

アメリカの個別ソーシャル・サービス

— タイトル 20 のその後の発展 —

ジョージ・ホシノ

(ミネソタ大学教授)

訳：星野信也

(東京都立大学教授)

タイトル20は、アメリカ社会保障法の最新のタイトル(節)である。1974年立法当初はその表題は「ソーシャル・サービスのための州への補助金」とされていた。1981年レーガン政権下の改正で、表題は「ソーシャル・サービスのための包括補助金」となった。それはレーガン政権の、州や市町村に対する多くの「カテゴリー別」の連邦補助金を、いくつかの「包括補助金」に統合しようという方針に沿ったものであった。タイトル20は、アメリカの「個別ソーシャル・サービス」に権限と財源を与える唯一重要な法律であり、「個別ソーシャル・サービス」制度の基礎を定めたものといえる。

タイトル20はまた、アメリカ社会福祉政策のさまざまな側面をケース研究するのに興味深いテーマである。それは、進歩的政治思想の長い歴史からより保守的な思想への転換、保守的な社会福祉政策、財政政策を実行する政治戦略、連邦-州制度における連邦-州関係、地方自治体の社会福祉計画への市民参加、サービス供給体系の発展とその再構築などの諸側面である。

1. 個別ソーシャル・サービス

まだ明確に定義し概念規定されていないが、「個別ソーシャル・サービス」は、家族や児童、老人、障害者、精神病患者、精神薄弱者、その他アルコール症者、麻薬患者等に対する多様な支援、側面援助、社会復帰、家庭代替、保護、予防サービスなどを包括している。「手に触れられる」(「ハード」と呼ばれることも多い)サービス、たとえば、児童や老人のためのディ・ケア、在宅給食、さまざまな「ホームヘルプ」、それに収容ケアと、他方、「関係」(しばしば「ソフト」と呼ばれる)サービス、すなわち、カウンセリング、個人やグループのセラピーの双方を含めて使われる。

個別ソーシャル・サービスは社会福祉の第6の領域とよばれることがある。これまでの5つの確立した領域は、所得維持政策(社会保険と公的扶助)、保健、教育、住宅そして雇用である。これら5つの伝統的な領域ではその政策、プログラムそしてサービスや給付の供給システムは、日本を含む産業諸国のどの国でもかなり明瞭に識別できる。

個別ソーシャル・サービスはこれら5つの社会福祉領域ほど確立しておらず、明瞭に区分されてもいないが、およそすべての産業諸国で、社会福祉の重要な領域として現われてきている。ヨーロッパ諸国では、個別ソーシャル・サービスがよく発展しており、ユニバーサルに提供されている。イギリスがおそらく最も領域もはっきりし、発達した制度を備えている。1970年の地方自治体ソーシャル・サービス法が各自治体にソーシャル・サービス部を設置し、それまで老人、児童、家庭、障害者、精神病患者、精神薄弱者などのためのサービスにそれぞれ分かれていたものをほぼ完全に統合した。アメリカでは、多くの個別ソーシャル・サービス・プログラムがあり、そのための支出も大きい。制度はなお発展途上にある。タイトル20はこれまでとは違った、体系的政策と統合的制度の発展を促進することになった。

2. 社会保障法

1935年の社会保障法は、その後多くの改正を経たが、アメリカで最も基本的で重要かつ総合的な社会福祉立法である。それは1930年の大不況から生じた価値観と連邦政府の政策の急激な転換を表わすものであった。転換は産業社会で所得を中断する重要な災厄から保護する責任を家族責任から政府責任に転換した。イギリスの救貧法を受け継いだ地方の救貧法から、社会保険、社会保障へ転換した。地方自治体の責任から連邦責任への転換であり、個人や家族が自

分達で面倒をみるべきであって、社会福祉はそれが不適當な時にのみ責任を持つという「残余的」認識から、社会福祉は公教育の場合のように、通常、第一線機能を果たすべきものとする「制度的」認識への転換であった。社会保障法が認知したプログラムは、連邦と州政府の歳出の中でも最大の支出項目である。労働力人口の90%以上が社会保障にカバーされており、「社会保障番号」は無数の売買にあたって普遍的な身分証明となっている。

社会保障法のタイトル(節)は3つの主要なサービスを表わしている。

(1) 所得保障。最大の構成要素で、2種のプログラムから成る。

A. 社会保険。最大の要素で、老齡退職、遺族、障害者の各保険(OARSDI)と次の失業補償とから成る。退職老齡者、遺族、障害者に現金給付するもので、連邦が直接、社会保障庁およびその地方事務所を通して行財政運営にあたる。OARSDIは連邦予算の最大の項目である。

失業補償は一時的に失業したものへの現金給付であるが連邦の基準に従って州が行政にあたる。

B. 公的扶助。やや小さな構成要素だが、補完保障所得(SSI)と要扶養児童家族扶助(AFDC)から成る。

SSIは連邦が行財政責任を持った、貧困な老人、盲人、障害者への現金給付のプログラムで、老人、盲人、障害者への保障所得というべきものである。社会保障庁がその地区事務所を通して行政にあたる。

AFDCは貧困な児童（およびその「保護者」たる親族，通常母親）に対する現金給付で，父親の死亡，障害，長期不在し失業などのために，扶助を必要とするものを対象にする。大部分の児童は単親家族の児童で，通常，離婚や遺棄されたか，さもなければ未婚の母である。AFDCは連邦から州への「義務的」「補助金」に基づいて州が運用するプログラムである。

(2) 医療給付。2番目に大きな構成要素で次の2つのプログラムから成る。いずれも医療財政庁(HCFA)の行政責任に属する。

A. 社会保険。連邦の行財政による医療保険プログラムで，最大のものである（通常メディケアMedicareと呼ばれる）。社会保険給付受給者である老人と障害者の医療給付を行う。

B. 公的扶助。医療扶助の形をとっている（通常メディケイドMedicaid）。カテゴリー別に，資格のある人に医療給付を行う。すなわち連邦のSSIとAFDCの受給者および「医療費に困窮する者」すなわち，所得がSSIやAFDCを超えそれらを受給してはいないが医療費の援助を必要とするものを対象とする。連邦から州への「義務的」補助金によって州が行政運営にあたる。メディケイドは公的扶助の最大のプログラムであるが，その大部分は老人のためのナーシング・ホーム・ケアへの支出である。

(3) 「個別ソーシャル・サービス」は2つから構成されている。

A. タイトル20。ソーシャル・サービスへの包括補助金制度で，所定の個別ソーシャル・サービスへ，人口を基礎に按分して連邦包括補助金を交付する。

B. タイトル4の児童福祉サービス，要扶養児童家族扶助(AFDC)など，児童福祉サービス，労働インセンティブ事業，職業訓練および就業斡旋，そして児童扶養の強制などが含まれる。

3. タイトル20

このタイトルは5つの目標に向けたサービスに連邦補助金の支出を認める。

A. 依存を予防する。

B. 自助を奨励する。

C. 児童，成人を虐待，放任，搾取から保護し，かつ予防する。

D. 児童，成人の施設ケアを予防するために代替するケアを提供する。

E. 他の形態のケアが適当でない場合に，対象者を施設に収容してサービスを提供する。

タイトル20はそれに含まれるサービスのリストを列挙しているが，それに限定してはいない。そこでは児童ケア，老人福祉，精神病患者および精神薄弱者の福祉，障害者福祉，さらにアルコール症，麻薬患者などへのサービスが列挙されている。同時に，タイトル20の資金を所得保障，保健，教育，住宅など他の連邦法で歳出を認められるはずの分野に支出することを禁じている。かくて，タイトル20は個別ソーシャル・サービスを，5つの目標，例示的列挙および除

外規定によって規定している。

最初1974年に立法された当時、タイトル20は、1962年のソーシャル・サービス改正、すなわちカテゴリー別公的扶助プログラム、老人、盲人、障害者（現在のSSI）および児童（AFDC）の各プログラムで提供されるサービスに連邦政府が財政的に関与することを認めた条項を廃止し、それに代る規定として設けられた。それまでの規定は75%連邦、25%州負担で、必要に応じ無制限という方式であった。その補助方式が州に「補助請求権（entitlement）」を認めるものであったから、サービス支出の「無制限（open-ended）」で急速な増加を招いた。そこで議会はソーシャル・サービスへの連邦支出に25億ドルという上限を定め、それをまず、1972年一般歳入譲与法（General Revenue Sharing Act）に条文化し、続いて1974年にタイトル20を制定した。

タイトル20は、ソーシャル・サービスの規定を公的扶助規定から切り離し、新たなタイトル20に規定し直したのだが、75%-25%の連邦・州負担方式は残した。だが、連邦歳出は25億ドルという上限の範囲内とし、従来の「無制限」で「補助金請求権」を与える方式の下で連邦支出が膨張してきたのを統制することになった。すなわち、従前の規定では、もし州が法に定められたサービスに1ドルを使うと、連邦は自動的にそのうちの75セントを州に償還する義務を負った。タイトル20では、連邦政府は州の1ドルに対して依然75セントを償還する義務を負うが、総枠25億ドルの範囲内で、各州の人口比を基に按分された額に限られ

ることになった。多くの州、たとえばインディアナ州その他いくつかの南部の諸州は、連邦が償還しない資金を予算配分できないか、しようとしなにかいづれかのために、按分された連邦の資金を活用しなかった。それとは対照的に、若干の州たとえばミネソタ州では、連邦がサービスに配分するよりはるかに多い予算を使い、連邦の配分の上限超過部分は、すべて州と地方公共団体の予算で賄った。

従前の詳細な規定に代って、タイトル20は、州のソーシャル・サービス計画作成という要件に依存していた。計画は、提供するサービス内容、歳出予算の内訳、もし予定されていれば料金、計画作成に市民を参加させる方法などを盛り込まなければならない。州計画は、市民が計画のコピーを請求できる「ホット・ライン」の電話番号とか、公聴会開催の日時、場所を明記した所定サイズの新聞広告その他公表すべき事項、方法を含めなければならなかった。何千何万というタイトル20を解説した[小赤本(Little Red Books)]が連邦や州の関係機関によって印刷され、ばらまかれた。

このように、タイトル20は、詳細かつ複雑な連邦の州に対する規制を減らし、責任を連邦から州政府に移し、カテゴリー化した授権的な連邦補助金から「一般」および「特別」歳入譲与への移行といったニクソン政権の政策を反映したものであった。「新しい連邦制度」という大きなテーマのもとで、州や地方自治体の強化を目標としたもので、幅広い課税対象に累進的に課税する所得税を主財源とする連邦歳入を地方

に譲与し、州や市町村は「一般」歳入譲与と広いサービス領域すなわち教育、住宅、交通、保健、ソーシャル・サービスなどへの「特別」歳入譲与とを通じて、その財政基礎を拡充されることになった。この「特別歳入譲与」プログラムは、とくに1930年以降、長年にわたって次々と立法されてきた、いく百もの「カテゴリー」別補助金プログラムに代るもので、詳細をきわめた連邦規則や規制の代わりに、州や地方公共団体にプログラムの計画や運営にわたる広範な裁量権を与えるものであった。

したがって、最初のタイトル20は「準包括補助金」とみることができる。同時に、それは「個別ソーシャル・サービス」として重要で、公的扶助から切り離して新たに社会保障法に別体系の「個別ソーシャル・サービス」のタイトルを設けて、受給資格を公的扶助受給者や貧困者以外にも広げ、貧困であると貧困でないとにかかわらずサービスが提供される「普遍的」サービスの概念に近づけ、サービスのための財政システムを確立し、州が個別ソーシャル・サービスの総合計画を作成するよう奨励した。

4. 最新の新連邦制度

レーガン政権が1981年に政権について、内政における連邦政府の役割を削減し、社会的プログラムへの連邦の歳出をカットし、連邦の主導権、指導権、責任を州と民間部門に移転し、州、地方のプログラムに対する連邦の監督と規制を縮小するなどの施策をとっている。

その目標達成の主要な手段となったのは、レーガン政権がホワイトハウス入りする前から広く議論され計画されてきた「包括補助金」であった。AFDCやメディケイド、その他多くの保健、住宅、ソーシャル・サービスのプログラムが、少数の「包括補助金」に統合されたうえ、総枠が決められ、ほとんど連邦の規制や指針なしに、州の人口を基礎に配分される。州や地方自治体が連邦資金に「分担額」を用意する必要はないから、州や自己財源をまったく使わないでもプログラムの運用ができる。

その政治戦略はきわめて明瞭である。保健や児童のためのロビーや圧力団体が、議会の委員会や行政機関に立法や歳出増をロビーする代わりに、州の議会や地方公共団体にロビー対象が移ることになる。「包括補助金」になると議会や省庁は、州に対して「請求権」に基づいた支払い義務を負う代わりに、配分額総枠の上限を最初から低額に抑制してしまうことを可能にする。最後に包括補助金は、州や地方政府にとって支出の「自己財源」分をなくして、歳出減を図ることを可能にする。

議会は「包括補助金」の提案に抵抗を示したが、レーガン政権の圧力のもとで、メディケイドやAFDCといったプログラムの受給資格をいっそう制限的にすることで妥協した。

個別ソーシャル・サービスの領域における主要な変化は、タイトル20が「州に対するソーシャル・サービス補助金」のプログラムから、「ソーシャル・サービスのための包括補助金」プログラムに代り、「準包

括」補助金プログラムから「完全包括」補助金プログラムに変化したことにみることができる。タイトル20における大きな変化は、詳細な内容を盛り込んだ州ソーシャル・サービス計画作成の要件を廃止し、州の義務的財政負担を削除し、タイトル20の5つの目標に沿う限り、州は包括補助金をどのように活用するかについてほとんど完全な裁量権を与えられたという点にある。

最も厳格な規定は、連邦予算の配分を27億ドルから24億ドルに減額したことである。この「削減」の効果は、インフレと当時の深刻な経済不況がもたらした州・地方の財源問題によって倍加された。

重要な事実、州のタイトル20プログラムに対する連邦の通例の監督や規制が事実上消滅したということである。それでも連邦のタイトル20所管局、人間開発サービス局(OHDS)のワシントン事務所も地域事務所も、職員が減ったものの、なお活動を続けている。1981年のタイトル20改正は、保健・人間サービス長官が2年以内にタイトル20の「有効性」に関して報告することを義務づけている。だが、連邦への報告義務が削除されたことで、OHDSが現実プログラム有効性について議会にどのように報告できるか疑問視されている。

5. 州レベルの個別ソーシャル・サービス・システム

個別ソーシャル・サービスの基本的特徴は、個別の顔をあわせた関係を含むことである。それは、サービス利用者が個人、家

族、あるいはグループの場合を含み、また、サービス供給者も、ディ・ケア・ワーカー、家族カウンセラー、ホームヘルパー、児童福祉ワーカー、精神衛生ワーカーなど多様なものを含む。そして、サービスはコミュニティの施設、機関で利用できる形で利用者に提供されなければならない。それは、教育や個別保健ケアのように「労働集約的」サービスであり、社会保険や公的扶助のようにその「成果」も主要経費も現金給付である現金移転プログラムとは異なっている。

アメリカ連邦制度の下では、連邦権限による給付やサービスの方法を2つに区分できる。第1には、給付やサービスが連邦政府の行政機関によって直接執行・提供されるサービス。たとえば、社会保障庁によって提供される社会保障給付や退役軍人庁から退役軍人に提供されるソーシャル・サービスがある。いずれも連邦政府機関が直接提供するものである。第2に、プログラムも財政も連邦政府の立法によって権限を与えられているが、現金の給付、サービスは州および地方政府によって行われるもので、その例はAFDC、児童福祉、大多数の個別ソーシャル・サービスなどである。これら連邦-州プログラムは、さまざまな「補助金」ないしは「下付」プログラムで、19世紀初頭に教育などのために連邦の土地を州に下付したことに始まっている。政府の立法と行政方針とによって多少の相違はあれ、連邦機関は州に対する指導、指示、監督を行ってきた。

タイトル20は連邦「補助」プログラムであるが、立法も行政方針も、広範な裁量権

を州に与え、連邦の監督は最小限にとどめている。それに対して現行タイトル20の「包括補助金」プログラム以前には、州の個別ソーシャル・サービスに対して相当強い連邦の規制や指導、指示が行使され、また、さまざまなデモンストレーションや研究プロジェクトが大いに奨励され、財政援助されていた。

現行の個別ソーシャル・サービスは、こうした文脈のなかでみなければならない。すなわち、プログラムは連邦の立法や財政援助に大きく依存しながら、現実のシステムやプログラムはもっぱら州の主導で形成されてきた。その結果、プログラムは、その広がり、発展、質、有効性などの点で、州の間、あるいは州の中でさえ相当違ったものとなっている。〔州内では、行政に2つの一般型式がある。1)「州行政」システムが大部分だが、そこでは、給付やサービスが州政府機関によって直接ユーザーに供給される。2)「郡が執行、州が監督」するシステムが少数の州で行われている。たとえば、ミネソタ州がそうであるが、そこでは郡政府機関が州政府の監督のもとで利用者にサービスを提供している。したがって、個々の郡の政治的指導性、人口、伝統、ニーズおよび資源の状況によってばかりでなく、州政府の監督の種類、程度によっても、大幅な地域差が生じ得る。〕

6. 地方の個別ソーシャル・サービス供給システム

1788年に憲法が批准され、今日の政府シ

ステムが成立するのとほとんど時を同じくして、議会は、地方の救貧制度の院外救済や慈善院救済ではその特別のニーズを適切に満たし得ないグループの人々、精神病患者、児童、ろうあ者、盲人などにサービスする立法を始めた。しかし、そうしたプログラムは1930年代の大恐慌期までは比較的小さかったが、その年代に一連の社会福祉立法があい次いだ。立法もプログラムも常に「カテゴリー別」で専門分化していた。今日、混乱するほど多様なプログラム——少年非行、児童福祉、高齢者、精神衛生、アルコール症、麻薬中毒、児童虐待、放任、家庭内暴力、児童収容とその予防、コミュニティ雇用と訓練、職業リハビリテーションその他、そして、総括的なタイトル20がある。

次には、連邦や州の財政資金の流れにそって、さまざまな特別機関が志向された。コミュニティ精神衛生センター、児童福祉部、児童保護サービス、婦人保護サービス、家庭サービスなどがそれである。

その結果、供給システムは一般に断片化し、バラバラに専門分化したから、サービスに多くのギャップや重複が生じた。職員は往々にして、サービスを提供する多様な専門職業集団の間で、訓練および機能の面で狭く特化し、専門分化した。対象者にとって、システムは分かりにくく、近づきがたく、応答の鈍いものになりがちである。こうした発展経緯とその問題点が、「システム再設計」ないし「サービス供給システム」の代替モデル探索と呼ぶべきものへの関心を高めた。

個別ソーシャル・サービス供給にとってその焦点は、地方公共団体の機関レベルにあるから、州機関の一単位であれ、郡政府であれ、システム再設計の焦点は、利用者がサービス供給者と対面する地域レベルに置かれてきた。

7. 現金扶助と個別ソーシャル・サービスの分離

1962年社会保障法改正、いわゆるソーシャル・サービス改正は、個別ソーシャル・サービスを公的扶助プログラムの現金扶助と統合することに議会の承認を与えるものであった。それは「ソーシャル・サービス戦略」と呼ばれる一時代を画した。この政策のもとでは、訓練された職員の提供するサービスが公的扶助受給者のリハビリテーション、そして、雇用、自立、したがって公的扶助ケース負担と経費の節減を導くことができると考えられた。この戦略は、とくにAFDCケースの受給者軽減に向けられたものであった。

遺憾ながら、AFDCのケース数も経費も増大し、1960年代に著増した。かくて、大量の複雑な扶助プログラムを運用しなければならなかったから、ほとんど有効なソーシャル・サービスは提供しようがなかった。さらに、現金扶助の受給資格調査の役割とサービス提供の役割との間に矛盾が生じやすいこと、したがって、ソーシャル・サービスが公的扶助と結合している限り、有効なサービス・プログラムを発展し得ないのではないかという疑問が提起された。1972

年になって、連邦政府は政策を転換し、ソーシャル・サービスの機能と現金給付の分断を義務づけた。両者は行政機関も職員も区別して提供するものとされた。

実際には、多くの地方公共団体が既に現金扶助プログラムと切り離して「サービス」プログラムを樹立することで、「分離」プロセスを始めていた。そこでは、両機能の職員は峻別された。公的扶助職員は、現金扶助申請ケースの調査を第1の課業とし、一般に「資格認定テクニシャン」と呼ばれ、非専門職ワーカーとみなされた。それに対してサービス機関は、専門職ないし準専門職職員で充足されたが、彼等は主として専門教育や訓練を受けたソーシャル・ワーカーであった。数年もたつと、この2種類のスタッフに別個の職歴系統ができあがった。

8. タイトル20のその後の発展

タイトル20は現金給付の規定とは別個に個別ソーシャル・サービスを明確なサービス体系として認め、社会保障法に新たに独立のサービスのタイトルを設けたから、現金給付とサービスとの「分離」をいっそう推進することになった。それは、独立の連邦財政援助システムを設けるとともに、州のソーシャル・サービス計画を要件とすることで、各州が別個に総合的個別ソーシャル・サービス供給システムを開発することを奨励した。さらに、1974年の補完保障所得（SSI）の法制化が、それまで州の行政であった成人カテゴリー別扶助（老人扶助、盲人扶助、障害者扶助）を、SSIに統合し

社会保障庁の責任とすることで、文字通り「連邦化」した。しかし、成人に対するソーシャル・サービスの責任はタイトル20その他の連邦サービス立法で、州に残された。

1972年「分離」規則の施行とタイトル20の新たな権限と刺激とによって、別個に「独立」個別ソーシャル・サービス・システム開発の動きが始まった。だが、州によってプログラムに大きな差違があるから、現時点で一般化していることは難しい。

他のどこよりも進んでいる州、自治体の例として、ミネソタ州のヘネピン郡をあげることができる。ヘネピン郡は、ミネアポリス—セント・ポール大都市圏人口約200万のうちほぼ100万を包含する州最大の人口を持つ郡である。1972年の「分離」命令に先がけて、ソーシャル・サービス・プログラムと現金扶助の分離を進めていた。その動きは2つの部の設立となり、経済保障部がAFDC、メディケイド、食糧切符、一般扶助その他の現金給付プログラムの執行に当たる。その職員は、もっぱら現金扶助受給資格の調査決定を職責とする「資格認定テクニシャン」を中核としていた。もし受給者が個別ソーシャル・サービスを必要とする場合は、コミュニティ・ソーシャル・サービス部の個別ソーシャル・サービス・ワーカーに照会される。コミュニティ・ソーシャル・サービス部は、もっぱらソーシャル・ワーカーを中核職員とし、児童福祉、精神衛生、成人保護サービスなどを、直接ないし民間や他の公的機関からの「サービス購入」を通じて提供する。2つの部は別の部長に統轄され、別の建物設備を有し

ている。

ヘネピン郡のシステムは、おそらく大多数の地方公共団体より進んだ組織形態を代表するものであろうが、決してユニークでも稀なものでもない。1979年にはさらに、ミネソタ州の立法府はコミュニティ・ソーシャル・サービス法を制定した。その目的は、「公共福祉局長の監督の下に、各郡の郡委員の小委員会が行政運営するコミュニティ・ソーシャル・サービスを計画し提供するシステムを樹立すること」にある。その結果、州の各郡ごとに、地域郡庁に集中した個別ソーシャル・サービス・システムをかなりはっきり見分けることができる。

他の諸州における発展状況は正確には分からないが、同一の傾向が一般化しているようである。いくつかの州が既に同様の立法を行い、あるいは検討中である。

将来を予測することはある意味で危険であるが、タイトル20が「包括補助金」に変わったとしても、「個別ソーシャル・サービス」は、それを概念とみるか、システムあるいはサービスとみるかはともかくとして、引き続き、成長、発展するであろう。それは、たとえ現政権がタイトル20に対する連邦の役割や支出を削減したとしても、続くともみられる。その概念は、今日では、ほぼ確立され、プログラムも広がって、広くすべての人に利用されている。政治的支持もあり、特定グループの人がそのサービスの存続に既得権益を持つに至っている。実際、そのサービスへの需要と供給は、社会変動や人口の変化によって増大を続けるであろう。たとえば、人口の高齢化と共に、

個人や家族だけでは応じきれないさまざまな収容，地域，家事サービスやケアのニーズも需要も増大していくであろう。事実，基本的な所得と保健ケアのニーズが所得維持と保健サービス・プログラムで満たされれば，新しいニーズ，たとえば，レクリエーション，社会化，あるいは保護サービスなどへのニーズが生み出されるであろう。

したがって，個別ソーシャル・サービスとその提供システムの発展も，必ずしもすべてがタイトル20に帰属するものではないが，社会保障法のタイトル20は，それらの発展に向かう非常に重要なステップとみるべきである。

補 論

1. AFDCと連邦補助金制度

AFDCは多くの連邦補助金制度がそうであるように，「カテゴリー別」補助プログラムである。そこでは，特別の「カテゴリー」の受益者，受取人にのみ連邦資金を受ける権利が認められる。AFDCの場合は，親の死亡，障害，不在ないし失業のため，貧窮に陥った要扶養児童に対するものである。「カテゴリー別」施策は連邦一州，連邦一地方団体間の多くのプログラムに特徴的で，精神病患者，公営住宅および住宅扶助，アルコール症，薬物依存，児童の虐待，放任，高齢者，下水処理，その他いくつかの保健プログラムなど多くの「カテゴリー」を含んでいる。対照的なプログラムとして，1970年代にニクソン政権が必要性を訴え先鞭をつけた，一般歳入譲与，特別歳入譲与の

プログラムがある。これらのプログラムは，一般目的の政府（たとえば州，郡，市町村）ないしそれら政府の広範な機能，すなわち保健，教育，住宅，交通などの機能に対して州，自治体に連邦補助金を供与する。ニクソン政権の「特別歳入譲与」政策は，原則的に，レーガン政権の提唱した「包括補助金」に類似している。

AFDCはまた，「請求権付与」プログラムの例である。もし，州や地方団体が特別のプログラム目的に資金を使った場合，たとえば，公的扶助受給者に対する現金支給，メディケイドによる医療給付などが行われると，連邦政府は自動的に，その支払いのうち連邦法の定める特定比率を州に払い戻す義務を負う。すなわち，「請求権付与」プログラムにあっては，プログラムのための支出総額も，したがって連邦支出額も，州と地方団体によって決定されるということである。この特徴から，そのプログラムもそれに対する連邦政府支出もしばしば「無制限」と呼ばれる。連邦行政府も議会も，配分すべき連邦資金についてほとんど統制できないからである。

AFDCやそれに類する連邦一州，連邦一地方団体補助金「請求権付与」プログラムは，また，他の「無制約」連邦支出，すなわち，「個人請求権付与」プログラムと区別する必要がある。その場合，個人「請求者」は法律で詳細に定められた給付に対する特定の権利の形で請求権を持つ。最もよく知られた最大の「個人請求権付与」プログラムは「社会保障」である（老齢退職，遺族，障害保険）。そこでは「請求者」は

社会保障庁に請求書を提出し、その請求が特定の要件、年齢、退職、遺族、労働者との関係、被保険の雇用期間、その他の要件を満たせば、請求者は給付を認められ、「受給者」となる。そうした請求の審査にあたって、障害の認定の場合を除けばほとんどまったく行政裁量の余地がないから、個人請求権プログラムは、法律を改正して現行もしくは将来の資格要件を変更するのでもなければ、議会も行政府もほとんど統制不能である。

2. 市民参加

アメリカでも、タイトル20が立法された当時は、市民参加に相当大きな関心が集まっていた。

事実、「市民参加」は個別ソーシャル・サービスの計画と供与をめぐる「行政責任 (Accountability)」問題の鍵になると考えられた。タイトル20そのものが、かつて1962年の改正がとった「無制限請求権付与」規定のもとで、サービス支出が統制できなくなって発展した「行政責任の危機」の産物であったといえる。ソーシャル・サービスに対する連邦支出の増加率は非常に高く、歳出会計もまことに複雑であったから、プログラムはいわば「裏口の歳入譲与」というべき状況であった。それに驚いた議会は、1972年、ニクソン政権の「一般歳入譲与」法において連邦政府支出に「上限」を定め、25億ドルとした。1962年ソーシャル・サービス改正の崩壊に代るものとして、議会審議のなかから、新しいタイトル20が形成されたが、25億ドルの連邦支出の上限は維持

された。かくて行政責任の問題は、連邦政府の規制や監督を通じた行政責任に代って、市民が州の計画作定と執行に参加できるよう詳細な州計画策定要件を設けることで、達成されることになった。(Martha DerthickのUncontrollable Spending for Social Services参照。)

州計画に折込まべき市民参加規定について、法律も連邦規則もきわめて詳細に指示しており、たとえば、公聴会開催の告示を地域の主要新聞紙上に、最低ある程度の大きさで、何版かにわたって行うこと、「ホット・ライン」となる電話の番号を公示し、市民が自由に、情報を求め、提案された計画のコピーを請求できるようにする、「計画案」の配布から「最終案」の公表までの間最低60日間をあけて、市民や利害関係者がコメントを提出できるようにする、などが定められた。

タイトル20に盛り込まれた「市民参加」概念は、おそらくジョンソン政権の「貧困戦争」を先導した1962年経済機会法の市民参加規定を源流としている。そこでは市民参加は、計画や救貧プログラム運用への住民の「最大可能な参加」という理念形でタイトル20に取り入れられた。この同じ理念は後に1966年の大都市人種暴動のあと制定されたモデル都市法に取り入れられ、それ以外にも、公営住宅や1964年高齢者福祉法(The Older Americans Act)など多くの連邦法に持ち込まれた。事実その目標は、貧困者や少数派の人びとが、州、郡、市などの確立された政治・行政機構に平行ないし競合して影響力を及ぼせるような政治構

造を奨励し、生み出すことにあった。

筆者は、ミネソタ州計画の「市民参加」要素の一つ、州ソーシャル・サービス審議会のメンバーで、タイトル20施行後、いく度も開かれた公聴会に出席した。ニュース・メディアで喧伝されたせいもあって、「草の根」市民の出席率はきわめて高く、とりわけ組織化の進んだ集団、高齢市民、精神薄弱者、精神病患者、障害者の親族などの出席がよかった。もう一つ特徴的な集団は「供与者」機関の代表、すなわち、私的もしくは非政府の機関や団体の代表たちであった。彼等は、地方自治体福祉部局に「サービス購入」契約に基づいてソーシャル・サービスを提供する。民間児童ケア機関、家族サービス機関、保育所協会、家事サービス協会、精神衛生センターなどがそれである。大多数の州で、サービスの大部分が、公共機関の直接提供よりも、「サービス購入」を通じて提供されている。そうした「供与者」機関は確かに州や郡のソーシャル・サービス計画に強い関心を持っている。他方、供与者機関の専門職者たちは、通常、公共機関の幹部や州、地方の立法機関議員に意見を伝達する方途を持ち合わせている。

しかしながら、最初の急激な関心の高まりが過ぎた後、一般に出席率は激減し、公聴会はごくおざなりで、出席の悪いものになった。筆者は「ホット・ライン」を通じた照会の数を調べたことがある。それによると、州機関は大量のコピーを印刷したが（計画は、プログラム、サービス、予算、もしあれば費用徴収などを州全体および93郡それぞれに詳細に記述するので、相当膨

大な書類になる。それは他の州の計画でも同様である。）、いずれにせよ自動的にコピーを受け取るはずの供与者機関を別にすれば、ごく少数の照会や資料請求しかなかった。実際は、この資料請求や照会もほとんど大学教授と学生によるもので、そのなかには筆者が何を示唆したかを調べたい学生も含まれていた。

「市民参加」が「草の根」一般市民の参加を意味するとしたら、それはほとんど皆無に近かったと結論できる。それは関係集団の代表による参加とは区別さるべきである。たとえば、活発に参加して影響力を持った「参加者」に、地域の都市連盟常任理事がいたが、それはコミュニティの黒人市民の組織であり、その代表は専門教育を受け学士号を持ったソーシャル・ワーカーで、経営、計画、政治活動に経験豊かな人物であった。ミネソタ州のタイトル20プログラムを事例に使った、行政責任と評価に関する議論については、筆者の“Evaluating a Personal Social Services System”, William Sze and June Hopps (eds.), Evaluation and Accountability in Human Service Programs, 2nd ed., Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1978, pp. 165-180を参照されたい。

州のソーシャル・サービス計画を市民参加を条件に作成すべきものとするタイトル20の要件は、タイトル20が包括交付金に改正された1981年に、社会保障法から削除された。

(1984年3月30日 都立大学での講演から)