

米国の福祉改革をめぐる一考察

——改革は成功だったのか？——

妻 鹿 ふみ子

はじめに

本稿の目的は、米国の福祉改革が、サービス提供の現場にもたらした影響を検証することである。政策としては、この改革は一定の成果をあげているものとされている。すなわち、福祉受給から脱して就労に結びついたケースが増加し、その結果として受給家族数が減少したからである。このような数値データを根拠に、雇用政策の枠組みから、また、権限委譲と民営化が進んだことから、公共経営の枠組みからも、福祉改革に対して一定の評価がされている。しかしながら、就労はしたが貧困からは脱することのできないワーキングプアの問題、さまざまな課題をかかえているなどの条件のために働くことが困難な人々への対応の問題など、残された課題は少なくない。

とはいえ、増える受給者に社会保障予算が追いつかない、という現実もあり、連邦政府が限られた財源で、貧困者をどう支援していくべきなのか、その枠組みを再構築する必要に迫られていたことは間違いない。しかし、その枠組みを、大きく、分権化・民営化へと舵を切って行ったことが、果たしてよかったのかどうか。

実は、1996年の施行後から5年経過した時点、すなわち2002年10月に改革をめぐる一連の法律を修正することが決まっていたが、9.11、イラク戦争など米国を取り巻く懸案事項を優先させたなどの事情から、何度も修正案審議は先送りされ、2005年9月現在まだ修正案は成立していない。しかし、修正案をめぐる、2002年前後からこの改革の見直し案が議論されてきている¹。実践現場の

調査データも一定数そろってきている。本稿ではこれらの議論、調査研究などの先行研究をレビューし、福祉改革とは何なのかを明らかにしたうえで、改革をプラス、マイナス両面から評価すると共に、福祉の実践の場である地域社会がどのような影響を受けたのかを検証する。このような作業は、規制緩和による改革の議論の中で、安易な分権化・民営化にともすれば傾きかねない日本の現状を考えると、ひとつの先行モデルの検証として役立つものとなろう。

とはいえ、本稿は限られた文献から得られた情報やデータに基づく分析の作業であるし、限られた州の調査データをもとにした議論も少なくない。したがって、50の州がそれぞれ異なった改革を推進している米国の実践すべてをカバーしての議論にはなりえていない部分もあることを、最初に断っておきたい。

I 改革の背景と目的

「福祉依存から就労自立へ」を目標に掲げ、連邦政府プログラムとしての貧困家庭への公的扶助であるAFDC (Aid to Families with Dependent Children=被扶養児童家庭扶助) を廃止して、新しいプログラムに再編していくという1996年の米国福祉改革 (PRWORA=個人責任・就労機会調整法) とは、いったいどのようなものなのか。この項では、福祉改革の概要を示したい。

1. 背景事情

福祉改革は、米国における戦後最大の社会保障改革であり、福祉大再編の改革であるといわれる。(砂田52 後藤159-160) 難産ではあったが(杉本125-126) 1996年にクリントン大統領が署名をして成立したこの福祉改革の背景には、AFDCが機能しなくなっているという事情だけでなく、福祉支出の増大に危機感を暮らせる州政府からの要望、単にAFDCの受給者が増えているだけでなく長期化傾向にあるという現実、貧困が世代を超えて再生産されているという状況があった。(後藤157-158)) 米議会及び厚生省児童家庭庁の調査データによれば、AFDCの受給者は、1989年から94年の5年間に約360万から510万へと

29%も増加している。(Sawhill,,Weaver, Haskins,and Kane,10)

このような受給者急増の理由は、1つには、90年から92年の米国の景気の低迷がある。しかしそれよりも、福祉に頼ることで、受給者の自立が妨げられ、結果として受給の長期化をもたらしている、という批判が高まっていたのである。

2. 政策としての福祉改革

福祉改革は、それまでの公的扶助としてのAFDCを廃止し、PRWORAにより成立した、州政府が裁量権を持つTANF（＝貧困家庭一時扶助調整法）に公的扶助を再編していくプログラムがその中心であるが、実際には8つのプログラムを有する総合的な政策である。その内容は①TANF:貧困家庭一時扶助調整法②児童のためのSSI（補足的社会保障）③児童養育強制履行制度²④福祉受給の市民限定（非市民すなわち移民を受給対象から除外）⑤（虐待からの）児童保護 ⑥保育の充実⑦児童の栄養⑧フードスタンプ で構成される。(Haskins and Blank 7)

これらを見ると、この改革は、実際には貧困者の多数を占める移民の受給を厳しく制限して予算カットをはかろうとしていること、児童へのケアを手厚くして、貧困の再生産を阻止する狙いもあることがわかる。

さらには、条項としての規定はないが、政策の細部を見ると、婚外妊娠を阻止し、両親のそろった家庭を形成、維持することを強力に推進することが示されていて、議論になっている。(Haskins and Blank 7,14 Murray 137) すなわち、家庭、家族、という私の領域に行政が介入すべきなのか、貧困問題の解決に避けては通れないとはいえ、それがどこまで許されるのか、という議論である。

以上のような中身を持つ福祉改革の特性を述べると、(1) 国（すなわち連邦政府）の責務としての公的扶助が、分権化されて州政府主導の制度に転換されたこと (2) 所得保障が公的扶助から税控除のしくみへとシフトし、公的扶助受給には、就労することが不可欠、という就労至上主義になったこと (3) 結

婚したカップルとその子どもから構成される家族を福祉の受給者として位置づけていること、の3点をあげることができる。

Ⅱ. 改革の中核としてのTANF

この福祉改革の中核になるのは、公的扶助としてのTANFである。上でも述べたように、それまでの公的扶助としてのAFDCがTANFに再編された。では、この新しい枠組みとしてのTANFとはどのようなものなのか。

1. TANFの概要

TANFの目的は以下の4つである。

- (1) ニーズを抱える家族に支援を提供して、子供が家庭でケアされるようにすること
- (2) 就労準備、仕事、結婚の促進をすることで、両親が政府の給付に依存することをなくすこと
- (3) 結婚によらない妊娠を防止し、減らすこと
- (4) 二親そろった家庭が築かれることを促進すること

以上の目的から読みとれるキーワードは「就労」「結婚」「保育」である。(Lurie41) 貧困問題に対応するには、未婚で低年齢、学歴の低いシングルマザー世帯の問題に対応しなければ根本的な解決はのぞめない、という認識が背後にある。

このような目的を持つTANFは、作成にかかわったHaskinsによれば、政策として以下のような5つの特徴を持つ。(Haskins and Blank 7,12)

第1の特徴は、州への権限委譲がなされたことである。すなわち、貧困家庭への現金支給プログラムや支給にあたってのルール策定をする権限は州政府に移った。

第2の特徴は、受給権、すなわち権原（エンタイトルメント）としての福祉に終止符が打たれたことである。すなわち、「連邦政府が与える権原としての

福祉」は廃止され、現金支給という福祉の提供を決める決定権は州に移った。その際、求職活動をするなどの自助努力が認められなければ給付は受けられない、という厳しい要件が課せられるようになった。

第3の特徴は、一括補助金制度（ブロックグラント）の採用である。AFDCでは、州政府の福祉支出額に相当する額を、特に制限を設けずに連邦政府が拠出していたが、TANFでは連邦から州への補助の総額に上限（1997-2002年は年間165億ドル）が設けられた。これにより、州政府は受給者の自立を促し、費用の削減をはかることを余儀なくされるようになった。各州へは、1990年代半ばのAFDCのもとでの支出額から算出して固定額として拠出される。

第4の特徴は、州政府は、一定期間就労している（すなわち継続した就労が成立している）ケースの割合を、毎年積み上げていくことを要求されていることである。連邦は、州に対して就労への参加率を2002年までに受給者の50%に定めてそれを遵守するよう要請し、不足している場合は不足率に応じて給付水準を下げる、すなわち補助金を削るという制裁を課すことにした。

第5の特徴は、生涯トータルで5年間給付を受けた成人には追加的給付が禁じられたことである。AFDCの受給家族の20%がこのルールによって受給から外れるとの見込みが示されている。

以上の特徴から明確になることは、あらゆるインセンティブを設けて、州政府が受給者の自立を促し、就労を支援するようにしむけている、ということである。

2. 分権化と民営化

前節で述べたように、TANF実践の特徴として特筆すべきことは、実施体制の権限を連邦政府から州政府に委譲したことである。この権限委譲は、中央からローカル政府への分権化と共に、民営化をも押し進めた。政策の枠組みの大きな変化である。本節では、その分権化・民営化がどのようなメカニズムで進められているのかを概観したい³。

(1) 社会保障の枠組みの分権化・民営化の流れ

米国の社会保障における分権化・民営化の動きはPRWORAに始まったものではない。(Golensberg and DeRuiter, Lynn, Nightingale & Pindus) Lynnによれば、古くは1930年代から民間のソーシャルサービス団体に行政の資金が注がれるようになっていく。そして、1967年以降本格的に民間セクターに行政の資金が大量に流れ込むようになった。1967年、ジョンソン政権下の社会保障法修正により、民間団体が行政の資金を得て貧困克服のためのサービス提供をすることへの道が開かれると、民間への委託が倍増した。その後、カーター政権時代に一時社会保障予算が増加して大きな政府を志向する時期はあったが、全体としては小さな政府を志向し、社会の問題解決を担う政府の役割を縮小し、分権化する方向へと進んでいる。そしてこの流れの集大成ともいえるのが1996年の福祉改革であった。福祉改革以降、多様な福祉システムを再編成するひとつの方法としての委託がすすんでいる。(Golensberg and DeRuiter)

(2) 規制撤廃とチャリタブルチョイス

PRWORAにより、民間への委託が進んだだけでなく、それまでの参入規制が撤廃され、福祉受給のインテークや、受給資格の認定というプロセスに、営利企業や宗教団体が参入することが可能になった。(Lynn) 受給にかかわる業務にかかわれるのは、PRWORA以前は行政だけだったのが、TANFの受給認定やケースマネジメントに民間も委託を受けて参入できるようになったのである。(Snell) この点に注目する必要がある。

特に注目すべきは、チャリタブルチョイス規定である。この規定は、これまでの伝統を打ち破るもので、(木下2002) 行政が直接宗教団体や信仰団体とソーシャルサービス提供にあたっての契約を結ぶことを可能にした。

このような規制撤廃により、1つを除くすべての州で何らかの民間委託が行われることとなった。(Snell) 委託先は、①営利企業②全国レベルで活動を展開している大手のNPO(宗教を背景に持つ団体も含む)③地域ベースのNPO(通常CBO=Community Based Organizationと呼ばれる)の3つに大別される。

(3) 委託のメカニズム

委託のメカニズムは2つの段階に分かれている。(Poole) 図1に示すように、第1次段階の委託は、連邦政府から州政府への予算と執行の権限の委譲である。委譲される予算は前にも述べたように包括補助金であり、その執行の権限は州政府にある。しかし、この補助金を州政府が得るためには以下の条件をクリアしなければならない。(Poole)

- ① 1994年のAFDCへの支出額と同額の予算を保持する
- ② 補助金の30%をTANF受給者ではない家族への保育その他のサービスに用いる
- ③ 個々の受給者の受給期間を5年に限定する（ただし、ケース数の20%まではこの期間の延長及び短縮の設定を変えることができる。）

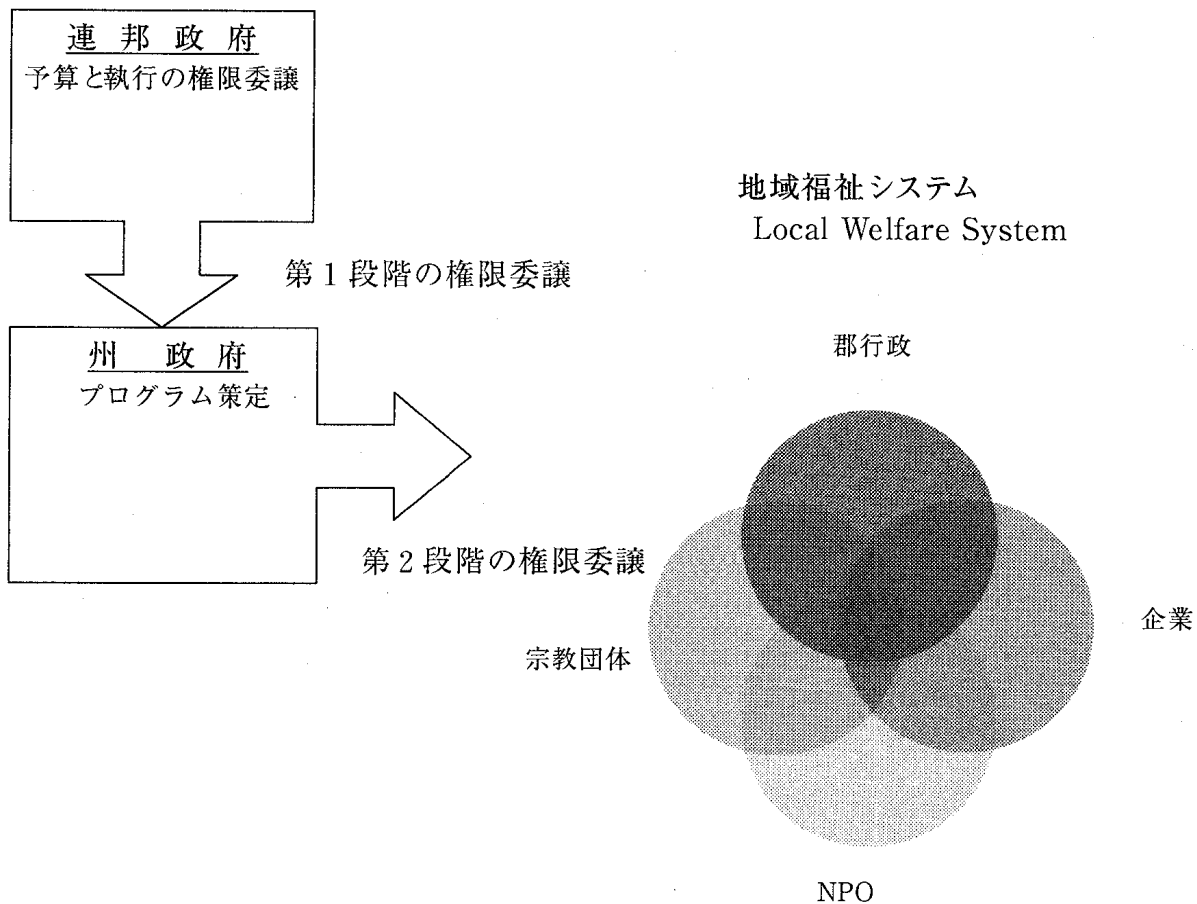


図1 福祉改革における権限委譲

- ④ 2002年までに、現金支給を2年にわたって受けている受給者の50%に対しては、その後も受給を継続するなら最低でも週30時間働くことを条件として課す。

これらの条件と引き換えに補助金を得て、州政府はその州独自のTANFのプログラムを策定する

第2次段階の委託は、州政府から、州内各地の「地域福祉システム」(Poole)への委託である。このシステムを構成するのは地方行政(郡行政の福祉と労働の部局)と民間団体(営利企業、宗教及び信仰団体、NPO)である。システムの構成団体の組み合わせは、州によってかなり様相を異にする。行政のどの部局が中心になっているかも異なるし、営利企業や宗教団体、NPOがどの程度加わっているかも違う⁴。すなわち、サービス提供の体制が大きく再編されたのだが、複雑化しており、ひとくくりに「TANFのサービス提供のしくみ」として説明することが困難になっている。(Gais, Nathan, Lurie, Kaplan 41-43)

また、図には示していないが、地域福祉システムから、さらに小地域単位で、地域密着のCBO(地域のNPO)に孫受けの委託をする傾向にある。(Poole, Snell)

3. TANFのもとでの福祉受給、インテークのしくみ

では、TANFのもとでは、どのようなインテークプロセスを経て福祉受給が可能となるのだろうか。実際は、福祉受給につなげないための、すなわち受給ではなく、就労につなげるためのインテークプロセスともいえるのだが、いずれにしても、生活に困窮する人が、どのようなプロセスを経て、就労や福祉受給に結びつくのか、明らかにしたい。

図2は、複数の論者の示す、いくつかの州のインテークプロセスのケーススタディをもとに、作成したものである。実際は、インテークの方法は州ごとに異なっており、厳密にはこのように同じプロセスをたどるわけではないが、最大公約数的にあらわすと図のようになる。

図が示すことは、福祉受給は生活困窮者への対応の最終手段だということであ

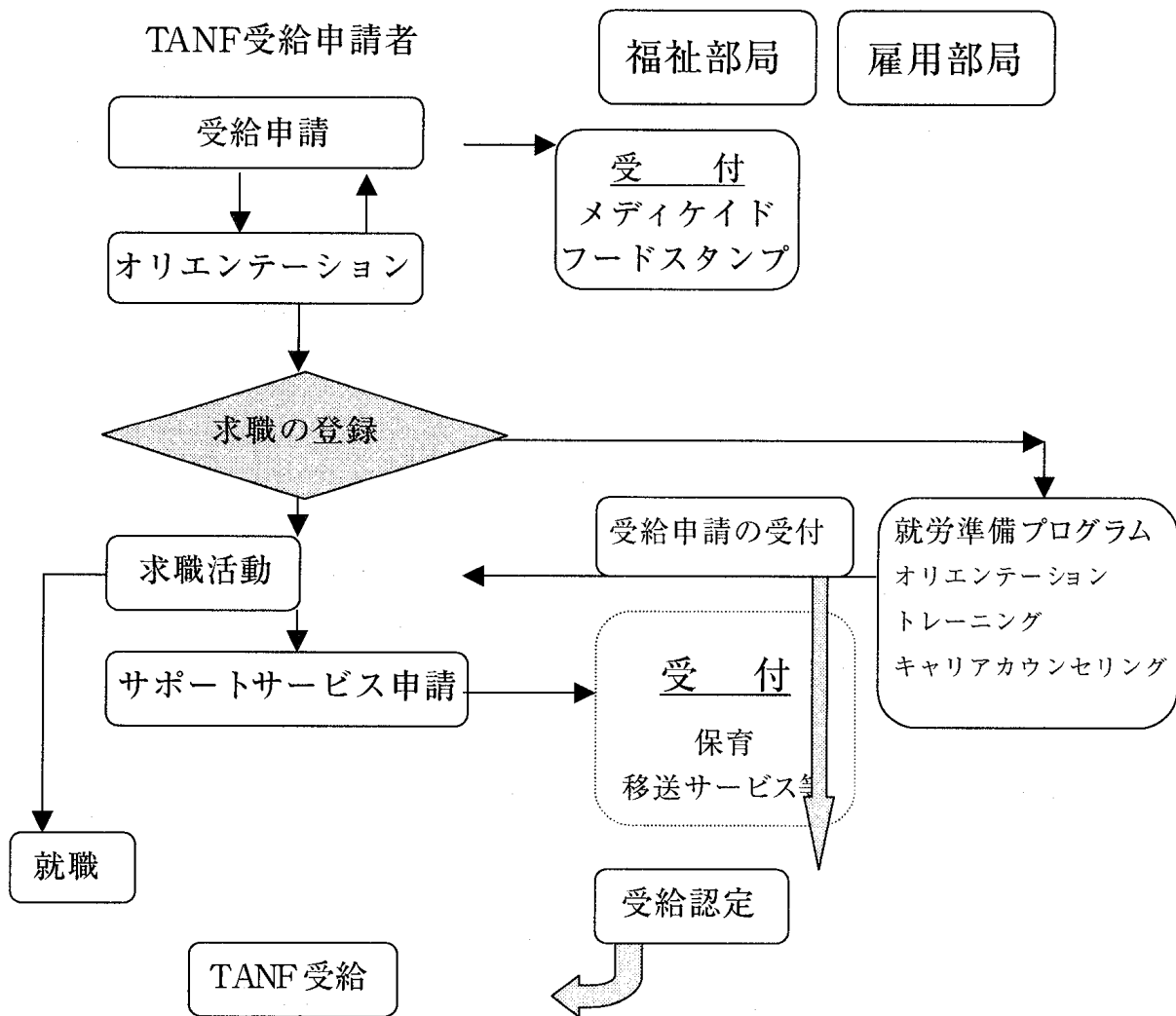


図2 TANF申請のプロセス

る。前節で述べたように、TANFは、権原ではなくなっている。貧困であれば基本的には受給できたAFDCに比べると受給要件は大変厳しい。働ける人はむしろすぐに就労しなければならないし、働けなくても、トレーニングやカウンセリングといった就労準備のための何らかのプログラムに参加しなければならない。プログラム出席の証明がなければ、そもそも受給を申請することすらできない、という厳しい州もある⁵。(Gais, Nathan, Lurie, Kaplan、39-40)

メディケア、フードスタンプについては、これまでどおり、権原としての受給が認められており、就労活動の前であっても申請することが可能であるし、就労後も収入が一定額以下であれば、継続受給できる。

以上のような申請、インテークの窓口になっているのは基本的には地方行政（郡行政）の福祉事務所であるが、州によっては、この窓口を労働部局に設置しているところもある。また、福祉と労働の部局を改組し、統合して窓口を設定している場合もある。後で述べるが、分権化、民営化の流れの中で、これらの業務の一部またはすべてをNPOや宗教団体、営利企業に委託する例も少なくない⁶。

4. TANFの成果

(1) 受給ケースの減少

現金受給のケースの劇的な減少は、もっともわかりやすい成果だろう。図3が示すように、ピーク時の1995年には500万家族を超えていた受給者数は2000年には200万にまで減少している。もっとも、このような現象については、複合的に考えるべき、との見方が一般的である。（Gordon 20-21）とはいえ、福

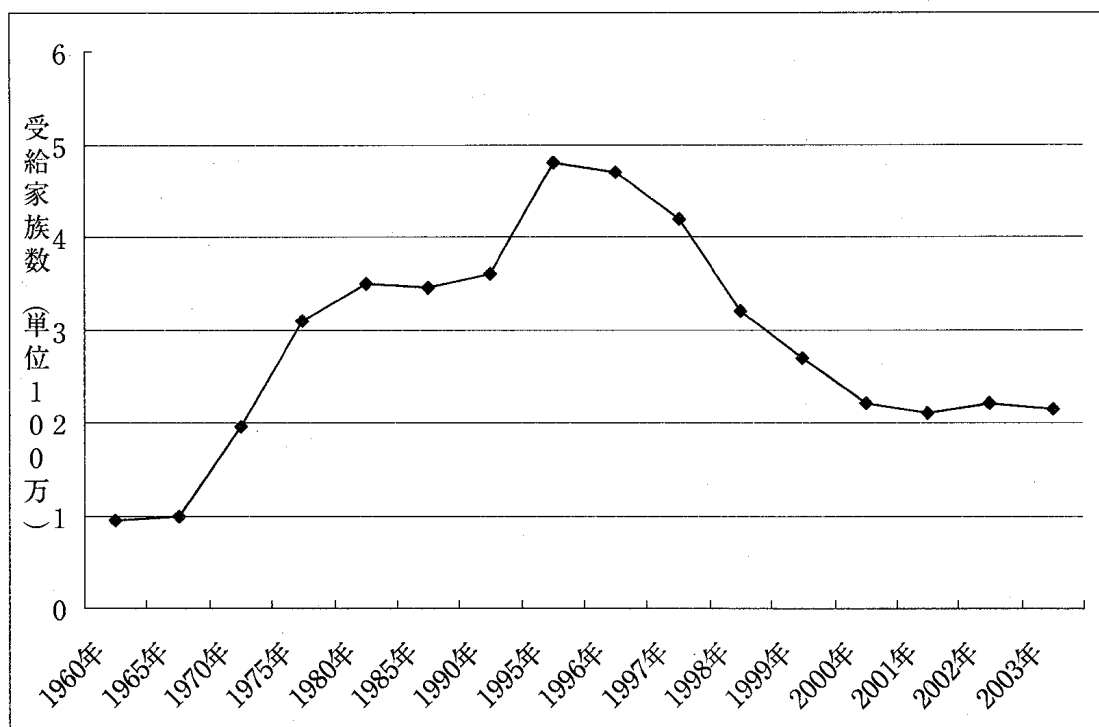


図3 AFDC/TANF受給家族数の減少

出典資料：Congress Research Service Report “welfare Reform :TANF Trends and Data 2003 Nov

祉の受給者減少にTANFの影響があることは間違いない。(Burke, Greenberg, Sawhill, Weaver, Haskins, and Kane9)

Sawhillらによれば、福祉の受給要件が厳しくなったことに加え、1996年から2000年の好景気によって、低賃金の労働者が大量に求められたため、シングルマザーがフルタイムの仕事につくことができたこと、就労すれば低賃金をカバーしてもらえるETIC（勤労者所得税額控除）が適用されるなど、働くことへのインセンティブが強化されたことなどの要因が複雑に絡み合っ、受給者が減少したと見られている。(Sawhill)

しかしながら、2000年以降は受給者は横ばいで推移している。今後、連邦政府が州政府への補助金額を減らすなどして、就労へのインセンティブを強化するのではないか、との危惧もある。今後の動向に注目する必要がある。(Burke2004, Greenberg)

(2) 母子単身世帯の生活状況の好転

図4、図5に示しているのは、シングルマザーの就労と所得の状況である。母子単身世帯の就労率を示した図4を見ると、1994年から2000年までの間に、大幅に改善していることがわかる。また、図5からは、1996年の福祉改革以降、ETICを含めて、ではあるが、母子単身世帯の稼得額が扶助額を上回るようになっていことが見て取れる。

就労を促進し、福祉から自立させることがTANFの目指すゴールであったことを考えると、そのゴールは一面では達成されたといえるだろう。しかし、もちろん、すべてのシングルマザーが就労できたわけではない。

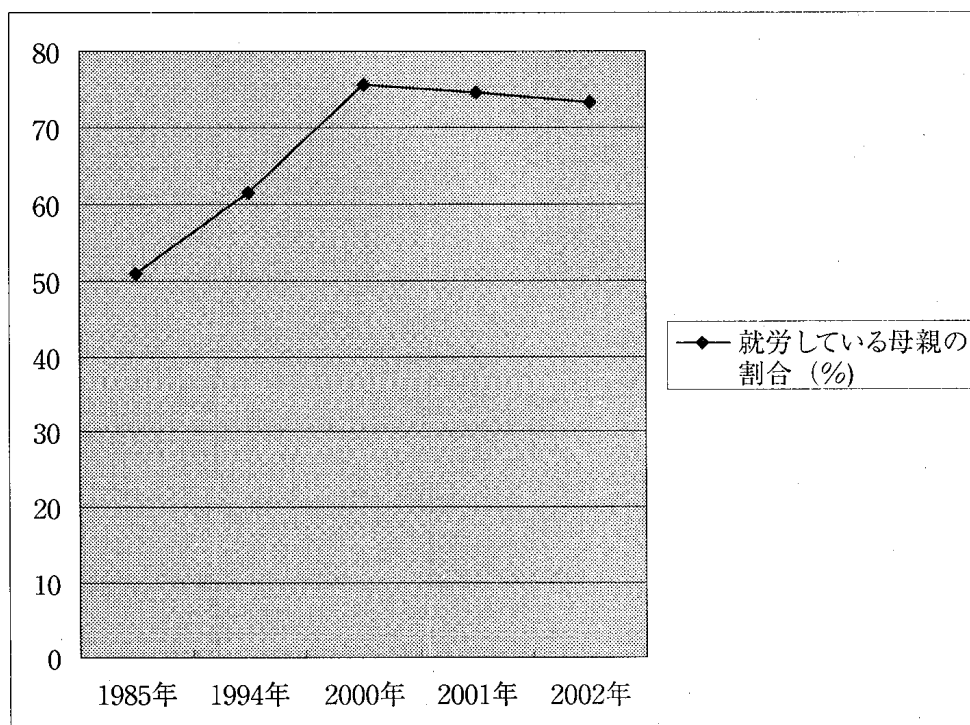


図4 就労している母親の割合（主たる生計維持者）の増加

出典資料：Congress Research Service Report “Welfare Reform :TANF Trends and Data” 2003 Nov

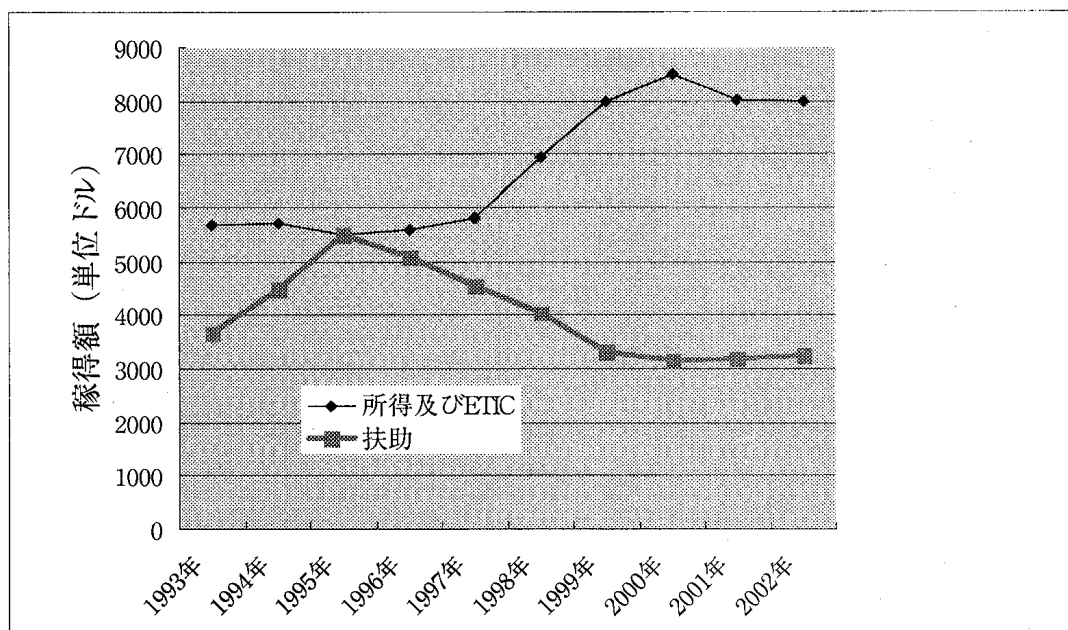


図5 収入の増加と扶助額の低下

出典資料：The Brookings Welfare Reform & Beyond Initiative 2004

5. 課題

前節で述べたように、TANFは受給者を減らし、母子単身世帯の生活を好転させた。また、制度として州独自の福祉サービスの実現を可能にしたことで、より地域のニーズに寄り添った政策を可能にしたことも評価できよう。このような成果を持ってTANFは評価されているといっていよい。

しかしながら、貧困家庭の問題がすべて解決されたわけではない。公的扶助政策としてみると、いくつかの課題が残されており、このことは、多くの論者が指摘するところである。(Moffitt, Zedlewski& Loprest314-315, ザビツキー215-221,251-252) 特に課題となっているのは、最も困難な状況におかれている家族を支援する政策がPRWORAには盛り込まれていない点である。困難な状況とは、病気、精神疾患、学歴が低い、1歳以下の子どもがいる、英語が話せないなどの理由で⁷、どうしても就労に結びつかない状況をいう。

このような受給者が一定程度存在するが、TANFでは、5年の受給後は福祉から離れざるを得ず、その後のフォローができない。(Withorn 149) 自立支援と就労をゴールとするTANFでは、支援に限界があり、新たな政策による支援が求められる。(Moffitt79)

Ⅲ. 福祉改革が実践現場にもたらした負のインパクト

前章で述べたように、権限の委譲によって福祉サービス提供の枠組みは再編成され、地域によってその枠組みは大きく異なるものとなった。再編成された体制で実践を行う現場では、さまざまな影響を受けている。数値データで見れば、TANFは一定の成果をあげてはいるが、実践のプロセスにおいてはさまざまな課題がみられる。福祉実践の質、という視点でとらえると、多大な負のインパクトがもたらされた、といわざるを得ない状況にある。このような状況を3つの角度から明らかにしておきたい。

1. 地域福祉システムの実践の枠組みの変化と複雑化

前章で明らかにしたように、2つの段階の委託によって、実際のサービス提供の枠組みが構築されている。すなわち、郡単位の地域ごとに、州政府からの委託を受けるための地域福祉システムが構築されているのである。このシステムを構成する団体は、州によってかなり異なっており、理解には困難が伴うが、いくつかの調査によってその実態が明らかになってきている。(Gais, Nathan, Lurie, Kaplan 38-45) 組み合わせのパターンとしては①官+官（行政の福祉と労働の部局が合併して再構成。窓口を一本化した例もある。）②官+民③民+民の3つがあるが、実際には官には福祉と労働の部局、民にはNPO、営利企業、宗教団体があり、そのどことどこが手をつなぐかによって、さらにいくつかの組み合わせのパターンが生まれる。

したがって、全般的な傾向を一口で述べることは容易ではないが、全般的には、労働部局の体制は強化され、一方で福祉部局の役割が相対的に縮小化される傾向にある⁸。

その結果、当然のことながら、サービス提供の中身にも変化が見られる。現金支給が大幅に減少し、就労支援のためのサービス提供が増加している⁹。

2. ワーカーのジレンマ

前項で述べた体制の変化により、現場のワーカーの仕事、役割も劇的に変化した。すなわち、仕事の範囲が広がり、役割も変化し、シンプルな役割から、複合的な役割を持つワーカーになり、より重い責任を持つことが要求されているのである。(Gais46) これまでは、福祉受給の要件にあてはまるかどうかの認定をすることだけが役割だったワーカーが、ケースマネジメントや、家族の自立のための総合的なサポートをすることを求められるようになった。そのことを端的に表しているのが、ワーカーの職名の変化である。AFDCのもとでは、認定スペシャリスト、あるいはペイメントワーカー、といった職名だったのが、ケースマネージャー、ファミリーインディペンデントスペシャリスト、といった職名に変ってきている。(Gais46 Lurie46)

しかし、そのための教育や研修の機会が十分にあったわけではない。ソーシャルワークのバックグラウンドのないワーカーが、配置転換で受給申請の相談を受けたり、反対に、就労のための相談の経験のないワーカーが就労相談にのる (Lurie46、Poole)、という状況にある。新規参入の営利企業で働くワーカーの中には、これまで全く貧困者と接した経験を持たない人もいるという。(Withorn146-147) クライエントは、相談という意味においては専門的なサービスを受けられない状況にある。

このような状況になったことの原因は、仕事探し優先の政策の転換にある。ソーシャルワークではなく、仕事探しの支援者になることが窓口のワーカーに求められている。ワーカーが対応するのは、いまや「クライエント」ではなく「ジョブシーカー」なのである。(Gais46)

以上述べたような環境の変化の中で、多くのワーカーはジレンマを抱えて仕事をしている。ニューヨーク市の委託を請けて、ソーシャルサービスを提供している107のCBO（地域のNPO）のワーカーにヒアリング調査を行ったAbramovizによれば、改革後、ワーカーは、クライエントに接するサービス提供の時間が減り、ペーパーワークに手をとられるようになったと感じているという。Abramovizが調査結果から示すのは、ワーカーは以下の3つのタイプのジレンマを感じているということである。(Abramoviz)

(1) 自分の仕事が自分でコントロールできないというジレンマ

どんなに生活の困難を抱えていても、仕事に結びつかない相談者、受給期間が終わった元受給者に対して時間を割いて相談に乗るようなことができなくなっている。とにかく、受給認定のための情報収集や書類作成に時間がとられる。すなわち、制度が求める仕事に追われて、本来の援助の時間を生み出すことができなくなっているのである。

(2) 倫理的ジレンマ

受給認定のために、あるいは受給打ち切りの決定のために収集した情報を、

クライアントの了解なしに、行政の担当部局に提出することが求められており、このことにワーカーは倫理的ジレンマを感じている。

(3) 専門職としての無能感に襲われるジレンマ

上記のような状況から、ワーカーは、自分が専門職として、生活困難を抱える人々にとって役に立つ存在になりえていないのではないか、という意識を持つようになっていく。

以上のようなワーカーのジレンマから浮かび上がるのは、生活課題、貧困問題に対応するソーシャルワーク不在の現場である。受給者は減少し、就労率はアップしても、貧困問題がなくなっていない (Jennings 130 杉本163,170-173) 原因のひとつは、このような体制にあるのではないだろうか。

3. NPOの危機

地域福祉システムの重要なアクターであるソーシャルサービス提供のNPOは分権化・民営化の渦の中で危機的な状況に陥っている。特に草の根レベルの実践組織としてのCBOが苦しんでいる。地域住民に近いところで地域づくりに貢献する、というNPOらしい役割を果たせなくなっているのである。このようなNPOの危機的な状況についてはNPO研究の立場から、多くの論者が指摘しているが、(Reich and Sommerfeld, Austin Carnochan& Austin, Lynn, Poole, Prince & Austin, Snellなど) 以下のように整理することができる。

- (1) ミッションの変更、合併などによる存在基盤の脆弱化
- (2) 行政からの資金の削減による財政面の脆弱化
- (3) 行政からのコントロールの強化による独立性担保の危機
- (4) 企業、宗教団体との競争や、NPOの間での資金獲得のための競争による疲弊
- (5) NPOならではの、新しい価値の創造への意欲の喪失

以上のような状況の中で、NPOは行政のシャドーステートになってしまい (Lynn) 自らのアイデンティティを見失っているように見える。特に、

Jennings が指摘するように、貧困者が多く住む、都市のインナーシティのような地域においては、長いスパンで戦略的に、その地域のまちづくり、ソーシャルキャピタルの創造のための手法を模索していくことが、NPOの本来的役割として求められているはずだが、TANFのサービス提供に疲弊するNPOにはその体力がなくなっている。(Jennings 130-135) マサチューセッツ州の3つの貧困地域における、福祉改革へのCBOの取り組みについて調査したJenningsの言葉には重みがある。「福祉改革がもたらしたのは、大きな制度的非効率と無駄である。行政とCBOとの間の生産的な協働など生まれていないのである。」(Jennings138)

V. 考察——改革は成功だったのか

以上述べた、米国の福祉改革による貧困問題への取り組みから得られる示唆を、わが国の実践への示唆も盛り込みながら3点示し、まとめに代えたい。

まず第1に、冒頭でも述べたように一般的には「成功」とされるこの改革を、たんに成功と分類することの危うさを指摘したい。経済、政治の視点では、この改革は成功だったのだろうが、まちづくり、福祉の視点からはとても成功とはいえないのではないだろうか。すなわち、小さな政府を志向する政府が民営化、分権化を強力に推し進めた結果、福祉受給者は激減し、同時に元受給者(リーバー=leaverと呼ばれる)対策により¹⁰再度受給者になる事例が少ない、という効果をもたらし、福祉改革は成功だったとされる。しかし、それは、改革の一面だけを捉えた評価であって、「地域を作る、開発する」「困難を抱えた人を援助をする」という福祉の視点からの評価では必ずしもないことに注目すべきである。

第2に、福祉改革のアクターとして不可欠な存在であるにもかかわらず、その存在価値を問われるほど脆弱な存在となっているNPOと、行政との協働のあり方について問い直すことの重要性を指摘しておきたい。NPOと行政との協働、パートナーシップがお題目のように唱えられて久しい。しかし、それを生産的

な協働にしていけることはそれほど簡単なことではない。行政の側の制度改革により、NPOへの委託が増えたことによって「たなぼた式」にNPOにもたらされた協働の枠組みにしがみついているだけでは、Jenningsの指摘するように、生産的な協働は生まれないだろう。

協働がもてはやされる日本の状況を省みるとき、その委託が生産的な協働になりうるものなのかどうかの吟味がなされているのか、心もとなさを感じる。委託事業に依存し、多くのものを失いかけている米国のNPOの実践から、われわれは多くを学ぶ必要があるのではないだろうか。

第3に、地域にセーフティネットを構築するのは誰なのかを考える上での示唆を、米国福祉改革の実践が与えてくれることを記しておきたい。セーフティネット構築を再検討することは、ニートやフリーターの高齢化、生活保護受給者急増への対応に迫られるわが国においても喫緊の課題である。これらの課題に安易に民営化、分権化で対応しようとすることの危険性は、わが国においてもすでに指摘されているところである¹⁾。所得保障としての基本的なセーフティネットはいうまでもなく政府の責任で張り巡らされなければならない。そして、そのネットをさらに細かく、より安全安心なものにするときに、分権化・民営化があるのではないか。その際のアクターとしてNPOの存在意義がある。NPOは、地域にソーシャルキャピタルを構築することで、目の細かいネットを編み出していけるのである。

地域にソーシャルキャピタルを創造する、という戦略を持つことが重要なのは、たんにひとりひとりの生活困難者へのサービスの提供だけでは、問題は解決しないからである。このことは、米国のワーキングプアの問題が象徴していることである。地域の中に仕事を続けることをサポートする体制、あるいは、たんに高賃金のために働くのではなく、地域のために働くことができるような仕事を作り出す、という仕事の創造ができる体制、そのような体制を作っていくことでしか、結局細かなセーフティネットは構築できないのである。NPOがそのソーシャルキャピタル創造のための中心的な役割を担い、創造のための青写真を描くことが求められよう。

注

- 1) 特に、2002年前後に上院・下院の議員向けに、この改革の概要と見直すべき論点をまとめたレポートが数多く編纂されている。本論ではこれらの中から、先行研究で引用されることの多い3冊をメイン資料として検証した。すなわち、福祉改革の立案にかかわった立場から修正案を提示する、Haskins, Ron and Blank, Rebecca M. eds, *The New World of Welfare*, (2001) Brookings Institution Press、福祉改革の成果を統計データにより示した、Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and Kane, Andrea eds., *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, (2002)、The Brookings Institution、福祉研究の立場から批判的に検証をした Albelda, Randy and Withorn, Ann eds, *Lost Ground: Welfare Reform: Poverty and Beyond*, (2002) South End Press の3冊である。
- 2) 非監護の親（すなわち不在の親。父親であることが多い。）から養育費の徴収を行うため、親の搜索、確定、および児童扶養命令を行う制度。TANFに基づいて給付を受けるものは、自動的にこの適用を受けることになる。その調査の費用の支払いは、連邦政府である。父親が支払いを拒否したり滞納した場合は雇用主に連絡され、給与から天引きされる。（杉本155-152）
- 3) 民営化の詳しい状況については木下（2002,2003）に詳細が述べられている。
- 4) たとえば、カリフォルニア州ベイエリアでは、行政機関中心のコンソーシアムを組織化しているし、ウィスコンシン州のミルウォーキー郡ではほぼすべてをNPOに委託している。（Austin）
- 5) たとえば、ジョージア州では、申請を希望する場合は、申請以前にまず、5週間にわたる職探しをした上で、その証明をもらわなければ受給の申請を受け付けない、という厳しいものになっている。（Gais, Nathan, Lurie and Kaplan 40）
- 6) 現場での体制の多様性については、Gaisらが、1997年と1998年に19州を対

象に行った調査 (Comparative field analysis) ならびにジョージア、ミシガン、ニューヨーク、テキサスの4州の11のフィールド (地域福祉システム) で行った調査 (Frontline Management & Practice Study) などによって明らかにされている。(Gais, Nathan, Lurie and Kaplan 38-45)

- 7) 身体的疾患、精神的疾患の両方があてはまる場合も少なくない。(アーバンインスティテュートの1997年と1999年の調査による) (Zedlewski and Lopest 315)
- 8) このことは、上記4州の調査、すなわちGaisらが11の地域福祉システムの現場マネジメントの状況について調べた調査データが示す、現場ワーカーの数からも明らかである。すなわち、州を問わず、いずれの現場でも、労働部門に配置されるワーカーの割合が高くなっている。詳細はGais, Nathan, Lurie, Kaplan 44-45
- 9) 例えば保育サービス、通勤のための移送サービスなど (Gais, Nathan, Lurie, Kaplan 50-51)
- 10) 所得保障の政策と、厳しい受給制限により、実際には福祉に戻って来ない元受給者が多いために、AFDCに比べると福祉依存から脱した元受給者が多い、という評価につながっている。(Allbelda& Withorn 3-5)
- 11) 例えば、高知市長の岡崎誠也氏は、2005年8月14日の朝日新聞「私の視点——今自治体で」という記事において、生活保護制度は憲法の定める生存権保障であることを踏まえたうえで、現在の三位一体改革論議の中で進められている、生活保護財源の国から地方への転嫁は国の責任を度外視するものだと厳しく指摘している。

参考文献

- Abramoviz, Mimi (2005) The Largely Untold Story of Welfare Reform and Human Services, *Social Work*, 50 (2) , 175-186
- Albelda, Randy and Withorn, Ann (2002) Introduction, Albelda, Randy and Withorn, Ann eds, *Lost Ground: Welfare Reform: Poverty and Beyond*,

1-7, South End Press

Alexander, Jennifer (1999) The Impact of Devolution on Nonprofits: A Multiphase Study of Social Service Organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 10 (1) , 57-70

Austin, Michael J. (2003) The Changing Relationship Between Nonprofit Organization and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32 (1) , 97-114

Burke, Vee. (2004) Welfare Reform: An Issue Overview, *CRS Issue Brief for Congress*, Congressional Research Service

Carnochan, Sarah JD, and Austin, Michael J. (2003) Implementing Welfare Reform and Guiding Organizational Change, *Administration in Social Work*, 26 (1) , 61-77

Haskins, Ron and Blank, Rebecca M. (2001) Welfare Reform: An Agenda for Reauthorization, Haskins, Ron and Blank, Rebecca M. eds, *The New World of Welfare*, 3-32, Brookings Institution Press

Gais, Thomas L. Nathan, Richard P. Lurie, Irene and Kaplan, Thomas. (2001) Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996, Haskins, Ron and Blank, Rebecca M. eds, *The New World of Welfare*, 35-69, Brookings Institution Press

Golensky, Martha and DeRuiter, Gerald L., (1999) Merger as a Strategic Response to Government Contacting Pressures: A Case Study, *Nonprofit Management & Leadership* 10 (2) , 137-152

Gordon, Linda (2002) Who Deserves Help? Who Must Provide?, Albelda, Randy and Withorn, Ann eds, *Lost Ground: Welfare Reform: Poverty and Beyond*, 9-25, South End Press

Greenberg, Mark (2004) Welfare Reform, Phase Two, *The American Prospect*, 15 (9) , 4pgs

Jennings, James (2002) Welfare Reform and Neighborhoods: Race and

- Civic Participation, Albelda, Randy and Withorn, Ann eds, *Lost Ground: Welfare Reform, Poverty and Beyond*, 129-144, South End Press
- Lurie, Irene (2002) Changing Welfare Offices, Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and Kane, Andrea eds., *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, 41-48, The Brookings Institution
- Lynn, Laurence E. (2002) Social Services and the States: The Public Appropriation of Private Charity, *Social Service Review*, 76 (1) ,58-82
- Moffitt, Robert A. (2001) From Welfare to Work: What the Evidence Shows, Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and Kane, Andrea eds., *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, 79-86, The Brookings Institution
- Murray, Charles, (2001) Welfare Reform: Family Formation, Haskins, Ron and Blank, Rebecca M. eds, *The New World of Welfare*, 137-168, Brookings Institution Press
- Poole, Dennis L. (2003) Scaling Up CBOs for Second-Order Devolution in Welfare Reform, *Nonprofit Management & Leadership* 13 (4) ,325-341
- Prince Jonathan and Austin, Michael J. (2001) Innovative Programs and Practices Emerging from the Implementation of Welfare Reform: A Cross-Case Analysis, *Journal of Community Practice*, 9 (3) , 1-14
- Reisch, Michael and Sommerfeld, David, (2003) Interorganizational Relationships among Nonprofits in the Aftermath of Welfare Reform, *Social Work*, 48 (3) ,307-319
- Sawhill, Isabel V., Haskins, Ron. (2002) Welfare Reform and the Work Support System, Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and Kane, Andrea eds., *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, 107-119, The Brookings Institution
- Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and Kane, Andrea. (2002) Results to Date, Sawhill, Isabel V., Weaver, Kent R., Haskins, Ron and

Kane, Andrea eds., *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, 9-19, The Brookings Institution

Snell, Lisa. (2003) *Weighing Welfare Reform and Privatization, Annual Privatization Report 2003*,
<http://rppi.org/apr2003/weighingwelfarereform.html/>

Nightingale, Demetra S. & Pindus, Nancy B. (1997)
Privatization of Public Social Services: Urban Institute,
<http://www.urban.org/urlprint.cfm?ID=6213>

Withorn, Ann (2002) *Friends or Foes?: Nonprofits and the Puzzle of Welfare Reform*, Albelda, Randy and Withorn, Ann eds, *Lost Ground: Welfare Reform: Poverty and Beyond*, 145-161, South End Press

後藤玲子 (2000) 「第 8 章 公的扶助」 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進国の社会保障：アメリカ』東京大学出版会、151-168

木下武徳 (2002) 「アメリカにおける1996年福祉改革法とチャリタブルチョイス：宗教団体への福祉サービスの民間委託」『海外社会保障研究』(141)、81-90

木下武徳 (2003) 「第 6 章 アメリカ社会福祉政策におけるプライヴァタイゼーション」 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会、187-214

マックス・B・ザビッキー (渡瀬・木下・岩田・渋谷訳) (2003) 「第 7 章 アメリカ福祉改革への疑問：評価の視点と方法の問題点」『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会、215-257

難波利光 (2000) 「第 1 章 第 5 節 福祉依存から就労自立による社会保障削減期」 住居広士・アッカンプアム・アンドル・MMPG総研・伊原和人・須田木綿子『新版アメリカ社会保障の光と影』大学教育出版、104-112

根岸毅宏 (2001) 「第 2 章 アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」 渋谷博史・内山昭・立岩寿一『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会、61-93

杉本貴代栄（2003）『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房

砂田一郎（2000）「第3章 連邦制・地方自治・立法過程：社会保障・福祉をめぐる争点——対立の変化——」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進国の社会保障：アメリカ』東京大学出版会35-36