

付、および企業給付の間関係の再検討である。これらの給付間の機能の類似性は、ティトマスの論文「福祉の社会制度上の区分」以来20年にわたり、より広く認識されてきた。これはたとえば家族手当と児童扶養控除は今では連結して議論されるという事実にも反映されている。しかしながらこのような認識は広まっているけれども、通常考慮されているのは重複という最も明白な点のみである。事実上同じ機能を果たす給付に対する見解には、依然としてかなりの程度の偏狭な見方が含まれている。

社会保障と財政的給付との連結についての最近の例としては、所得税の老年者控除を高齢者手当によっておきかえるという提案がある。さらに年金の領域では、使用者の給付と国の給付との間の相互作用は近年多くの議論の主題となっている。傷病金、退職金、使用者負担のメディカルケアのようなその他の重複の領域はまだ十分研究されていない。国の給付を私的給付で代用する、またその逆の場合について考える余地（たとえば疾病給付の場合）はまだかなりある。

社会保障計画の範囲が財政部門および企業部門を含めて拡大されるならば、再分配に対する可能性もいっそう大きくなる。社会保障、租税、企業給付の現在の組合せは統合された総合体として計画されていないので、低所得グループのニード充足の点からは、資源をもっと有効に利用できる可能性がある。

事実、われわれのさきの分析が示唆したように、社会保障支出の制約内では大規模な再配分の余地は余りない。かつまた、資力調査に頼ると、貧困線以下のかかりの人々を排除することになることはすでにこれまでの経験から立証済みのことである。低所得グループに対する有効な再分配を達成するためには、社会保障を財政的給付ならびに私的給付との関係でどのように考えなおすか以外に道はない。

そのような再考慮は、保健・社会保障省の部門の中だけではなされ得ないし、貧困政策に関する現行の部門間の運営担当者の努力だけでは十分ではない。事実、何を必要とするかを考えようとすると、現行の国民保険制度をもたらししたモデ

ルがくり返し頭にうかぶであろう。広範囲にわたるいくつかの基準の考慮，“諸制度の相互関係”の重視，そしてとりわけ“重大な政策の争点”に腕をふるった一人の委員長が想起されよう。ビバリッジ報告をうみ出すには難局をのりこえなければならなかった。おそらく現在直面している経済的困難はいまひとつのビバリッジ報告を生み出すところまでいくであろう。

A. B. Atkinson, *Social security: poverty is the test of policy*, New Society 13 March, 1975.

(都村敦子 社会保障研究所)

社会サービスの今後の方向

—その担い手としての公的社会福祉—

わが国では地方財政の悪化を引き金に「福祉見直し論」が活発化しているが、アメリカでは連邦政府による社会サービス支出の増大傾向に対して、ついに1975年1月4日、フォード大統領は財源ひきしめをねらった改正法に署名し、公法93-647号から成立したTitle XXという新しいプログラムを世に出した。これは州政府サービスへの補助金のあり方を規定したもので、今年の10月1日から実行に移されることになっている。この新プログラムは職業としての社会福祉、地方政府、州政府それに連邦保健・教育・福祉省にとって重大なチャレンジであると認識されている。雑誌“Public Welfare”では、‘公的社会福祉が社会サービスの将来をみつめる’という表題の下に、この新プログラムに対する地方、州、連邦各政府の福祉専門官から寄せられた論文を特集している。連邦保健・教育・福祉省からは本法案作成者の一人が、連邦政府

の役割’ということで新法にもりこまれている連邦-州政府関係を議論し、州政府の行政官は、社会サービスよ‘いずこへ’と題して州政府のとるべきサービス対策を検討している。さらに、地方政府の行政官は社会サービスへの‘われわれの関与’（our commitment）という題で、新法を積極的に推進させるための留意点を提起している。これら3つのレベルから出された3つの論文は、前述のTitle XXプログラムに基づいた見解であり、社会サービスをともに従来の公的扶助対象者への国家的扶助サービスという位置づけから商品としての一般的サービスへの転換を主張している。ここでは紙幅の関係でこれら3論文の一部を抜粋要約し、各論文のポイントに焦点をあてて紹介することにする。なお、3人の論者はともに新法を好意的に受けとり批判的見解はほとんどみあたらず、新法の規定を各政府レベルでさらに具体的方向へと展開している。

1. 連邦政府の役割-連邦・州政府関係

連邦・州政府間にみられる役割関係は、1962年のサービス改正法以来苦難の道をたどっている。それは、現行の補助金制度がカテゴリーカルな連邦扶助プログラムに対して特別歳入配分制 special revenue sharing をとっているために、両者の関係は“サービスの充実”と“財政運営”の2大原則をめぐって常に緊張関係におかれてきた。1962年のサービス改正法では、連邦政府の必要な関心はプログラムの展開にあり、財政問題を殆んど強調していなかった。その結果、1972年には州へのサービス支出が17億ドルに達し、あわてた議会は翌会計年度から、従来のプログラム支出への75%補助をやめて、連邦の州への補助金について事実上その天井を今後25億ドルまでと決定した。このような財政上の問題を背景に生まれたTitle XX号は、これまでの special revenue sharing 制ではなく、サービスの充実に関する責任と役割を全面的に州政府に譲渡することを規定した。その代わり連邦政府もプログラムの評価、技術的知識の援助、ディ・ケアのように連邦において各省庁間にわたるサービスについてはその適切さを判断し、プログラムの効果を議会に報告する

といった広範な責任を受けもつことになった。ここにいう州政府への技術的援助とは、新プログラム成否の鍵をにぎるプログラムの計画、サービスの利用体系、データ処理システムのような領域の能力を強化させるための援助である。したがってTitle XXによる連邦・州政府関係は、財源関係ではなく適切な公的社会サービスの発展に関与するパートナーシップ関係である。

2. 社会サービスよ、いずこへ行き給うか？

Title XXの制定により、州政府の福祉行政官は現行の社会サービス体系を、どのように修正すべきだろうか？ 新法の遂行に当っては、どんな短期、長期の目標がたてられなければならないだろうか？ この新法に照らしてみると、どんな社会サービスの利用政策が考えられなければならないだろうか？

これらの諸点を提起し、社会サービスの将来をさぐるなら、州政府は以下の3点を強調する必要がある。

(1) 特殊な人ではなく、一般の人びとが認めて支持するような包括的な社会サービスを明らかにすること。

(2) 社会サービスのニーズを評価し、その決定に際しては、コミュニティと共に活動できるような方法を企画する能力をもつこと。

(3) サービスの計画やその報告方法および評価について、州政府機関の能力を増大させること。それは、われわれは今何をしているか、いくら費用をかけているか、その結果はどうかといった、いわば“hard”なデータを支持するために必要である。

これらの目標を達成するためには、第1に公的な福祉機関が積極的にリーダーシップをとること。第2に、われわれのサービスを具体的に示したり測定可能な用語でもって、いくつか重なっている目標を明らかにする情報システムを開発すること。第3は、限られた財源の中で賛成と支持を得るためには、サービスを販売する仕事とサービスを推進する能力を身につけなければならない。それは、現に獲得している経験、権能、経営能力をさらに一層促進するように努

力すること、そして第4は、社会サービスの年間計画の展開にとって有効であるコミュニティを組みこむ方法を開発することである。

3. 社会サービスへのわれわれの関与

新サービス立法は、連邦政府の役割を制限する代わりに、州政府には、自分たち自身の社会サービスを計画し、情報収集及び評価についての責任を与えている。その他、自分たち自身の住民のニーズに敏感であるような社会サービスを決定し、選択し、発展させる権限も州政府に与えている。さらに、このような柔軟性のある創造的な機会が州政府に認められたことは、同時に新しくかつ重大な責任を担うことになるのだという点に気づかなければならない。

Title XXによる新プログラムの特徴をこのように捉えると、この新法は次のような意味合いをもって理解することができる。

現行のカテゴリカルサービスを、一般の人びとやサービスの消費者から支持されるようなサービスへと変形させることになる。サービスの現状は、全国民を利用者とみなしていないだけでなく、今なお現実のサービスは *crisis-oriented* であり、そしてなによりも予防的であるよりむしろ治療的サービスといえる。これらのサービスはあまりに不当で貧弱な利用態勢のため、困難や危険に身をさらしている多くの市民は援助を受けることができずにいる。このような現実を踏まえるなら、Title XXは、社会サービスを必要としている人には全て利用できるようにすべきであり、支払い能力に欠ける人には無料で提供し、支払い能力のある人のためにはサービス料金表を示すべきだといった原則を提案する突破口になる。ここに示されている社会サービスの“消費者”としてのクライアントという考えは、今後のサービスシステムを再構成する上できわめて重要である。なお、財源の不足からどうしてもニーズの充足には優先権をつけなければならないが、そのためには *needs* から *wants* を分類する必要がある。その他、社会サービスは他の *human* サービスと相互関係を図ることが大切である。

Title XXから以上の内容を引き出したが、この新プログラムをより有効に実行に移すにはいくつかの基本的な問題点が解決されなければならない。それらの諸点とは、○社会サービスは公的政府によって規定され確保されるという原理の再確認、○選択的ないし特殊なサービスとは区別されるどころの、どのコミュニティにとっても必要な *care* サービスの明示、○政府が直接提供するサービスと購入されるサービスを区別して明示しさらにこれらの必要期間も明らかにする、○サービスの重複やギャップを回避し、サービス資金を最大限に増大させるために、社会サービスの全ての財源を明示する、○公と私、コミュニティと中央レベルからのあらゆるサービス資源の動員、○サービスの資格要件やサービス料金の設定、○情報管理システムの開発、○達成可能な目標と測定可能な目標及びそれらの二次的目標の明示、○サービスの有効性と適切さが確保されるような評価過程の開発、○制度上の要求からニーズを決めるのではなく、クライアントのニーズを基本にして提供されるサービスの確保、などである。

The Future of Social Services, Social Services: The Federal Role by M. Suzuki, *Social Services: Quo Vadis* by R.O. Wyllie, *Social Services: Our Commitment* by W. Lally, *Public Welfare*, Vol. 33, No. 2, Spring 1975, pp. 8~22.

(萩原清子 長野大学)