

公的福祉の全国円卓会議

(アメリカ)

昨年12月半ば、アメリカでは公的福祉に関する全国円卓会議がニューオーリンズで開催された。そこでは、これからの公的福祉のあり方をめぐって意見の一致と対立が浮き彫りにされたが、主な論点は所得維持、健康保険の連邦制度化、福祉サービスの普遍主義化、現行所得分配および再分配に関する評価と改革の方向等についてのものであったようである。会議の内容は、雑誌『公的福祉』(1976年春季号)に特集され、討議内容の概要報告と福祉改革(welfare reform)をめぐる争点が編集部によってまとめられ、又、レポーターのうちからW. J. Cohen, A. Kahn, E. M. Burnsの3人の報告内容が掲載されている。

本稿では、編集部のまとめによる会議の「報告」と「福祉改革」をめぐる論点について以下紹介する。

I 会議の概要

編集部の報告によると、会議を風靡していたのは1つの“新しい現実主義”、すなわち実用主義的観点であるようだ。この汚名的呼び名は近頃とみに使われている擁護的意味合いのものではなく、最近の不況、予算のしめつけ、福祉関連制度の実施といった現実的経験を通じてやむをえず生じた副産物である。だから、会議に出席した社会政策のリーダー達は、福祉システムに関して合理的で進歩的な刷新を希望しつつ、結局はここしばらく新しい資金を投入することは不可能と判断した模様である。その結果、既存の資源をよりよく運営し、調整することで当面の利益を得るより仕方がないという認識に達した。したがって、

レポーター達は、雇用、所得維持、ヘルス・ケア、ソーシャル・サービスの範囲内で国民的課題を提出し、それらの支持を増大させようとした。このことは、制度の新設ないし財源の要求を行うことではなく、現行制度の注意深い点検を必要としたのである。さらにレポーター達は、政策が期待しながらその期待に応えられないでいる哲学的問題についても疑問を提出した。すなわち、“その目標は現実的だったのか？”“行政決定や政治的、経済的要因は制度の実施面にどんな変化を及ぼしたのか？”これらの要因は長期見通しや好結果にあるプログラムにどのような影響を齎しているのか？”といった問いである。

現行制度の点検

社会保障：Ball（前社会保障行政庁長官）によると、現行の社会保障システムは、貧困予防策として十分対応しているが、このままだと財政的に破産するのではないかという批判の声をよく聞くという。しかしBallは、急激なインフレや失業はこのプログラムの財政的基礎に不均衡を齎していることを認めつつ、社会保障プログラムを批判する見解に強く反対し、当面抛出増の施策によって制度を維持するよう発言した。

食糧スタンプ：Hoagland（議会予算局経済専門家）の説明によると、食糧スタンプの支給によって浮いた所得は、住居、衣料、その他の必需品の増大をカバーするために使われているという。ただし、このプログラムの目的は、栄養の強調にあるのか所得補足にあるのか不明であるため、今後は目標の明確化とそれに適った政策をたてるべきだというのが、報告者の一致した意見である。

補足的保障所得（SSI）：1972年に最終的に廃案となったニクソンの家族扶助案（FAP）が形を変えて1974年1月より連邦扶助プログラムとして実施されたのがSSIだが、このプログラムの失敗は、本会議出席の福祉リーダー達にとって最も憂慮すべき問題の1つである。Cardwell（Social Security Commissionery）は、州、連邦のいずれにおいても、資産調査の伴うプログラムを運営することは、行政効率および費用の節約という面からみても、期待

したほどのものを得られなかったし、又、対象者の尊厳と給付をいまだに交換させているため、基本的には実施困難であると強調した。しかしCardwellは、SSIは維持さるべきであるという。それは従来の制度より平均的受給者の給付額は高くなっているのだから、単に所得維持改革や国民健康保険案の中で、州プログラムの連邦への変更を評価すべきではないと結論づけた。

ヘルス・ケア：Burns（経済学者）は、1965年以降のヘルス・ケア・プログラムの展開を概説し、適切で実行可能な国民健康保険ないしヘルス・サービスシステムにとっての基本点を指摘し、さらに、新しいプログラムを運営する前には十分な準備期間の必要なことを強調した。

ソーシャル・サービス：70年代に入ると適切なケアの問題が議論され始めたが、Winston（元アメリカ公的福祉協会会長）は、施設ケアに対立するものとして、コミュニティにおけるサービスの提供が急速に進んでいると述べた。この変化は特別なニーズをもつ人々に対する社会的理解やより人間的なケアを必要としてきた現われである。だから、この事態は社会の態度変容を支持するサービスの展開を即座に要求しているのだと強調した。

Kahn（コロンビア大学教授）によると、一定の限界はありながらもTitle XXのソーシャル・サービス立法は、全市民を対象とした対パーソナルサービスを保証するシステムに向って、国民を動員する可能性を含んでいるので、上記の挑戦に答え得るものだと云う。

福祉改革（welfare reform）：点検を目的としているように、国のムードがより保守的傾向をおびた妥協の時期にある時、全国レベルのプログラム計画は可能であるのかと疑問視しているのはRoutledge（全国都市同盟、政策分析室長）である。一方、Nathan（ブルッキングス研究所 主任研究員）は、福祉改革の提案者は確かに政治風土を考慮しなければならないだろうが、しかしもし改革論議が進められるなら、事態は悪化するであろうと主張した。

内容の管理（Quality control）：報告者の中には、“削減と統制”の哲学があまりに強いと、折角始められた政府による責任と内容の管理という価値

ある努力が否定されてしまうと強調する者もいた。つまり費用を管理するために作られた官僚制の中で行政責任と行政管理を一段と強めることは、人の確保と財源の双方からみて今では極度に高価になってきたと忠告する。

費用管理の問題について一層刺激的な意見を提出したのはPiven（『貧困者の規制』の共著者）である。彼女は児童扶養家族扶助（AFDC）プログラムの行政政策を、“効率的方策とみせかけた抑圧的手段”と呼んでいる。それは“不適格”なケースには実質的な罰金システムを導入し、適格者には新たな受給制限の下で、給付の引上げを行ったのだとする。しかし結果は、“おどしとはずかしめによって扶助の申請を思いとどまらせるためのキャンペーンがなされ、福祉は逆行したのだ”と彼女は告発した。

結論（一致と不一致）

本会議で社会福祉のリーダー達は3つの基本原則を確認した。つまり、

(1)国民の経済的、社会的構造は全ての人に雇用の機会を提供する施策に基づいていなければならない、それは十分な所得維持システムとも密着したものでなければならない。

(2)包括的で良質のヘルス・ケアが所得、年齢、その他の原因に関係なく全ての人々に確保されなければならない。

(3)全ての所得水準にある市民に、対パーソナル・サービスを保障するシステムが現代社会を繁栄させるために必要な機能であることを認識しなければならない。

これらの原則を政策や実践にどのように具体化するかについて、報告者から異なった意見が出された。あるグループは妥協的にとりくむ必要のあることを強調し、他のグループは長期的目標に基づいた修正的な累加方法（incremental approach）を支持し、さらにわずかだが、“全か無か”の発想で議論した者もいた。政策リーダー達は、哲学を示しながら長期プランに固有な累加的改善策を要求した。これは特にBurns, Kahn, Nathan, Cohenの提言にみるものが

できる。

最も一致のみられなかった問題は、合理的、行政的に健全でかつ十分な所得維持システムの実施を目的とした福祉改革についてである。この問題に関しては、Piven, Nathan, Townsend の3人の論者から異なった見解が提出された。なお、福祉改革の問題については、本会議開催時、すでに翌年の大統領指名候補者によって舌戦がくり広げられていたので、多くの発表者はそこへ飛びこむのをいやがっていた。

II 福祉改革のすすめ方をめぐって

ジョンソン大統領の“貧困戦争”以来、福祉構造の変化を目的とした福祉改革の問題は国民的課題であったが、いざどのように“改革”するかとなると、それは報告者のパースペクティブによって異なった結果を生んだ。

本会議で不一致の最も激しかった点は、合理的な所得維持システムに係わる福祉改革の問題であった。この所得分配の問題は政治信条によってかなりの食い違いをみせている。すなわち、保守派は政府の介入が少ないほど国民は最良の状態におかれると信じる。だから、福祉システムにおける公的福祉の役割は軽減され、給付も制限的であるべきだとする。これに対しリベラルは連邦政府による支持の増加、サービスの拡大、雇用機会の増大を期待する。他方、急進派は個人の生活の良し悪しは、社会、経済条件の壁を破ることによって決まると信じ、大企業の富の集中傾向と経済システムの修正こそが福祉改革にとって基本だとする。これら3つの政治的立場に影響されて、福祉“改革”も3つの基本的な接近方法が確認されている。すなわち、

1. 福祉構造を包括的に再組織化する方法。

これは補足的プログラムによってすっかり現金給付化する所得維持方策の連邦化である。FAPやその変形施策が入る。本会議報告者ではTownsendが負の所得税を提案して所得維持の再組織化を主張した。

2. 現行福祉構造内で福祉プログラムを選択的に修正する方法。

これは必要に応じてプログラムを加減し、再組織化するもので、累加的方法として知られている。本会議ではNathanの報告がこの観点を主張。

3. 新しい法律によっては変革を期待しない方法。

ただし変革させるために、新しい規制ないしは現行法を選択的に適用することを要求する。本会議発表者ではPivenがこの種の立場から、アメリカには援助を求める人を一段低くみる社会構造上の問題があること、それが福祉システムに反映して貧困者対策の目標と態度の矛盾を生み出しているのだと告発した。

以上福祉改革をめぐる3つの接近方法は、全米円卓会議においても3人の発表者によって一致のみられなかった論点として浮き彫りされたのである。

Observations on the APWA National Round Table
Conference; "What Next for Welfare Reform?"
Public Welfare volume 34, No.2. Spring 1976. p.6 ~ 14.

(萩原清子 長野大学)