



アメリカ社会福祉政策

木下 武徳

(コミュニティ政策学科教員)

はじめに～自己紹介をかねて

京都で生まれ育ち、京都にある大学・大学院を経て、北海道で12年間勤め、2016年4月よりコミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科に所属しています。まだわからないことが多く、戸惑うことが多いのですが、頑張っていきたいと思っておりますので、どうぞよろしく申し上げます。

さて、私の研究テーマについては、現在、生活保護制度、生活困窮者自立支援制度、アメリカ社会福祉政策などを中心に研究をしています。なかでもアメリカ社会福祉政策については、大学院生時代に中心的に取り組んだテーマです。以下、簡単にですが、アメリカ社会福祉政策についての研究について紹介したいと思います。

I. きっかけ

私がこのテーマに取り組む背景には、私が大学の卒業論文を書いていた時期が介護保険法成立の前年の1996年だったことにあります。介護保険制度は、それまでの行政責任による福祉サービスの提供（措置制度）をやめて、利用者と民間事業者の利用契約を通して民間の介護サービス購入の利用料を助成するという仕組みに変えました。これにより、多くの民間事業者が参入し、福祉の民間化が進められました。当時、介護保険制度について行政責任の後退や保険制度とすることの是非等に大きな議論がありました。私自身もこの議論、特に福祉の市場化をどう見るのかということについて大きな関心を持ちました。

大学院に入り、当初、福祉の民間化、市場化の研究が進んでいるイギリスの研究をしようと思っていました。しかし、調べてみると、イギリスの研究者が福祉の民間化、市場化がより進んだアメリカを研究していることがわかりました。では、そのアメリカでは福祉の民間化や市場化がどのように展開しているのかについて日本ではほとんど研究されていないことに気づきました。そこで、アメリカの社会福祉政策について研究することにしました。

II. これまでの主な研究

アメリカでは、行政の社会福祉制度は発展せず、19世紀半ばから民間慈善活動、そして現在は福祉NPOが中心的に取り組んできました。ただ、より詳しく見ると、19世紀後半から多くの公的資金が民間の福祉事業に費やされてきました(木下2000)。また、1960年代、70年代のアメリカの社会福祉政策の拡大も民間委託により進められてきました。そのため、レーガン政権での福祉削減が福祉NPOに大きな打撃になりました。1996年にはワークフェア改革とよばれる大きな公的扶助改革が行われ、利用期間の上限や労働要件が設定されました。同時に、地域によっては福祉事務所の民間委託も進められました。特に、ウィスコンシン州では福祉事務所の運営自体が競争入札で営利・非営利の団体に民間委託されました。こうしたアメリカの福祉の民間化について、その歴史および現在のロサンゼルスやウィスコンシン州の事例から具体的にアメリカの福祉の民間化について検討してきました(木下2007;2010;2015)。

III. 現在の研究

現在、不服申立制度(=審査請求等)について研究を始めています。近年、日本の生活保護の基準が切り下げられてきています。2000年に入ってから、老齢加算の廃止、母子加算の廃止(後に復活)、2013年からは生活扶助基準、住宅扶助基準、冬季加算等の切り下げと続いています。特に、2013年からの生活扶助基準の切り下げについては、全国で1万人以上の生活保護利用者の不服申立があり、その後、裁判となっています。

アメリカは周知のように訴訟大国であり、公的扶助の分野でも不服申立や裁判がその制度設計に大きな影響を与えてきました。それでは、アメリカではどのような不服申立制度が設けられており、またそのためにどのような支援が行われているのかについて調べたいと考えました。それに触発されたのは、アメリカのニューヨーク市立大学ハンターカレッジのビッキー・レンズ(Vicki Lens)教授の一連の研究です。レンズ教授はソーシャルワーク学部で公的扶助の法的な視点から公的扶助の実施上・運営上の問題やその支援のあり方について長年研究をされてきました。レンズ教授の研究で注目に値するのは、法律家として公的扶助の法的な問題を直接扱うのではなく、法律に基づいた公的扶助制度が実際に福祉事務所のケースワーカーによってどのように実施されているのか、また不服申立がどのように実施されているのか等を扱っていることです。いわゆる「ストリートレベルの官僚制」の視点から、公的扶助の法的な問題を扱っているのです(木下2011参照)。例えば、Lens(2007)では、制裁を受けても審査請求をする人とならない人がいることに注目し、ニューヨーク市で審査請求した人14人、しなかった

人14人の合計28人のインタビュー調査よりその差異を明かにしています。それによると、審査請求をしない人も審査請求を知っており、福祉事務所の決定は誤りであると考えているが、ワーカーとの日頃のやり取りから行政に対する不信があり、審査請求はうまくいかないと考えていました。一方、審査請求をする人は家族や友人、コミュニティ団体等のアドバイスや支援を受けており、社会的ネットワークの重要性が指摘されています⁽¹⁾。

このような視点で不服申立制度について研究することは、公的扶助の権利性をどのように保障するのかという視点にたったとき、非常に重要なテーマだと思いました。アメリカでもそうですが、日本の生活保護も法律上の規定やマニュアルと実際の運営実態が異なっていることが多いです。もちろん、その背景には、市民や公務員の公的扶助や人権、利用者に対する疑義や不信感、ケースワーカーの専門性・人員の欠如・不足、貧困問題の複雑さ・深刻さなどがからみあっているので、その問題の解決は容易ではありません。特に、ケースワーカーと利用者の関係性は個別的・閉鎖的（見えにくい）であるなかで、制度のルールや情報、裁量を持っているケースワーカーが上位に立ち、制度のルールや情報を詳しく知らず、ケースワーカーの言うことを聞かないと生活保護が打ち切られるのではないかという恐れのある利用者はケースワーカーに従わざる得ないという上下関係（＝権力関係）が生じがちです。そのため、不服申立制度がなければ、問題が露見することは困難になります⁽²⁾。

以上のことから不服申立制度の利用や支援の実態や課題を、アメリカと日本とを対比しながら研究していきたいと考えています。この研究を通して、公的扶助のあり方について、より深く考え、社会福祉の権利性をどう保障するのかを検討していきたいと思います。

【注】

- (1) レンズ教授は今年2016年に『Poor Justice』を公刊され、いかに不服申立が行われているのか、また、こうした不服申立がどのように政策を変更しているのかを明らかにしています（Lens 2016）。
- (2) ケースワーカーの対応については、オンブズマン制度も生活保護の運用について一定程度重要な役割を果たしているようです。例えば、札幌市ではオンブズマン制度が2001年3月に開始され、2011年3月までの10年を総括した報告書（札幌市2011:11）をみると、その間の苦情申立件数は1203件であり、そのうち生活保護についての件数が179件と一番多くなっていました（二番は道路101件）。生活保護の不服申立制度と同様にあまり知られていないと思いますが、生活保護の不服申立がしにくい／できない利用者にとって、オンブズマン制度の苦情申立も問題の解決のための重要なツールとなります。

【文献】

木下武徳（2000）「アメリカ社会改良期における『ニューヨーク・システム』の発展－民間福祉施設への公的補助金はいかに増大したのか－」『福祉社会研究』（京都府立大学）創刊号：

pp.25-35。

木下武徳 (2007) 『アメリカ福祉の民間化』 日本経済評論社。

木下武徳 (2010) 「ロサンゼルス福祉改革における民間化の特質－GAINケースマネジメントを中心に」 渋谷博史・塙武郎編 『アメリカ・モデルとグローバル化II－「小さな政府」と民間活用－』 昭和堂：pp.187-225。

木下武徳 (2011) 「アメリカ福祉改革下における福祉事務所研究」 『貧困研究』 6, 明石書店：pp.112-116。

木下武徳 (2015) 「ウィスコンシン州における福祉事務所の民間委託の変遷－NPMからみたW-2委託契約の分析を中心に－」 『國學院経済学』 63(2) 國學院大學：pp.83-129。

札幌市オンブズマン (2011) 『平成22年度 札幌市オンブズマン活動状況報告書』

Lens, Vicki (2007) “Administrative Justice in Public Welfare Bureaucracies: When Citizens (Don’ t) Complain” , *Administration & Society*, 39(3) : pp.382-408.

Lens, Vicki (2016) *Poor Justice: How the poor fare in the courts*, Oxford University Press.