の母の問題がある。未婚の母子に対する保護は、全州において法制化され、可能な場合には父親から扶養費をとりたてることが規定されている。サービス提供機関としては、公的福祉省、児童援護協会、その他の民間機関、特に教会機関が未婚の母に対して基本的なサービスを提供している。また、州規定によると、母親の分娩費および児童が16歳に達するまでの養育費は、父親の責任とされている。さらに、婚姻制度をとらずに妊娠した少女や婦人は、児童福祉機関から、父親に対する養育費請求に必要な手続きについて援助される。養育費の問題は、結局、母親と父親との話し合いで、子供が16歳に達するまで定期的に送金する代りに、一時的支払いに終わることが多い。もし、両親の間で話し合いがつかない場合には、母親または公的福祉省が、必要な養育費獲得のために裁判行動を起こすことも考えられる。一般的に、両親から離れて生活している場合には特に多くの少女は妊娠の間、何ら稼得することができないため、必要に応じて地方福祉省が生活費手当を支給したり、多くの教会が出産前の2~3週間と出産後の短期間入居できるホームを提供している。これらのホームでは、少女に対して、情緒的な問題と必要な身体上の保護に援助を与えている。また、出産は地域の病院で行なわれ、母子は再びホームに退院してくることになっている。

(c) リハビリテーション・サービス

すでにみたように、社会福祉項目の分類は、わが国のように母子、身障、精薄といったカテゴリー別にとらえるのではなく、たとえば母子の場合、児童福祉ないしはファミリーサービスの項目で扱われている。母親が働いている場合には、ファミリーサービスの名の下にデイ・ケアサービス(昼間保育所)が公的機関によって提供される。母親が病気の時には、ホームメーカーサービス、家庭看護サービスといったサービスが提供される。

身障、精薄を含む障害者は、リハビリテーション項目でとりあげられている点に注目する必要がある。このような考え方は、障害者を一般の人と区別して特別視する

のではなく、不自由な部分を補うことによって、いかに自立した生活を可能にさせることができるかという発想に由来している²¹⁾。したがって、障害者に対するリハビリテーションは就業への準備を志向するものだが、重度障害者や慢性病患者に対しても、1948年にはじめられた National Health Grants Programs や 1952 年の National Rehabilitation Programs, さらに 1961 年の Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act などの制度によって公的補助が与えられている。これら重度障害者の中に精神障害者、精神薄弱者を含みつつ、特別な労働力無能者グループに関係している民間機関がコミュニティ・サービスとして彼らに対するリハビリテーション・サービスを運営している。

(d) スタッフの問題

カナダでも、他の国と同様に専門技術者、訓練を受けた従事者の不足に悩んでいる。しかし、福祉領域全般にわたって専門家が必要とされるのではなく、ある問題は確かに経験、訓練、能力と三拍子揃ったワーカーの援助を必要とするであろう。しかしその他の問題は、専門職業団体 (professional organization) によって提供され、十分なスーパービジョンの下で専門的技術を保持していない者によって対応される。前者に該当する専門的に訓練されたソーシャル・ワーカーは裁判所、矯正のサービス、児童養護サービス、学校ソーシャル・ワーク、ファミリーカウンセリングに集中する必要がある²²⁾。1967 年現在、ワーカーの養成機関として、大学院レベルの社会事業学校は九つあり、その他各種のテクニカルカレッジを通じて大学外プログラムが提供される。大卒の有資格者の総数は現ワーカーの死亡、退職、離職を埋め合わせるのがやっとのことであり、1972 年には、カナダの大学から 463 人のソーシャル・ワークの学士と、595 人の修士が卒業すると推計されている。また、大学外プログラムコース卒業者は同年 1,097 人である。

ソーシャル・ワーカーは 6 階級に等級分けされ、第一段階はソーシャル・ワーク・アシスタントと呼ばれ、高等学校卒業もしくは同等の資格を有している者に与えられる。第六段階は、ソーシャル・ワーク V といわれて、大学院 2 年コースにプラス児童福祉または家庭福祉サービスの経験を 5 年経た者とされている。ソーシャル・ワーカーの俸給は、1966 年 6 月のオンタリオ州専門ソーシャル・ワーカー協会によって勧告された給与基準による

と、専門ソーシャル・ワーカー：年収 7200～9000 ドル、上級専門ソーシャル・ワーカー：8500～11,500 ドルであった。この俸給額は 1969 年の職種別平均賃金に比べて、2 倍ないし 4 倍以上の額となっている。

カナダにおいて、ソーシャル・ワーカーの地位と給与は専門職に魅力を感じている人々にとって、障害となっていないと考えられている²³⁾。それにもかかわらず、ワーカーの定着率は悪く、経験と移動によってよりよい俸給を得ようという動きのあることは否めない。同時に、技術を生かせる職場への移動が激しく行なわれている。

(3) 所得サービスに対する福祉サービスの「補完」の意味

福祉サービスと所得サービスの関係は、カナダではどのような関係にあるのであろうか。

福祉サービスは第一に、社会・経済発展プログラムと深いかわりをもってきた。たとえば、カナダの場合、エスキモー・インディアンプログラム、職業訓練などの労働政策は、一方でコミュニティレベルの福祉サービス機関を利用しない限り遂行できないという事情によっている。というのは、人的資源の開発政策は、常に貧困、失業、リハビリテーション、職業訓練、福祉サービスなどといった問題とかわらざるをえないからである。したがって、福祉サービスの位置と役割は、何よりも公的扶助受給者に対する対し方にあらわれている。わが国の場合、ほとんどの被保護者は老人、母子、病人といった労働無能力者に限定されてきているが、カナダでは、地理的条件とも重なって、一時的失業者もかなりの数で被保護者になっている。それは、公的扶助のカテゴリーのなかに、失業扶助が存在していることから明らかである。この状態は、公的扶助プログラムに、リハビリテーションの強調として位置づけられている。それは一方で所得を保障しつつ、他方で保健、教育、就業サービスなどの関係機関と密接に協力関係を展開していることにもうかがえる。換言すると、福祉サービス政策は、コミュニティの生産的役割に、公的扶助受給者を社会復帰させることにその最大の任務をおいていることがわかる。

そして、連邦一州政府は費用分担政策を通じて、民間機関からサービス購入することによって、民間機関の政策とプログラムにもかかわり、全般的な発展計画のなかで、福祉サービスの役割を果たそうとしている。たとえば、カナダ扶助計画という包括的プログラムは、単に、連邦一州間の財源分担をとりきめた方策ではなく、人々が依存を予防し、自立した生活を行なうよう、できるか

21) この発想はイギリスの障害者に対するものに似ている。

渡辺華子『福祉国家』日本労働協会, p.100.

22) *Poverty in Canada*, ibid., p.102.

23) 国連資料, 前掲書 p.124.

ぎり被扶助者の社会復帰を強調する貧困対策としても計画されているのである。

カナダの所得保障体系は、社会保険、デモグラント、保証所得補足給付、それに社会扶助の四つの方法を用いているが、そこにおける福祉サービス政策の方向は、社会扶助以外の方法の水準を高めることによって、社会扶助の対象者を予防しようとするものである。したがって、デモグラントや保証所得補足給付が具体的な貧困予防策として強調されている。もし、社会扶助の対象者となった場合には、福祉サービスの可能な限りの利用によって、教育、保健、雇用政策と有機的に関連づけられ、社会扶助からの脱出が試みられる。この点に関する公的扶助とサービスの問題は、サービスイコール扶助打ち切り的手段であるとして、わが国をはじめ、カナダ、アメリカにおいても議論百出の状態にある。極端な例は、公的扶助を担当するワーカーは、公務員として機能し、サービスと所得扶助担当を分離することが強調されている²⁴⁾。ところで、扶助脱出傾向は、長期にわたって扶助を必要とする労働無能力者に対してもあてはまり、できる限りの包括的なリハビリテーションプログラムによって、社会扶助以外の方法の利用者へと志向されている。また、もし重度身障者のような場合には、民間機関の諸サービスが公的扶助とは別に、種々な側面から民間レベルでサービスを提供している。

カナダの場合、依存と自立の関係は、フランス文化の影響もあって、国民すべての態度が依存による不自由をさけるために積極的、自主的な解決を求め、かつ自ら行動しているといえよう。依存に対する考え方は、日本流の「おかみの世話になる」といったネガティブな思想ではなく、一人の人間として、自主、独立、自由の剝奪を無視することはできないというポジティブな考え方からきているようである。この点の人間観は、特にハンディキャップをもった人間に対する福祉政策の方向を、大きく規定していかざるをえないであろう。

V カナダ社会福祉の今後の方向

1968年9月、カナダ経済審議会は「成長と変化の挑戦」と題する第五次年次報告を公表し、「貧困がカナダにおい

てきわめて重大かつ緊急な問題であり、広範な救済措置が必要である」²⁵⁾と指摘している。また、1970年には国民保健・福祉省によって「カナダ人の所得保障」²⁶⁾ (Income Security for Canadians) が白書の形式をとって発表され、貧困が相変わらず存在し続けること自体、制度そのものに欠陥のあることを指摘している。さらに翌年の1971年になって、貧困に関する特別上院委員会が「カナダの貧困」²⁷⁾という報告書を勧告の形を用いて議会に提出した。そこでもやはり、現行の福祉制度を批判して、「今日のカナダの福祉制度は、貧困の徴候を扱って病氣それ自身にふれなかったが故に、失敗してきた」と決めている。

どのような形式をとるにせよ、国家機関ないしは国家関係機関から現制度に対してこのような相次ぐ鋭い批判を惹起させた原因はどこに求められるのだろうか。現行制度の批判と貧困問題は、具体的にどこで関係づけられるのだろうか。

以下、現在のカナダにおける最大の福祉問題を貧困問題と把握し直し、白書および勧告が提出されるにいたった背景を探ることにしよう。

1. 「カナダ人の所得保障に関する白書」

前述の「カナダ人の所得保障に関する白書」(以下「白書」という)では、貧困の意味内容として、貧困は単に所得の不足のみを認識することではなく、健康、教育、意義ある雇用それにレクリエーションに対する機会の欠如自体貧困であるにとらえている。したがって貧困とは、環境からの圧迫、社会的無益、社会的疎外感をも意味している。このように貧困の概念を広義にとらえることは重要である。従来であれば所得の不足イコール貧困ととられ、それに対する施策が与えられてきた。しかし注意しなければならないことは、所得の不足にまつわりながらも所得の不足以外の諸現象として実現する諸要因を、どのように施策化していくか、ということである。この点を無視すると、さきの貧困概念の豊富な内容は、結局、「所得の不足」にしばられ、その他の現象は空疎な観念として扱われてしまう。しかし空疎化された概念が、本来とは異なったものに転化・実体化されることを恐れる。この点に注意をしながら一応、「白書」の貧困概念は内容を豊富にしていると認めることができる。

24) カナダにおいてもこの見解は強く主張されている。国連資料、前掲書 p.84~86。その他アメリカでも分離説は学者の間から提出されている。たとえば Alfred J. Kahn, *Public Social Services: The Next Phase-Policy and Delivery Strategy*, *Public Welfare*, Winter 1972 Vol. XXX, No. 1, p.15~24. F.W. Kaslow, *How Relevant Is Family Counseling in Public Welfare Settings?*, *Public Welfare*, Fall, 1972, Vol. 30, No. 4, p.18~25.

25) 石本忠義「カナダにおける貧乏研究」『海外社会保障情報』社会保障研究所, No. 7, July. 1969. p.21.

26) Minister of National Health and Welfare, *Income Security for Canadians*, 1970.

27) *Poverty in Canada*, *ibid.*

では、貧困の現状はどうであろうか。カナダ扶助計画によって補助された社会扶助受給者は、1970年3月31日現在、人口の5.8%にあたる1,243,983人である(表6)。

表6 社会扶助受給者(1970年)

州	受給者数	人口比
ニューファウンドランド	83,733	16.2
プリンス・エドワードアイランド	8,959	8.1
ノヴァ・スコシア	47,862	6.2
ニュー・ブランズウィック	50,660	8.1
ケベック	433,864	7.2
オンタリオ	334,816	4.4
マニトヴァ	49,580	5.1
サスカチュワン	52,161	5.5
アルバータ	76,970	4.8
ブリティッシュコロンビア	105,373	4.9
合 計	1,243,983	5.8

資料：前掲「白書」。

この数字は扶助受給者の数であって、必ずしも貧困者をカバーしているわけではない。白書の貧困概念でとらえるなら、当然、増加が予想されよう。そこで、貧困線をどこに引くかという問題にぶつかる。「白書」では、1967年連邦統計局の「カナダにおける所得分配と貧困研究」によって引かれた貧困線を採用している。その場合、単身者1,740ドル、2人家族2,900ドル、3人家族3,480ドル、4人家族4,060ドル、5人以上4,640ドルとなっており、この数字から貧困者を推計し直すと表7のごとく増加する。この基準に従って、表7以外のカテゴリをみると、

老人：65歳以上老人の80万人以上が所得補足給付

の有資格者であるほど低所得にある(表8)。また、65歳以上の約2/3は表7に使われた所得レベル以下に落ちている。

廃疾者：18～65歳の廃疾者のうち被保護者は約18万人、このうち約6万人は精神薄弱者である。18歳以下の精神障害児は、精神薄弱児の20万人を加えて、かなりの

表7 貧困者推定数

	家 族	単 身 者
	%	%
合 計	18.6	39.0
居住領域別		
大西洋岸地域	33.7	52.5
ケベック	20.3	42.5
オンタリオ	12.4	32.5
大草原地域	23.0	39.8
ブリティッシュ・コロンビア	16.2	40.5
生計中心者の労働力地位別		
被 用 者	8.8	21.4
自営業者(農業含む)	34.6	40.8
非稼働者	46.4	70.7
生計中心者の性別		
男	17.2	29.9
女	35.6	47.7
生計中心者の年齢階層		
24歳以下	14.9	38.0
25～34	14.8	11.6
35～44	15.4	16.0
45～54	14.6	26.0
55～64	18.3	39.6
65～69	31.8	57.2
70歳以上	43.2	68.4

資料：D. B. S *Income Distribution and Poverty in Canada*, 1967.

表8 老齢保障年金と保証所得補足給付の推移

	老 齢 保 障 年 金		保 証 所 得 補 助 給 付 (GIS)	
	人	カナダ幣	人	カナダ幣
1970	1,670,639	1,467,056,517	812,835	263,478,628
1969	1,504,862	1,296,849,281	775,034	244,470,268
1968	1,366,210	1,153,283,794	714,648	234,835,151
1967	1,229,561	1,033,408,230	505,240	39,597,478
*	老 齢 保 障 年 金 (月額)	引 上 げ 率	G I S (月額)	
			単 身 者	夫 婦 1 人 当 り
67	75.00 弗		30.00 弗	
68	75.00	2.0	30.60	
69	78.00	2.0	31.21	
70	79.58	2.0	31.83	
71.1～3	80.00	0.5	33.61	
71.4～12	"	—	55.00	47.50
72.1～	82.88	3.6	67.12	59.62

* 下表は、前掲平石論文 p.22 より転載。

数にのぼるが、結局、その多くは被保護者になることが予想される。

母子家庭：養育児童を抱えた母子家庭の 1/3 以上が表 7 基準の所得レベル以下で生活している。

18 歳未満の児童のいる家庭：18 歳未満の扶養児童のいる家族は 350 万に達するが、そのうち約 1/4 は表 7 基準の所得レベル以下にある。

失業者：1970 年 3 月現在、カナダの失業者²⁸⁾は 542,000 人を数え、同年 9 月には 398,000 人に減少したが、これから失業者の約 30% は表 7 基準の所得レベル以下にある。

以上のように、約 45 億ドルが所得保障プログラムに支出されているにもかかわらず、約 400 万人の低所得者が存在する現状に対し、「白書」は次のような諸点を問題点として指摘している。

(1) 失業保険やカナダ年金計画のような社会保険手段による income protection²⁹⁾の水準と範囲が不十分であること。

(2) 今日、ユニバーサルプログラムである児童手当に対して批判が高まっていること。ユニバーサルであるが故に所得に無関係に給付されているため、場合によっては、明らかに十分な稼得のある人々にまで給付されている。したがって、所得政策に対するチャレンジは、

(3) 最もニーズをもつ人々に対する効果的な所得保障政策を打ち出す必要があること、それは、貧困撲滅対策でなければならない、換言すると、

(4) 所得を基準にしたセレクトティブな給付がユニバーサルな給付に可能な限りとって代わる方策がとられることである。

このような批判のなかから、具体的に出される貧困対策としては、(a) 保証所得技術を発展させること、(b) この発展は、現存するユニバーサルな児童手当を、所得を基準にしたセレクトティブな新家族所得保障計画 (New

Family Income Security Plan) に政策転換することである。同時に、高齢者に対しては、保証所得補足給付の増額に加えてデモグラント方式による老齢保障年金を引き上げることである。

では次に、「白書」による提案をみることにする。

2. 「白書」による提案——Family Income Security Plan の導入——

「白書」では、問題点の改善案として家族所得保障 (Family Income Security) の導入以外に、保証所得補足給付と老齢保障年金の引き上げ、カナダ年金計画の上限の引き上げ、カナダ扶助計画に対する提案 (現在社会扶助は各州レベルで、カテゴリーカルプログラムとして実施されており、それに対して、連邦政府のカナダ扶助計画が補助を与えている。このカテゴリーカルプログラムを、社会扶助として一本化せよと提案している)、失業保険の改善などが提案されている。しかしここでは、既存制度の改善ではなく、新たな計画の提案ということで、新家族所得保障計画の導入について、その意味を問うてみよう。

すでに制度化されている家族手当 (Family Allowances) が、なぜに Family Income Security Plan (以下「FISP」という) にとって代わられなければならないのだろうか。上述したように、一つの貧困対策として導入されたデモグラント方式の家族手当は、現実には、その機能を果たしていないということである。ちなみに現行家族手当の 1 児童当りの月額をみると、10 歳未満の児童 6 ドル、10～15 歳未満の児童 8 ドルとなっている。さらに、青年手当として 16 歳から 17 歳の学生ないしは身心障害者で就学免除されている者に対して、1 人月額 10 ドルが支給されている。家族手当および青年手当の現行給付状況は表 9・表 10 の通りである。

表 9 家族手当の給付状況 (各年 3 月 31 日現在)

	受給家族数	受給児童数	1 家族当り 平均児童数	平均受給額		支給額合計
				家族当り	児童当り	
1970	2,977,556 ^人	6,865,302 ^人	2.31 ^人	15.68 ^弗	6.79 ^弗	560,049,848 ^弗
1969	2,937,084	6,882,900	2.34	15.93	6.81	560,186,052
1968	2,888,104	6,901,486	2.39	16.19	6.77	558,774,450
1967	2,833,941	6,882,874	2.43	16.42	6.76	555,794,947
1966	2,785,636	6,805,057	2.46	16.59	6.73	551,734,824

資料：前掲「白書」

28) カナダの失業者は、1972 年 7 月 12 日のカナダ統計局発表によると、6 月 568,000 人にふえ、このうち青年の失業者は 320,000 人で、深刻な問題となっている。

29) 「白書」では income security programs によって給付される対象を 2 分類している。1 つは income protection を目的に、labor force を対象とし、他は income support を目的に persons in poverty を対象にしている。「白書」、前掲書 p.1.

表 10 青年手当の給付状況 (各年3月31日現在)

	全日制の学生 (人)	心身障害をもつ者 (人)	合 計 (人)	支 給 額 計 (万)
1970	482,400	2,076	484,476	55,101,899
1969	460,055	2,330	462,385	52,457,272
1968	432,051	2,514	434,565	49,426,980
1967	409,591	2,530	412,121	47,395,633
1966	402,802	1,992	404,794	46,468,550

資料：前掲「白書」。

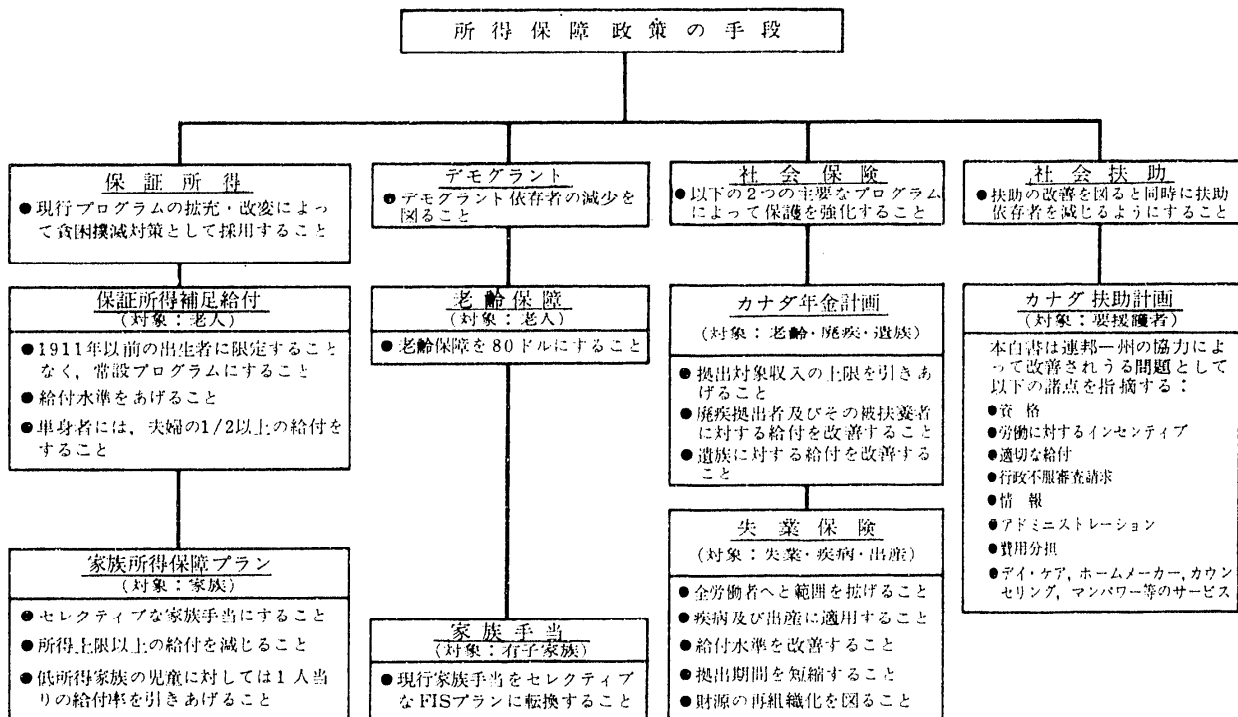
ところで、児童のいる家庭が相変わらず貧困の状態にあり、現行家族手当がその貧困解決策になりえなかったという理由の第一は、デモグラント方式にあるといわれている。このことは、第二の理由ともなろうが、ユニバーサル리즘による均一給付が批判の対象となっている。それは、上述したように、ユニバーサルであるがゆえに、十分な稼得のある人々にまで給付されている点にある。現行のユニバーサル給付は、したがって、ニードと無関係に提供されているため、福祉制度の本質である“ニード”に対応した施策を無視して存在しているということになる。この点が最大の批判点となろう。それ故、新たに提案された FISP は、当然このデモグラント方式とそれによるユニバーサル給付の克服策でなければならな

い。とすると、FISP は貧困対策としてセレクトイビティの方向をたどり低所得の母親に対して、かなりの額を提供しようとするものとなる。したがって、現行の家族手当は緊急に解体される運命にある。表 11 は、新提案の FISP であるが、本提案によると、均一給付は克服され、その代りに所得を基準に支給額が決定されている。すなわち、4,500ドルの収入者は、16歳までの児童1人

表 11 家族所得保障計画 (FISP)

所得水準	日当り給付額 (ドル)
4,500 ドル以下	16
4,501 — 5,000	15
5,001 — 5,500	14
5,501 — 6,000	13
6,001 — 6,500	12
6,501 — 7,000	11
7,001 — 7,500	10
7,501 — 8,000	9
8,001 — 8,500	8
8,501 — 9,000	7
9,001 — 9,500	6
9,501 — 10,000	5
10,001 ドル以上	0

資料：前掲「白書」。



資料：「白書」前掲書。

図 2 連邦政府——今後の方向——政策実行への提言

当月月額 16 ドルとなり、所得が 500 ドル増加するごとに月当たり支給額は 1 ドル減額される。したがって 1 万ドルをこえた所得のある家族は、児童手当の対象とならなくなる。いくつかの改善案および新提案を既存の福祉体系に位置づけると、図 2 のように連邦政策がとるべき今後の方向を描くことができる。ここで一言つけ加えると、青年手当に対する具体的な変更策は示されていないが、今後、FISP との統合化が望ましいとされている。

このように、1944 年に法が成立し、翌 45 年に実施の運びとなった児童手当制度は、1966 年時点において「貧しく開発のおくれた地域に連邦歳入を通じて所得の分配効果をあげていることはいい得る」と評価され、さらに、「問題点はあるが連邦政府として改革の動きはみられないようである」³⁰⁾と結論づけられているにもかかわらず、1970 年に入ると、連邦政府の保健・福祉省の白書において、この制度に対して公然と廃止の方向が打ち出されていることは注目に値する。

結局、カナダの家族手当制度は、1945 年実施当時は、第二次大戦後における財政資金による需要喚起をねらったものと考えられるが、広範な社会福祉制度の発展および経済構造の変化のなかで、今日ではその有効性、合理性が問われ始めたと思われる。今後は、低所得者層のマン・パワー政策と合わせて、貧困の予防といった経済と福祉の両政策に力を入れた方向で検討せざるをえなくなったといえる。それが、救貧法とは違った形でセレクトィビティの原理をもちこんだ理由と考えられる。このような解釈は、同じデモグラント方式でも、老齢保障に対してユニバーサル方式が残されていることからもうかがえる。しかし、家族手当のみ廃止され、老齢保障が存続するということは、たとえ後者が給付額の引き上げを提案されているとはいえ、前者の非合理性は後者に適用されないのであろうか。この点は、老齢保障がデモグラントおよび保証所得補足給付方式を併用しているため、給付額の引き上げによって解決されるとみなされている。

3. 「勧告」³¹⁾の提出

1970 年、貧困に関する上院特別委員会は、カナダの貧困に関する報告書を勧告の形で議会に提出した（本報告を以下では「勧告」とする）。本委員会成立の背景をみると、1968 年秋、上述したカナダ経済審議会が第五次年次報告を政府に提出した際、カナダの貧困問題にふれ、そ

こで、貧困問題調査研究の諮問委員会設立を上院に呼びかけたことが発端となって成立した。本委員会設置動議は 1968 年 11 月 26 日に議会を通過し、正式に委員会が発足した。まず公聴会は 1969 年 4 月 22 日に始められ、1970 年 11 月 10 日に終了した。その間、委員会は、連邦および州政府はもとより専門機関、地域グループからヒアリングし、場合によっては個人からも聴取した。委員会は 93 回の公聴会を開き、810 人の証人から 209 の要約報告を提出され、また、委員会のメンバーは、収容ホームで、あるいは夜の集会で、多くの貧困者と面会した。さらに、地域的には、オタワをはじめ、全国的規模で調査研究を行なった。

このようにしてまとめられた報告書の目的は、(1)貧困に対する委員会の哲学を表明すること、(2)現在用いられている貧困線よりも一層現実的な貧困線が定義づけられるために、貧困の定義を発展させること、(3)既存の福祉制度を検討し、同時にそれが効果的に機能していないことを明らかにすること、(4)以上の結果、貧困問題の解決において重要な武器となる年間保証所得計画 (Guaranteed Annual Income Plan) の導入を勧告する（もちろん、経済的貧困のみが全体の悲劇を構成しているのではなく、経済的側面は、単に一つの側面にすぎないということが本報告書では特に強調されている）。そして何より、即時的、治療改善的な対策を提出することである。その具体策として (Guaranteed Annual Income Plan, 以下「GAIP」という) が勧告されたのである。GAIP はその基金調達を連邦政府の責任とし、すべてのカナダ人を対象に十分な所得を、最低所得の保証として立法化しようとするものである。つまり、GAIP とは、負の所得税の方法を導入することなのである。この計画は、三つの基本的な必要条件、(i) 十分な所得の用意、(ii) 労働意欲の維持、(iii) 財源調達の可能性、をみたしていると主張される。

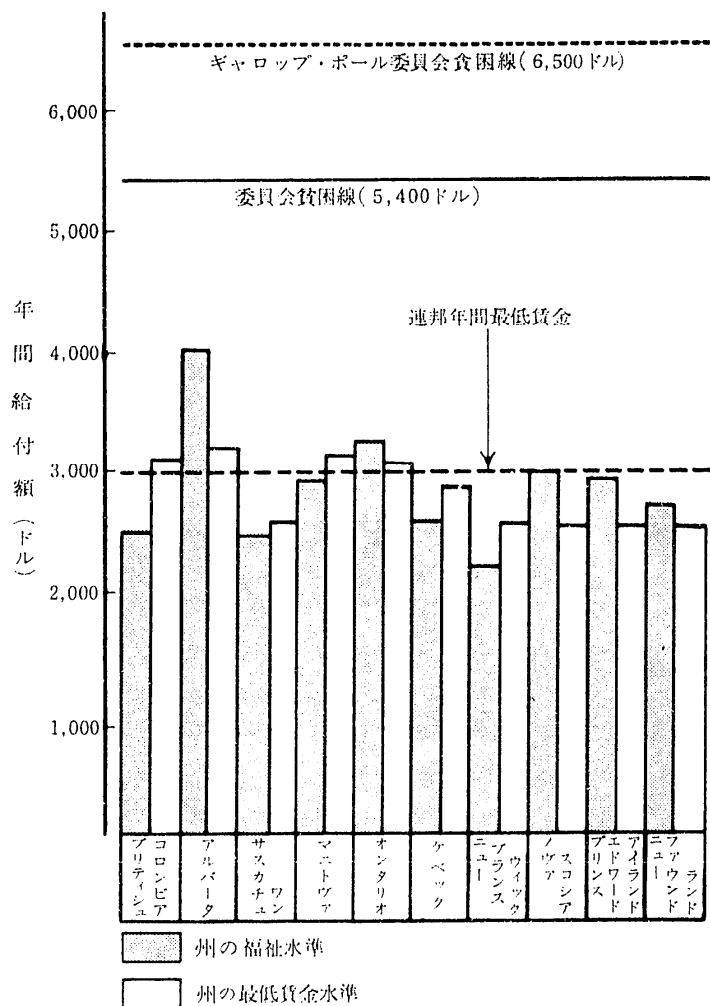
では、GAIP 勧告の基本的な提案理由は何であろうか。それは、現在、貧困者とみなされる人々の 60% が社会扶助対象者以外の人々であるという事実から、「working poor」を福祉制度の対象として新たに抽出することにある。working poor といわれる人々の大多数は、保護基準ないしは保護基準以下の賃金労働者であることが明らかにされた。たとえば、1967 年のノヴァ・スコシアおよびオンタリオ州によって行なわれた調査によると、ある職種は明らかに低賃金であることがわかった。職種と賃金の関係は相関しているといわれているが、その調査によると、オンタリオ州では、洗濯人、掃除人、アイロン

30) 島田とみ子、前掲書、p.45.

31) *Poverty in Canada*, 前掲書は、the Special Senate Committee on Poverty による report であるが、勧告の形式をとっている。

仕上人の男女の35%は当時の最低賃金を割っており、皮製品、木綿、紡績、羊毛、製粉工場、メリヤス工場、衣類、木材、小売業、対人サービス業のような産業に働く人々の26%が最低賃金以下であった。さらに、ノヴァ・スコシア州では、洗濯人、掃除人、アイロン仕上人の男子57%、女子78%が最低賃金以下であった³²⁾。このような結果は、カナダの労働者の65%は未組織労働者であること、3人に1人は女性労働者によって占められていることから由来していよう。しかし、注目すべきことは、彼らは労働者として、福祉対象者として受けとる金額より少ない賃金で働いている事実に加え、たとえ彼らが最低賃金を得たとしても、最低賃金水準自体、扶助基準以下なのである。この事実に対して報告書は“ジョッキング”という言葉を使って表現している(図3)。

本報告書において、貧困対策の具体的対象として“working poor”を抽出したことは重要である。換言すると、“working poor”として従来のカテゴリーカルな把握(たとえば、家族手当の場合、有子家庭を対象、したがって子無しの家庭および単身労働者は非該当)を統一したことは新たな展開である。以上の結果から、GAIP勧告は、完全にworking poorを対象とした貧困対策である。そして、GAIPは、税機構を利用した負の所得税によって、ミーンズテストの廃止を含んでいる。しかしカナダでは、すでに老齢保障と保証所得補足給付のフォームに、GAIPの源流を有しており、保証所得補足給付とデモグラントとの結合のなかで、すでに負の所得税方式を利用しているのである。したがって、カナダにおいてGAIPが勧告されたということは、カナダの所得保



資料: Department of National Health and Welfare, *Monthly Budgets* (December, 1970).

図3 州別1家族(4人)当たり、福祉給付、最低賃金および貧困線との比較(1970年)

32) *Poverty in Canada*, ibid., p.23~28.

障機構および歴史性から、当然のことであり、また、十分な実行可能性を秘めていると考えられる。負の所得税導入について一言注意すると、負の所得税と労働意欲の関係が常に論議の的となるが、本報告書では、「労働に対する意欲を弱めるであろうとの考えを、失業者、死にもの狂いで仕事を求めている人々に対していうことは非現実的である」「貧困者は働きたがらないという観念は早急に追い払うことができる」³³⁾と、一般的な“怠惰論”を批判している。

4. 「白書」から「勧告」へ——その意味するもの——

これまで、「白書」による提案および「勧告」の骨子である GAIP について、制度上の特徴をのべてきた³⁴⁾。

ところで、「白書」提出後、翌年に「勧告」が出された意味はどこにあるのであろうか。もし「白書」の提案が現実のニーズに耐えうるものであるなら、改めて「勧告」は公表されなかったであろう。しかし、この両者には決定的な相違が存在したと考えられる。「白書」による FIS は、カナダ建国以来課題となってきた“地域格差”を埋めることはできず、また、working poor の対策ともなりえないという弱点をもっている。これらの点の克服策として、従来の被保護層、有子低所得家庭層および特別にハンディキャップをもった人々から working poor 層対策への転換（貧困対策の拡大把握）、デモグラント方式から年間保障所得（GAIP）方式へ、ユニバーサリズムからニュー・セレクトィビティへ、さらに、サービス給付から現金給付へといった所得保障の制度化が、志向すべき価値を内在化させて提案されなければならなかったのである。以上の転換基盤は、負の所得税の理論に基づいているものと考えられる。ちなみに、負の所得税の積極的特徴といわれているものを Ch. Green に従ってあげると、(1)すべての低所得世帯をカバーし、カテゴリカ

ルよりもむしろユニバーサルである、(2)限界税率は 100%以下であるから、労働意欲へのマイナス効果を減じる、(3)現行公的扶助プログラムに含まれているスティグマをかなりの程度排除する、(4)所得税のルールが、福祉ワーカーの自由裁量にとってかわる、ということである³⁵⁾。

以上、四つの特徴は、従来のカテゴリカルプログラムによって対応してきた事故および問題を、一つの統合的な貧困線＝国民最低所得水準の規定によって一本化されうことを示唆したものである。換言すると、新たな貧困線の統一である。このような統合化の動きは、現実的に、既存の所得保障制度の廃止につながっていかざるをえない。この点に関して「勧告」は次のように言及している。GAIP の採用は必然的に既存の社会福祉制度の多くを廃止することを意味しよう。家族手当、老齢保障、カナダ扶助法の現在の適用はもはや不必要となる。しかし、それにもかかわらず、社会扶助の若干のフォームは、特別なニーズをみたすために維持しなければならない。また、“ニーズ”に基礎づけられているカナダ扶助法はその目的にとって適切なものである。さらに、社会保険としての失業保険、カナダ年金計画および退役軍人手当のような既存の社会福祉プログラムのうち、特別なニーズをみたす目的をもった部分は維持するよう期待される、と³⁶⁾。

以上、「白書」から「勧告」への意味を問うたとき、所得保障の領域では、統一的制度化、すなわち、従来の公的扶助とは質的に異なった貧困水準の規定によって、カテゴリカルに対応してきた諸制度が廃止される方向をたどろうとしている。このことは、所得保障の一本化を意味すると同時に、福祉制度上のアドミニストレーションの簡素化を伴うことにもなる。そうであれば、カナダのような複雑な連邦一州間の財源分担問題は GAIP の導入によってかなりの部分の解決が予定される。また福祉制度の対象として、working poor に焦点をあて、所得保障の一本化をねらった GAIP は、経済保障という限定はあっても、現実、具体的対策として勧告したことは、今後の社会福祉政策のあり方という点に関して、世に問うたものと考えられる。

VI 結びにかえて

負の所得税を理論的根拠に勧告された年間保証所得計画(Guaranteed Annual Income Plan)は、現時点におけるカナダの貧困対策として、最も“ニーズ”に見合っ

33) *Poverty in Canada*, ibid., p. XI.

34) ここでは、給付額、あるいは貧困線と規定された具体的所得額についてのコメントは意識的に省いた。何故なら、「勧告」のなかにも示されていることだが、具体的数字は相対的に決定され、その上、もし勧告が実行に移されたとしても、初年度は予算の関係で勧告額の 70% 支給に止まり、徐々に 100% 支給に近づくことが望ましいとされているからである。もし、従来の貧困線の批判であるなら、勧告としての貧困線は理論的には絶対に譲歩できないはずである。それが予算、その他財源との関係で現実的数字が計算されていることは、今、この場で数字の妥当性に関してコメントすることは早計となる。このような理由により、ここでは「白書」および「勧告」に示された制度上の意味を考えるにとどめた。

35) Christopher Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, The Brookings Institution, 1967, p. 160~161.

た施策とみなされている。「勧告」では、所得保障政策に加えて、貧困者にまつわる教育、住宅、職業訓練、現行サービスの利用などに関して、機会と参加の改善策も同時に勧告されているが、具体的、現実的な展開とはなっていない。また前掲書、*Comparative Social Administration* においても、完全雇用の確立および包括的な社会保障制度の確立が各国比較検討の結果引き出された一応の目標となっている³⁷⁾。これらのことは、社会福祉問題が、狭義の福祉対象者、すなわち従来の被保護層に限定して現象するのではなく、彼らをも含めた *working poor* 層に拡大し、生活そのものを脅やかしている証拠となっている。したがって、*working poor* 層の問題、さらに、*working poor* 層にさえとどまらず脱落していかざるをえない被保護層の問題解決策が、さしあたっての福祉政策・福祉対策として要求される。このように福祉問題をとらえるとき、「勧告」による GAIP 対策はいくつかの問題点を残している。これは同時に負の所得税の批判点でもあるが。問題点の第一は、貧困対策として、所得保障対策に限定して提出されていることである。もちろん、上述したように、教育、職業訓練、住宅の提供など、広義の福祉サービスの改善が示唆されているとはいえ、基本的には“所得”に規定された問題を、所得によって解決しようとするものである。このように貧困問題を所得保障対策によって抜本的に解決しようすることに問題点を見出すと同時に、他方、公的扶助認定におけるケース・ワーカーの自由裁量を排除した客観的な所得水準が自動的に福祉制度に対して適用されるということに関して、問題はないかどうかである。それは、貧困問題が所得保障対策によってのみ解決されないと同様に、負の所得税の導入によって、現在のケース・ワーカーの職務内容が単なる事務職と割り切って提案されているところに第二の問題点を見出す。つまり、公的所得保障場面におけるワーカーの位置と役割の問題である。上述の Ch. Green はこの点に関して“ルール対自由裁量”³⁸⁾という問題を立て、ルールの妥当性を論じている。このように、所得保障とサービス機能および対パーソナル・サービス分離の今日的傾向は、何を意味し、どのような方向に進もうとしているのであろうか。一つの明らかな方

向は、社会適応技術としての“ケースワーク”の強調である。それは、所得保障とサービス保障の分離点で提供される“カウンセリング”技術である。たとえばファミリー・カウンセリングがこれにあたる³⁹⁾。

以上、カナダにおける GAIP の勧告から貧困問題を所得保障対策によって解決しようとする点（このなかには、最低所得保障と公的扶助との関係の問題が含まれている）、および公的扶助場面におけるワーカーとクライアントの関係の問題（それは、ワーカーの事務職専任制をとることによって、クライアントに対するサービス機能としてのカウンセリング技術の有効性および強調を方向づけていく）の二つの問題点を引き出した。これらの問題点は普遍的な問題として、わが国の福祉状況にもあてはまるものと考えられる。福祉の対象者は、一応制度・政策によって規定されながらも、反対に、対象者が福祉の制度・政策を規定していくことも事実であるため、対象者のニーズに即した制度・政策が福祉活動の一翼を担わなければならない。つまり、上述の二つの問題点を無視ないし軽視して福祉をとらえるなら、「勧告」の基盤をなしている現行制度の批判は、現行制度の肯定にすりかえられる恐れがある。

最後に、カナダの福祉制度を概観・検討するなかから、われわれは次の課題を見出す。第一に負の所得税を導入したとしても社会扶助は残存するのであるなら、そのときの社会扶助の性質と位置づけはどのようなものとなるのであろうか。第二に、*working poor* を対象とすることにより、所得保障における新たな貧困線の統一が志向されたが、サービス保障における現行のカテゴリカルな政策の検討は依然として残されている。そこで、サービス機能における“貧困線の統一”の問題が改めて提起される。第三として、カナダにおける連邦および州政府の役割、機能分担は、わが国の福祉制度にどのような示唆を与えうるか。第四は、わが国の民間社会事業のあり方が、委託制度という特殊形態をとるなかで国家に癒着してきたが、カナダの公私関係は、これまでみてきた限りわが国のそれとはかなり異なっている。そこで公私関係の一つのあり方としてカナダの民間社会事業の検討は意味をもつであろう。第五に、サービスの利用者を主体にした機会と参加をどのように政策に組み込んでいくか、といった事柄が今後の研究課題として提出されよう。

36) *Poverty in Canada*, *ibid.*, p. XI.

37) *Comparative Social Administration*, *ibid.*, p. 228.

38) Christopher Green, *ibid.*, p. 162.

39) F. W. Kaslow, *ibid.*