

ゆれ動く社会福祉

——米国ルイスビル市の経験——



全国社会福祉協議会 根本 嘉 昭

ダービーのまち

72年4月から8月まで、CIP (Council of International Programs for Youth Leaders and Social Workers) のプログラムに参加し、主として、米国ケンタッキー州ルイスビル市で研修をうけた。州都ではないが、州最大の人口をもつルイスビルは、ケンタッキーダービーの本拠、5月第一土曜日は、ダービーのため国中がわきたつ日である。煙草やバーボンウイスキーの産地として、さらにボクシングのキャシアス・クレイ (モハメッド・アリ) の生誕地としても著名である。

アリの逸話から、ルイスビルの黒人問題に

ついて知っている人も多いだろう。10年ほど前から、法律で黒人の差別処遇が禁止されているが、各州のなかでも人種問題では最も遅れているところの一つと思う。現在も、バスなどでの座席区分はみられないが、暗黙裡に白人・黒人の区別が学校、教会、レストランなどではみられる。70年センサスによれば総人口82万6,000人のうち、非白人人口は24%を占めている。

社協、共募の合体

一カ月、ルイスビル大学社会福祉系大学院で概論的講義をうけたあと、6月から社会福祉協議会 (Health and Welfare Council) での

実習に入った。他の全米諸地域と同様、このルイスビルでも、社協と共同募金 (United Way) の合体が計画されてきており、ここでは6月12日にそれが実現した。その際、オハイオ川をへだてている隣州インディアナの一部も加入。名称も Metro United Way と変更された。

ここの社協は、1884年に創設された慈善組織化協会がその前身である。途中で、委員会の一つが独立して共募になるなど、名称・組織に変更はあるが、一環して変らないのは、その設立の主旨である。

①すべての地域住民のニーズを解決することによって、コミュニティ全体を強化していく。

②社会資源間の連絡・調整を行なうことにより、住民サービスを効果あるものとする。

③専門的な指導援助と市民参加をはかることによって、質の高いサービスを確保する。

事務局職員は約35人。共募部門が25人、社協部門に10人という内訳だ。

募金と労働組合

ルイスビル市内には、公私あわせて300以上の福祉施設・機関が存在している。そのうち、いわゆる共募施設・機関とよばれるものが74ある。今年度の共募目標額は496万ドル。1ドル300円としても約15億円、日本全体の共同募金の約3分の1を、この地域で集めることになる。配分対象数が少ないから、いきおい各施設の共募依存度は高くなる。平均して、各施設とも50~100%程度の運営費を共募配分に負っている。

日本のように、地域内のほとんど全施設に小額配分する形態と大きく異なっている。たとえば、保育所。市内には88カ所の保育所があるが、共募はそのうち2カ所に配分するだけ。1971年の1カ所の保育所の配分が2万1,000ドル、全予算の54%になっている。

計画による目的募金であることは日本と同様だが、募金対象は大企業、それも主として労働組合に主力を置いている。労働組合との関係を専門にする職員もいる（彼は、ケンタッキー大学で労使関係を担当する非常勤講師でもある）。以前は、1年間で1日分の賃金という募金目安が、ことしから1カ月1時間

分の賃金を、というスローガンになった。目標も5割程度増加したわけだ。

一週間、AFL-CIO主催、ケンタッキー労働大学に、社協から派遣されたが、AFL-CIOの歴史のなかからも、労働組合が地域社会にサービスしていく姿勢がうかがえる。保育所、消費者生活協同組合、老人サービス、診療所など、組合としても多様な対策を推進しているが、なかでも共募への協力は大きな柱だと聞いた。労働組合と提携して、給料から天引しているケースも多い。

個別募金は、奉仕員がチームになって行なう。チームキャプテンの指導書を見ても、非常に親切に、勧誘時に話す内容まで記されており、大担、率直である。機械化されているアドレス・システムで、個人や会社に前年までの寄付額を記入したものをダイレクトに送り、あとから奉仕員が募金に訪問する仕組みである。

募金競争

ご多分にもれず、ここでも募金競争が激しい。たとえば、新聞はこの市ではただ一つ。

クリエ・ジャーナルという朝刊紙が独占（夕刊紙、ルイスビル・タイムズも朝刊紙と同一経営）しているが、そこで所有しているテレビ局がある。毎年5月、約一週間、身障児のためのキャンペーンを、この新聞、テレビを駆使して行なう。

主要高速道路の出口や交差点で、義足をかたどった募金箱を片手に、ボランティアの学生が、車を一台ずつ停めては募金を強要。新聞、テレビでは、連日大キャンペーンをくりひろげる。集った金約60万ドルは、全額、障害児のサービスにあてられるといったぐあい。

競争が激しいなかで、この共募が15億円も集めることは、驚異的に思える反面、競争相手がたくさんあるからこそ、多額の募金も可能なのだと思えてもくる。

社協と住宅問題

社協部門は、まったくC.O. (Community Organization) に徹しているといっても過言ではない。C.O. プロセスのなかでも、調査と計画部門が主だ。

たとえば、3年ほど前から社協は住宅問題にとりくんでいる。他市をみまわして、若手の優秀な職員を、ひっぱってくる。彼に、みっちり時間を与え、約3か月ほど住宅問題の勉強をさせた。そのあと、彼は地域に入った。

アメリカの他都市と同様、ここでも都市の拡散現象は著しく、古い市街地は、いま問題地域に化している。黒人街、貧困地域もここに集中している。

彼、社協職員は、写真家のボランティアといっしょに、問題家屋の調査を徹底して行なった。コミュニティ・デザインの専門家グループも協力し、数カ月たって、数葉の生なましい写真を含む報告書ができあがった。それまでに創設されていた住宅問題委員会を招集し、ここで最終的に確認されて、報告書を公表した。

これ以後は、スムーズに、ことが運ぶ。マスコミをはじめ、市民は大きな反響を示した。行政も、決して問題を放置していたわけではない。都市再開発計画の一環として住宅問題にとりくんではいたが、この報告書（行政

各担当部局に対し、具体的な提言を含んでいる）を契機に、その比重が住宅政策にかかってきた。

第1回の報告書を出して一年後、社協は（というより、その一専門職員は）、公立の低家賃住宅におけるサービスを充実させる計画を、綿密な予算書をつけて発表した。この目的は、主として州政府および連邦政府から、連邦法にもとづく資金を引き出すことにあつた。この段階では、市の住宅当局も、まったく社協のもつ知識・技術の前に手をあげたかっこうで、社協に協力、予算が流れるように努力した。

私が実習していた期間、何回か、その専門職員と市の住宅関係職員、公立住宅関係者と同行して、州都フランクフルトまで、予算の説明に出かけたが、社協職員の権威をまざまざとみせられたものである。現在は、このサービス充実の一環として、老人ホームと公立一般低家賃住宅に共通する、ソーシャルワーカーによるサービスを、ワーカーを複数配備して充実させる計画にとりくんでいる。

若さと専門性

社協職員は若い。うらやましいことの一つに、専門職と事務職とがはっきり分かれていることがある。私でさえ、実習期間中、ひとつの個室と専用電話、共有ではあるが秘書をも与えられた。専門職員であれば、すべて自分の判断で、ぐんぐん、ことをすすめる。

若くても、実力さえあれば登用される機会は多い。前社協事務局長（合併後の現在は事務局次長）の年は、34歳。2～3年前に、他の社協から引きぬかれた。専門職になるには、福祉系の大学院を卒業していることが、一般的には必要だろう。

給料も、この次長で年俸約2万ドル。大学院出の初任給で、8,000～1万ドルぐらいと聞いた。学校の教師に比べても、かなり良い条件で、社会的地位もたかい。

日本のように、土地出身者でないと地区組織担当職はつとまらないという気風はない。実行と専門性をもって、渡り鳥のように動き、同時に箔がつくといった状態である。それだけに、勉強をしないと、どんどん廃棄さ

れてしまう。

CACと4-C

創設以来の基本方針は変わらないが、ニードの変化に応じ、社協の課題は年々変る。上記した住宅問題に加え、雇用促進(就職相談、授産)、児童福祉サービス、地域開発、老人対策、アルコール中毒対策、緊急電話相談サービス、総合的福祉計画の策定などが、昨年からことしにかけての重点事業である。

連邦政府の経済機会局(OEO)の資金を活用し、ルイスビルには11カ所の戦略地域が生まれた。社協は、全面的にこれに協力。CAC(Community Action Commission)とよばれるこの戦略地域は、ちょうど、日本の地域福祉センターと推進地区社協のようなものにみえる。地域の福祉センター的活動をしているから、活動内容は多岐にわたる。

ルイスビルのCACでは、これに、4-C(Community Coordinated Child Care)の事業が重なっている。4-Cとは、連邦政府をはじめ共募も資金援助して、保育対策はもちろんのこと、保育を通じて地域社会の生活条件向上を

意図しているプログラムである。

プログラムの内容をみると、職員一人あたりの担当児童数やカリキュラムは、日本の方が進んでいるという印象をうけた。ルイスビルの保育所は、それぞれ個々バラバラ。教会経営が多いのだが、保育開始年齢、保育時間、保育料など、まったく統一されていない。うらやましいと感じたのは、先進的保育所、CAC戦略地域の保育所には、ソーシャル・ワーカーが配置されていることである。ワーカーという社会資源を活用し、地域社会の改善にのりだそうというのである。また、CACの場合、センターに簡易診療所があるので、病児のケアも可能である。

福祉サービスの統合

ルイスビルの社会福祉の状況は混乱している。その理由はいろいろ考えられる。

これまでは、教会を中心とする民間ボランティアの社会福祉活動が主流であった。行政では、伝統的に生活保護、就労問題対策、とくに力を入れているのは非行、問題青少年対策である。公私の持ちぶんがはっきりしてい

る。民間事業は、資金難におち入りながらも寄付や労働奉仕によって、また公的資金の導入をはかりながら、事業を推進してきた。

問題は、ニードの変化である。都市化が進行するなかで、問題地域が次つぎに生じ、新しい対策が必要になってくる。これへの対策が、とくに既存の施設ではうまくいかない。針路変更が難しいのである。いきおい、伝統的な施設のプログラムに、新しいものを加える。既存の領域に新視の分野を加える。単純に図式化しても、各施設の担当する分野がひろがることにより、新たな競合が起こる。

さらに行政や、社協などの民間機関が新しい事業を、大所にとって始めれば、なおさら事業の重複が生じてくる。コミュニティの概念は、機能的な福祉問題コミュニティといってよいが、機能の重層している部分の調整がうまくいかない。用語も混乱している。州や連邦政府からの金が豊富に流れだした市当局も、新たな事業を開拓しようとする。

ここに登場してくるのが、社会福祉を統合しようという、全国的な動きである。

私の眼についたのは、一つは連邦保健教育

福祉省の Allied Service Act of 1972, 一つは、全米社協・共募の出した UWASIS (United Way of America Services Identification System) である。紙面の関係で深くふれることはできないが、先のOEOと同様な流れをもって、福祉サービスを消費するものの立場にたつて、ヒューマン・サービスという概念で、各種のサービスを整理し、統合・調整しようという動きである。

UWASIS

ルイスビルは、保健教育福祉省の Allied Services Act の試験地区(全米内で6カ所)に選ばれた関係もあって、行政側の実験意欲は強い。また、連絡調整機関としての社協はもちろん、現場のサービス機関も、自分たちの専門分野を確立し、より充実したサービスをしたいと願っている。

そのためには、まず基本的な用説を統一し、サービス内容を定義し、どの機関は何をしているのか、一つの大きな体系のなかに位置づけ、もし体系そのものが完全に人間のサービスを総合的に表わしているものならば、

あとは不足しているところを新設し、弱い部分は強化すればよい。この目的で、サービスの体系を提示したのが、UWASIS である。社協も、行政も、この試みにとびついた。

UWASIS は、6つの基本目標をもつ。①所得・経済機会の保障、②最低限の生活物資の保障、③健康保障、④知識・技術の確保、⑤社会適応と開発、⑥社会機能の組織化。

この基本目標に沿って、22のサービスシステム、57のサービス、171のプログラムが分類されている。せまい意味の福祉サービスに限らず、輸送サービス、教育サービスなど、人間に関するあらゆるサービス体系を把握しようとしていることが特徴である。

市当局は、社協と密接に連絡をとりながら、この計画を軌道にのせるため、政策委員会と技術委員会の二つの委員会を発足させた。6月から具体化が進んできたこの事業、8月の段階では、データの集約が終る段階だった。残念ながら、それまでのところ、思わしく進んでいないようだ。

UWASIS は、原則としてプログラムを平板に定義するもので、機能や構造上の問題など

現実に各施設や機関のかかえている問題を解決することは、少なくともデータ集めの段階ではできない。各施設が展開している複雑多様なプログラムを、単純な定義にあてはめることは、思っていたより簡単でない。しかも、UWASIS は、簡単ではあるが事業実績統計を要求している。これに答えることも容易ではない。共募が主導していることで、傘下機関には、配分時にこれを利用して査定材料にされるのではないかという不安もある。

いずれにしても、サイは、すでに投げられた。UWASIS は、ここ2年間を手直し期間にあてている。草の根民主主義を主流にしてきたアメリカ社会福祉が、いま大きくゆれ動くとしている。画一的・統一的な制度をもつ日本の社会福祉が、地域住民による福祉向上運動のなかで動乱期をむかえているのと全く逆の原因で、同じ混乱状態にあることに深く興味をおぼえた。

草の根ボランティア

社会福祉の基本的主体はどこか。それを肌で経験できたことが、なんといっても収穫だ

った。678カ所の教会、90年近い伝統をもつ社協、共募。民間のボランティアを中心に、福祉活動は展開してきている。行政は、先述したように、限定された分野をうけてもらっているだけ。それも、非行青少年対策には、なんのプログラムもないと、いま市民の非難の眼が向けられ始めたところだ。知識も人材も、民間の方が強い。給料も、若干民間の方が良い。

民間福祉を支えるのは、ボランティア。彼らは、まったく献身的に、強く、「わがコミュニティ、わがまち」意識をもって、その多くの時間をさいている。社協主催の委員会や役員会など開いても、日本のように車代、昼食代を、主催者側で負担しない。ホテルで開くランチ・ミーティングでは、5ドル前後の食費を自前で払う。

自分たちで開拓し、つくりあげてきたまちだから、自分たちで守り、たかめていこうという気概は強い。不正を憎み、目の前にある課題に自信と情熱をもってぶつかっていくボランティアに、数多く出あったことが、最大の収穫だったと思う。

社会保障こぼれ話

年金と所得

(アメリカ)

アメリカの社会保障法による公的年金は、所得と関連させて年金額が決定される。年金の算出では、ある上限を設けられた所得を段階的に区切り、それぞれの区切りに所定の比率をかけて算出された金額の合計が、第1次保険額とされ、この第1次保険額にもとづいて、年金額が決定される。

このような方式で算出される公的年金と私的年金の双方について、年金を過去の所得と対比させた調査・研究が行なわれている(末尾の資料参照)。この労作から公的年金にかんする部分の一部を拾ってみよう。

まず、この労作では、低所得グループと産業別の5グループに分けて、各種の作業が進められている。この労作の報告によれば、これら6グループの1971年における年収では、低所得グループの3,744ドルが最も低く、産業別のグループのうち、建設業の11,030ドルが最も高い。ちなみに、すべての民間産業平均は7,462ドルであった。これらの平均年収に対応させた各グループの年間月額額は、1972年に低所得グループが141.10ドルで、卸売り

業が156.20ドル、サービス業が179.10ドル、製造業が207.40ドル、建設業が216.10ドルとなっており、民間産業の平均は210.40ドルであった。

ところで、年金と所得を比較するために、老齢年金と退職直前における給与を対比させて、その比率、つまり、年金が給与のどれ位に相当するのかわを示す比率を、年金の補償率 Replacement Rate と呼んでおく。1972年における65歳以上の老齢年金をみれば、年金の補償率は低所得グループが45%で、その他の産業別のグループでは、卸売り業が42%、サービス業と製造業がいずれも34%、建設業が24%となっており、全民間産業の補償率がつまり32%であった。これらの比率は所得の高低を反映しており、また、年金額の影響をうけている。しかも、高所得グループは年金が高いが、年金算出時における所得の上限から、年金額はある水準で押さえられ、このグループの補償率はかなり低くなっている。

なお、1953年以後をみれば、これらの補償率が示す一般的な傾向は、1950年代に上昇し、1960年代中頃に低下し、1969年以後また上昇している。このような傾向が現われた背景には、給付の改善、拠出と給付の算出に用いる収入上限の引上げ、事実上に現われた質(54頁へつづく)