

彼らはどこへ行ったのか？

－福祉改革1年後のウィスコンシン－

相 内 真 子*

序章

第一章 さまざまな問題

- (1) 福祉事務所：受給者削減競争の現場
- (2) Wisconsin Works(W-2)の1年
- (3) 無保険者の増大
- (4) 民営化される福祉

第二章 福祉哲学の変容：リベラリズムとパターナリズムの「幸福な」結婚？

終章 成功と呼ぶには早すぎる

註および参考文献他

図表

序 章

1996年8月、クリントン大統領が署名した福祉改革法は、「労働」や「責任」、そして「家族」の重要性を強調し、それぞれの根本的な価値をアメリカ市民に再確認させ、それによって、彼の選挙公約である「惰性に陥ったこれまでの福祉政策を終わらせる」(end welfare as we know it) というゴールを、高らかに謳いあげたものである。福祉は社会的弱者が請求できる「権利」ではもはやなく、「労働(意欲)」と引き換えに期限付きで与えられる「一時的援助」にすぎない。かくして、ニューディール以来61年間にわたるアメリカの福祉政策は終わりを告げたのである⁽¹⁾。

福祉改革の中心は、AFDC (Aid to Families with Dependent Children =扶養を要する子をもつ家族への援助) からTANF (Temporary Assistance for Needy Families =貧困家庭に対する一時援助) への転換にあり、貧困家庭(その多くがいわゆるシングル・マザーとその子

*北海道女子大学人間福祉学部生活福祉学科

キーワード：Welfare, Wisconsin Works, New Paternalism

どもたちからなる)への現金給付を廃止し、就労を含む受給者の「望ましい」生活態度を奨励することになった。加えて、この改革は、政策の立案と施行に州政府の自由裁量を大幅に認め、福祉受給者数をいかに削減するかの方法に「革新的」なアイデアを求めた。各州は、受給者減少の実績をあげるべく競いはじめたのである。

新福祉法成立の背景には、アメリカ社会の保守化傾向をみてとることができる。多くの論者が指摘するように、改革のターゲットはシングル・マザーである⁽²⁾。彼女たちに対して一般市民がもつステレオタイプ的なイメージは、おそらく、「未婚のまま出産しあるいは離婚を繰り返して定職にも就かず、半ば習慣化した福祉依存から脱け出せないまま子どもの教育を放棄した、家族崩壊の元凶である女性たち」というものであろう。すなわち、シングル・マザーを含む福祉受給者たちの慢性的な福祉依存こそが、受給者の労働意欲を喪失させ、社会から活力を奪い、アメリカの基本的価値である家族と地域社会の互助の精神を危機に陥れている、とみるのである。こうした人々を「依存の悪循環」から引き戻して、「労働の喜び」を経験させ、「親としての責任」を自覚させ、「家族の価値」を再確認させることが、クリントン政権の福祉政策の最大の目標であった。こうした「福祉哲学の変化」⁽³⁾を背景に、受給者数は1993年1月から98年3月までに37%減り、890万人にまで減少したとされている⁽⁴⁾。

ところで、ウィスコンシン州は、87年に知事に就任したトミー・トンプソンが、就労プログラムを組み込んだ福祉政策を早くから推進してきたが、97年9月に施行されたWisconsin Works (以下W-2)は、他州の改革法に比べて特に厳格な内容で知られている⁽⁵⁾。導入後1年を経た98年秋には、W-2や、他州の新政策を含むアメリカの福祉政策の大転換がもたらしたインパクトについて、マス・メディアや学会を中心に活発な議論が展開された。他方、政府レベルでは、ウィスコンシン州をはじめ他の多くの州が、新福祉政策の効果に関する追跡調査を、同年9月現在でまだ開始していないか、結果を明らかにしていない。

筆者は、97年夏、福祉改革がもたらすであろうインパクトについて、連邦とウィスコンシン州取材調査し、さらに1年後の98年夏、ウィスコンシン州を中心に前回調査のフォローアップを行った。小論は、同州において収集した資料と関係者へのインタビューを基に、W-2がもたらした問題とその背景を探り、解決へのアプローチを展望するものである。

なお、本調査は、平成10年度北海道女子大学特別研究費(海外研究)の交付に拠る。

第一章 さまざまな問題

(1) 福祉事務所：受給者削減競争の現場

連邦各州は、新福祉法の下で受給者削減競争を展開している。福祉担当者は、公的扶助の申請者を受給者リストに加えないため、可能な限りの方策を講じているようにみえる。各州の福祉事務所に共通する戦術のキーワードは、“diversion”(福祉受給に向う流れを他へそらす)であり、あらゆる努力が福祉申請の意欲を阻害させることに注がれている。たとえば、コロラド州のある事務所は、受給希望者に当座の現金を支給し、そのうえで、しばらくは再申請が認め

られないことを納得させる。バージニア州やメリーランド州もこの戦術を採用している。また、ケンタッキー州では、申請受付前5日間の真剣な就職活動を受給の条件としているが、この期間に受給希望者の約三分の二が申請を放棄するという。フロリダ、オレゴン、ニューヨーク州をはじめ他の20州以上が、旧福祉法のもとであればほぼ自動的に受給資格が獲得できたであろう何千もの家族を、別ルートに振り分けている。

多数の州で採用された“diversion”プログラムは、米国の良好な経済や福祉行政における文化の変化と共に、福祉受給者急減の理由のひとつにあげられる⁽⁶⁾。“diversion”プログラムは、広く認知されるようになったとはいえ、一方で議論の対立を引き起こしている。すなわち、福祉改革推進派は、新福祉法に盛り込まれた政策が、伝統的な福祉の基本的前提を完全に書き換えるものであることを認めた上で、旧来の福祉政策があまりに安易に多くの家族を公的福祉に依存させてきた点を批判する。すなわち、彼らによれば、政府がやるべきことは、受給者たちが福祉に代わる他の選択肢を見つける努力を手助けすることであり、福祉は最後の手段として用いられるべきなのである⁽⁷⁾。他方、生活困窮者を支援する団体は、福祉の「哲学の変化」が直ちに「手続き上の変化」に変換されたため、受給申請が困難になり、実際に緊急に援助が必要な困窮者が、支援を受けられない実態を批判する⁽⁸⁾。

福祉受給希望者の申請意欲を殺ぐための「努力」によって、それまで申請者の80%が受給者となっていたニューヨーク州では、その割合が25%に減少した。同州の福祉事務所では、公的扶助が最終手段であること、労働を伴うものであることの説明に始まり、申請者が、地域社会や教会、その他の慈善団体から援助を受けられないかどうか、親兄弟や親戚に経済的支援を求められないかがチェックされ、ケースワーカーの中には、申請者を前にその母親や親戚に電話をかけるものまで現れている。福祉事務所ではまた、フィナンシャル・プランナーが、申請者の困窮程度と技術能力を判定して就職活動に向かわせる。申請者は、この他に、1カ月程度の職業訓練クラスへの参加と、各自に決められたスケジュールに沿った行動を義務づけられる。福祉事務所とのいざこざを嫌う多くの困窮者は、最初から事務所に現れないか、あるいは途中で申請をあきらめてしまうのである。

確かに、福祉依存よりは申請者の労働意欲を刺激する方が良いとする見解に、異を唱える人は少ないであろう。しかしながら、ケースワーカーの職務上の関心と意欲が、可能な限り多くの受給者予備軍を福祉から遠ざけることに向けられるとすれば、援助を本当に必要とする家族たちを探し出すという本来の仕事に、彼らはどれほど意識的でいられるだろうか？

現実には、受給者予備軍の女性や男性に「福祉はいらない」と自ら言わせる方向に状況は向かいつつある。福祉へのハードルはどんどん高くなり、ミズーリ州では、受給希望者が1週間に10人の雇用者と面接しそれを4週間続けることを申請の条件としているが、2週間で12人以上の雇用者と接触することを義務づけたフロリダ州では、申請者のうち実際に受給者になるものは半数以下にとどまり、「職探し」要件が、受給者減の主要な原因であることは明かである。

“diversion”プログラムを最も厳格に遂行しているとされるカンザス州では、新福祉法によって受給者数は44%も減少した。就労プログラムを通して就職できるものもいるが、その多くは低賃金で一時的な仕事である。

新しい福祉プログラムは、受給者の減少という「成功」をもたらしたが、一方で、現実に公的扶助を必要とする人を遠ざけている可能性がある。申請者の多くが、英語がうまく話せず、十分な教育を受けておらず、かつ政府への不信感が強い地域では、福祉からの離脱が、他の収入源を見つけたからなのか、それとも就労という受給条件を満たせない理由の説明ができないためなのかは不明である。さらに、“diversion”の行き着く先として、受給者予備軍の他州への押しつけがある。合衆国全体の四分の一の福祉受給者を抱えるカリフォルニア州の、ある福祉事務所に援助を求めた女性は、隣接するオレゴン州から2才と3才の子どもを連れ、妊娠7カ月の身体で引っ越し用のレンタ・トラックを運転してやってきた。オレゴン州の福祉事務所は、カリフォルニア州に住む実母と暮らすよう彼女を説得して、トラックとモテル一泊分の費用を彼女に与えたのである。荷づくりと長時間の運転で、この女性の出産のリスクは高い。オレゴン州の受給者リストからカリフォルニア州の受給者リストへの、この「究極の」“diversion”をめぐる、二つの州の間で非難の応酬が続いている(9)。

(2) Wisconsin Works (W-2)の一年

W-2の施行以降1年間に、ウィスコンシン州の福祉受給者数は70%も減少し、1998年10月現在の福祉受給ケースは10,875件である(10)。W-2を推進したトンプソン知事は、これを州の福祉改革の「成功の証」と高く評価する。しかし、州のケースの87%を管理するミルウォーキー・カウンティ(郡)では、福祉業務の運営をめぐる、様々な問題とそれへの批判が噴出している。批判は、主として、一貫性に欠けるケースワーク、不熱心な職員の対応に向けられる。すなわち、就労が条件である受給者たちの多くは、たとえ職を得たとしても、パートタイムと臨時職の間を行ったりきたりするばかりであり、彼らは、福祉政策の立案者たちが予想できなかった収入減に直面している。他方、福祉サービスは、効率的な運営を目的に民営化されたはずであるが、利用者の多くは、それぞれのケースワーカーが、州の発行したマニュアルにあるような「自立のためのパートナー」どころか、熱意に欠け、折り返しの電話さえかけてこない、冷淡な人間だと感じている。

非効率や熱意の欠如は、当初からプログラムに内在していたという指摘もある。福祉プログラムを運営するミルウォーキー地区の5つの民間エージェンシーは、扱うケースの数の多少にかかわらず、州から受け取る運営経費は一定である。また、各エージェンシーは、それぞれ管掌地区を独占し、他のエージェンシーと競合しないシステムになっている。したがって、理論上、エージェンシーは、福祉サービスを控え目にとどめようとする動機をもつといえる。なぜなら、後で詳述するように、支出を抑えるほど彼らの利益は上がるからである。こうした福祉サービスの民営化は、まさに、「政治的ゲリマンダリングによるカルテル」(11)といえよう。サービ

スをめぐるエージェンシーとのトラブルを嫌って、受給者の中には、福祉を離れて自分で仕事を見つける者も出てきており、皮肉にもW-2の精神は有効に機能しているといえるのである。

全米のほとんどの州が、就労プログラム付きの福祉改革を開始した中で、とりわけW-2が目されるのは、就労支援の活動に多額の予算を注入したからである。すなわち、事実上例外を認めない就労プログラムを実施するにあたり、受給者の経済的自立への足掛かりとされるCSJ (Community Service Job = 地域奉仕労働) ⁽¹²⁾に大きな予算をつけ、彼らの就労を促進するための「投資」は、旧システムを45%上回ったとされている。しかしながら、その一方で、受給者の就労を推進する上で不可欠な、州が補助する保育サービスは、十分に機能しているとは言い難い。

実際、保育サービスは、官民の競合関係が災いして十分に機能していない。州内で民営化が最も早く進行中の、前出のミルウォーキー・カウンティでは、保育サービスの管轄をめぐって、これまで担当部局がおかれていたカウンティと、仕事の一部を引き継ぐことになった民間エージェンシーとの間に問題が生じている。規則上は、民間側が申請者の保育サービスの受給資格を判定し、カウンティ側がそれを再点検した上で、保育提供者に費用を支払うことになっている。カウンティ側の仕事は、福祉サービスの全面的な民間委託に抵抗する州の職員のために、職場を確保する目的で残されたものだが、その結果、保育サービスをめぐる官民間の文化や手続きの違い、そしてコンピューターの違いまでが、大きな混乱を引き起こすことになったのである。

事実、民間エージェンシーで、保育サービスを受ける資格が認定されたと信じた数千人の受給者が、後で思わぬ障害にぶつかることになった。カウンティと民間の職員間、またコンピューター同士で、コミュニケーションがうまくとれず、入所予定者（子どもたち）の保育施設への振り分けが混乱して、働く母親たちは、子どもの預け先を失い、何度も困惑させられたのである。中には、こうしたトラブルの結果、保育施設がすぐ見つからず、せっかく就いた仕事をあきらめて、再び福祉の受給者に戻った例もある。また、民間エージェンシーが認定した保育サービスが、カウンティ事務所で認められず、保育所や保育者が、州から保育料を支払われなかった例もある。保育提供者の中には、W-2受給者の子どもへの保育サービスを、断るものさえでてきている⁽¹³⁾。

ウィスコンシン州の非営利組織“Council on Children and Families”のAnne Arnesen 代表は、以上のような問題に加えて、W-2下の新しい保育行政が、未成年のシングル・ペアレント（そのほとんどはシングル・マザーである）に与えるインパクトの重大性、とりわけ、保育料の一部負担が、彼らにとって大きな重荷であることを指摘する⁽¹⁴⁾。未成年のシングル・ペアレントにとって、学業継続の可能性は、無料の保育サービスを受けられるか否かにかかっている。彼らが、Learnfare⁽¹⁵⁾プログラムにある場合には、保育料の一部負担は免除される。すなわち、未成年のシングル・ペアレントが、W-2の就労プログラムに参加する自分の親と

居しつつ学業を継続している場合である。これ以外のシングル・ペアレントは、高校に通いながら、費用を一部負担して保育サービスを受けることになる。また、高校を中退した18-19歳のシングル・ペアレントは、前出のCSJに就きながら高校を卒業することが義務づけられ、保育費の負担分は、その就労報酬から差し引かれる。さらに、これらすべてに相当しない、無収入の未成年のシングル・ペアレントの子どもの保育費の負担分は、シングル・ペアレント自身の親の負担となるが、実情は、その多くが負担できないか、あるいは負担する気がないかのどちらかである⁽¹⁶⁾。

以上みたような保育料の一部負担、さらに、受給資格の認定までにかかる時間や手続きの煩雑さ、保育補助プログラムに関する情報の不十分さとアクセスの悪さ、これらを反映してか、W-2の保育希望者リストに、「待ち」はほとんどなくなっているという⁽¹⁷⁾。W-2施行前の1996年に26,284人いた保育補助プログラムの子どもの数が、施行わずか3カ月後の97年12月には、19,458人に減っているのである⁽¹⁸⁾。子供たちはどこへ行ってしまったのだろうか？

Arnesen 代表は、貧しいシングル・ペアレントの学業継続と子育てとを両立させるために、保育料の一部負担を撤廃するべきだと主張している。彼女によれば、保育補助プログラムの予算は、申請者が大幅に減少したため、かなりの黒字になっている。州政府は、貧困家庭の保育料の一部負担を廃止し、他の受給資格条件も緩和するなどを表明しているが、未成年の、とりわけシングル・マザーたちが直面する障壁が、どのような形で取り払われていくのか、そのプロセスを注視する必要がある、と同代表は指摘する。

(3) 無保険者の増大

W-2の下では、生活保護と医療保険とが分離されることになった。従来の制度では、メディケイド (Medicaid = 低所得者や障害者のための医療扶助制度) が、生活保護の受給者に自動的に適用されることになっていた。新制度の下でのこの分離は、福祉サービスに混乱を招いている。

ある医療機関の調査では、メディケイドの受給資格を失ったので、治療を中止したいと申し出る患者が増えているという⁽¹⁹⁾。既に述べたように、ミルウォーキー・カウンティでは、5つの民間エージェンシーがW-2を運営している。しかし、メディケイドについては、基本的にカウンティが引き継ぎ、その業務を、民間エージェンシーを含むいくつかの事務所に分けて担当している。政府補助の医療保険は、公的扶助から脱け出したいと考える家族にとって、そのための不可欠の要素である。彼らの多くは、経済的自立への歩みを、まず低賃金の仕事に就くことから開始するが、そうした職種のひとつは、医療保険をもたないからである。

W-2が施行された97年9月以降、メディケイドの受給者は減少している。これについて、州の保健計画担当官は、好調な経済と、これまでの州の一連の福祉改革プログラムを通して雇用が増大し、メディケイドの受給 (資格) 者数は、W-2開始前に既に大幅に減少していたと主張する⁽²⁰⁾。患者数の減少で、メディケイドによる診療報酬が2割減収となった診療所や病院の

例も報告されている。だが、懸念されるのは、福祉改革に伴う行政の大規模な変更が複雑でわかりにくいいため、本来受給資格のある生活困窮者が、資格がないか失ったと誤解し、受給を申請し損ねて無保険状態におかれているのではないかという問題である。彼らの間のこうした誤解に拍車を掛けているのが、福祉事務所の膨大な取扱件数とコンピューターの誤作動、柔軟性を欠いた厳密な業務日程である。

州は、こうした問題があることを認め、受給資格者がメディケイドによる保険の適用を必ず受けられるよう、相談コーナーやホットラインの創設、病院や学校へのメディケイド専門員の配置などを決定した。にもかかわらず、メディケイドの受給者数は、かつてのような水準に戻ることはありえないという指摘もある。それによれば、受給の申請手続きも、3か月毎の更新手続きも、厳格な連邦規則の下では簡単ではなく、メディケイドが、そうした苦勞に値すると考える家族は、そう多くはないと推測されるからである⁽²¹⁾。

ウィスコンシンに限らず、どの州でもメディケイドの受給者数は減少しており、Urban Instituteによれば、1996年には、前回調査よりも50万人減少したという。問題は、就職しメディケイドを離れた人たちが、それに代る民間の医療保険に加入したかどうかである。ウィスコンシン州は、無保険者に対する新しい健康保険計画を連邦に申請した。それは、連邦と州の予算で、全州で22,700人の子どもと26,100人の親に保険の適用を拡大するものである。“Badger Care”⁽²²⁾と命名されたこの保険計画は、連邦政府によって部分的な適用しか承認されていない。州は、連邦議会へのロビイングによって全面的な承認を目指す一方、暫定的には現行の適用範囲を拡大していくような妥協を、連邦政府から引き出す努力を続けていく予定であるという⁽²³⁾。

(4) 民営化される福祉

W-2が従来の福祉プログラムと大きく異なる特徴のひとつに、福祉サービスの民間委託がある。ウィスコンシン州内72のカウンティの中で、実際にどの程度民間委託が進んでいるかについては、公式な統計は未整備で不明である。既に述べたことではあるが、州全体の福祉受給ケースの87%を扱うとされる大都市ミルウォーキーを含むミルウォーキー・カウンティでは、5つの民間会社が福祉サービスに参入している。福祉の民営化をめぐる議論の焦点は、利益追求という私企業のレゾン・デタと福祉サービスとの「ミス・マッチ」であり、福祉財源の搾取の可能性に対する懸念であった。

W-2のもとでは、民間会社は、受給者の技術能力の判定、求職・就労活動を通じた自立プログラムへの振り分け、就労が困難な薬物中毒者へのカウンセリングなど、福祉プログラムの実践において中心的役割を担うよう期待されている。しかし、現実には、前述したように、スタッフが訓練不足で職務への熱意に欠け、受給者への対応が冷淡であることが、しばしば指摘されてきた。また、州政府（カウンティ事務所）と業務を分担する場合にも、保育サービスをめぐるトラブルが、受給者に様々な不利益をもたらしていることは、既に指摘した通りである。

さらに、もうひとつの大きな問題は、福祉財源が適正に配分され支出されているかどうかで

ある。全米規模の新福祉政策の施行に伴い、各州は、州の福祉関連予算を削減する一方、福祉受給者数の多少に関わらず、連邦政府から一定額の「ブロック・グラント」を交付されることになった。したがって、受給者数の減少は、州に余剰の財源を生み出すことになり、98年9月の会計監査院の報告書⁽²⁴⁾によれば、各州の余剰金の総額は47億ドルに達し、受給者数が大幅に減少した州にとって、この余剰金は予想外のボーナスとなっている。余剰金の使途に関する検査院の質問に対して、福祉や教育など行政サービスへの再投資と回答した州が多数とはいえ、この「余剰」を生み出す福祉改革の構造そのものに、まず疑問が呈されている⁽²⁵⁾。

ミルウォーキー・カウンティでは、連邦から州に交付される福祉財源の一部を、民間エージェンシーに委託し運営を任せている。この委託契約の基本は、以下の通りである。「W-2プログラムにおいて契約した民間会社において支出されなかった予算の使途に関する報告」⁽²⁶⁾によれば、その使途については、再配分の方法が契約時に決められている。すなわち、会社側は、必要経費を差し引いた未支出分から、まず請負契約額の7%分を利益として確保することができる。次に、それを超える未支出額がある場合には、その10%が民間エージェンシーの自由裁量に任せられ、45%が州予算の削減分の補充にあてられ、さらに45%がエージェンシーによって保管され、州労働局によって承認された計画の下に、コミュニティへの投資などにあてられる。例えば、500万ドルの請負契約額のうち、60万ドルが未支出分として残った場合、500万ドルの7%にあたる35万ドルがエージェンシーの利益になり、残った25万ドルのうち10%にあたる2万5000ドルがエージェンシーの自由裁量に、45%にあたる11万2500ドルが州とエージェンシーにそれぞれ配分されるのである。

1997年9月1日から99年12月31日までを契約期間とする、ミルウォーキー・カウンティの民間福祉エージェンシーの会計報告はまだ提出されていないが、先の小論で筆者が指摘したように、サービス内容を低レベルにとどめておく限り、エージェンシーは多くの利益を得ることができる。すなわち、福祉の受給者たちは、これらの私企業によって十分に搾取の対象となり得るのである。エージェンシーによる受給者の就業能力の判定や、労働意欲を刺激するグループトレーニングのあり方にも批判がでている⁽²⁷⁾。民間委託の是非も含めて、福祉サービスの質を維持するためにどのような革新が必要なのか、福祉改革1年を経た現在、あらためて徹底した議論が必要といえるだろう。

第二章 福祉哲学の変容：リベラリズムとパターナリズムの「幸福な」結婚？

施行後1年を経過したW-2に対する評価は、その福祉プログラムの実践にみる限り、否定的側面を強調するものが多いように思われる。しかしながら、W-2の中心にある新しい福祉概念は、現金給付による福祉の有効性に対して懐疑的になりつつある州民感情を捉え、州内ではかなりの支持を獲得しているのである⁽²⁸⁾。welfare-to-work（福祉から労働へ）と呼ばれる、受給者の就労意欲を刺激し、労働を通してその経済的自立を促進すると謳われた福祉改革は、各州で実施に移されてきた。61年に及ぶ、ニューディール社会保障政策の完全な転換は、アメリ

カ社会における社会保障思想の変化を背景にしているといえよう。すなわち、社会問題の解決に、政府による積極的な経済出動を支持してきた伝統的なリベラルたちが、変化し始めているのである。

20世紀はじめの革新主義の誕生から、1930-40年代のニューディールの時代を通して、アメリカのリベラルたちは、政府役割の拡大を主張する点では一致していたが、その役割が何かについては見解が分かれていた。Brinkley (1995) は、政府役割の定義の違いから、アメリカのリベラルを、次の4つのグループに大別した。第一のグループは、経済の集中独占に反対する「反トラスト派」、第二のグループは、政府・労働界・経済界・消費者の連携を主張する一種の「コーポラティズム派」、第三のグループは、政府による規制の拡大を支持する、いわゆる「大きな政府派」、そして第四のグループは、雇用機会の増大によって個人消費を刺激する施策を支持する、「補償派」リベラルである。ニューディールは、その時々、これら4つのグループの主張を、何らかの形で政策に反映させてきたのである(29)。

第四のグループである補償派リベラルは、比較的小さなグループにとどまっていたが、1930年代に、この補償派リベラルの思想を強力に擁護したのが、イギリスの経済学者・ケインズであり、アメリカにおいてはジャーナリストのウォルター・リップマンであった。補償派リベラリズムは、1970年代のアメリカにおいて、インフレや景気の後退への処方せんとして、重用されたのである。

ところで、Kaplan (1998) は、福祉受給者に就労を要求する、権威的政府プログラムを採用する近年の社会政策が、この補償派リベラリズムを想起させる議論を展開していると指摘し、Lawrence Meadを論者の代表格に挙げている。より権威的な就労条件を主張するMeadは、W-2プロジェクトに参加しただけでなく、他の多くの州の福祉改革に影響を与えている。しかしながら、Mead自身は、自らが主張する福祉プログラムの権威的な「新しいパターナリズム」と、サービスは提供するが見返りに何の義務も求めない「補償派リベラリズム」とを注意深く区別する。

Mead(1997a)によれば、新しいパターナリズムに基づく福祉改革にとって、極めて重要な「義務」という言葉は、現代のリベラリズムとは相容れないものである。しかし、それにもかかわらず、新たなパターナリズムが、補償派リベラリズムにとって有益であるのは、このパターナリズムが、補償派リベラリズムに欠けている「権威」を補うからである。Meadは、公的扶助プログラムは、健全な家族や、教会、また善隣的な諸組織が貧しい地域社会により多く存在していたなら与えたであろう「身の程・節度(の考え方)」を、その受給者たちに与えるべきだと書いている。すなわち、Mead(1997b)によれば、権威をもった福祉監督官は、しばしば依存的な貧者に歓迎される。彼らのこれまでの経験では、ただの権力者は、彼らを過酷に扱い対応にも一貫性がなかったが、新しいパターナリスティックな福祉政策は、彼らの親や地域社会がもはや求めることを止めてしまった要求を、まさに父性的な愛と権威をもって、一貫して

彼らに突きつけ続けるものだからである。この新しいパターナリスティックな福祉政策は、「権威的な」補償派リベラリズムと呼ぶことができるだろう。

このような補償派リベラリズム, 言い換えれば, 「パターナリスティックなリベラリズム」は, 依存する貧者が直面している問題のいくつかを, 補うと同時に激化させようが, ウィスコンシンのリベラルたちに訴え, 受容されていったのである⁽³⁰⁾。W-2の審議過程では, 民主・共和の政党間に格別大きな対立はなかった。福祉政策の徹底的見直しを公約に当選した共和党知事を相手に, 議会でドラスティックな議論を展開させたのは, 福祉政策転換の将来的必然性を視野に入れた民主党であった。

貧困女性たちを長年支援してきたミルウォーキーのYWCAの代表は, W-2が, 家族を自立させ, 荒廃した都心を再建させる絶好のチャンスになると評価する。現代アメリカのリベラリズムにとって, W-2は「福祉の敵」ではないのである⁽³¹⁾。

終章 成功と呼ぶには早すぎる

アメリカの世論調査の多くは, 有権者たちが, 一方で生活困窮者を助け, 他方で成人に労働を要求する福祉政策を歓迎していることを示している。したがって, 受給者に就労を義務づける福祉政策は, 彼らを無条件に援助する福祉政策や, すべての援助を拒否する政策よりも支持が高い。しかし, 就労を義務化するためには, 職員の調達, 業務のコンピュータ化, 保育サービスの提供など, 実際には莫大な費用がかかる。経済的余裕がない州では, 最初の投資がかなり困難であろう。法制度上の改革にしても, 合意形成が可能なだけの, 政治的秩序の存在が前提となろう。したがって, 福祉政策が, すべての州で成功しているわけではない。

大都会を抱えた州では, 福祉改革をめぐる政治的な分裂と混乱がおきている。ニューヨーク, カリフォルニア, マサチューセッツなどでは, リベラル派が旧来の福祉政策を擁護する一方, 保守派は就労を義務化するための予算に抵抗している。さらに, 福祉の官僚機構は, 行政上の挑戦を退けるだけのエネルギーや進取の気性を欠いている。当面の受給者の減少は, 改革のプレッシャーの何割かを軽減してくれてはいるが, 変化を制度化する上で, ウィスコンシン州は, かなり成功しているといえるだろう。

Mead (1998) によれば, ウィスコンシンの経験は, 変化の主たる道具が, より多くの資源や機会以上に, 「公的権威」であることを示している。受給者が福祉を離れるのは, ひとつには確かに, 労働を義務づけられたからかもしれない。また, 援助の廃止が示唆されたために, 他の方法を見つけ出したということもあるだろう。こうした努力を制度化するためには, 福祉改革の当事者は, 受給者を援助すると同時に彼らに労働を求めていくシステムを作っていく必要がある。それは, 収入や機会を再配分する以上に困難かもしれない。結局, 福祉改革とは, 統治機構内部における挑戦である。Meadは, 経済ではなく政治こそが, 「福祉改革のマスター・サイエンスである」と主張する⁽³²⁾。

W-2の目標は、福祉受給者の労働市場への参入を促進して彼らの経済的自立をはかり、その結果受給者数を減少させることにあった。結果的に受給者数は確かに減少したが、これだけを福祉改革の成功の指標にすることは、あまりに表面的にすぎよう。なぜなら、就労者数の増加が受給者数の減少と平行でなく、AFDCの下で実施されてきた多くのプログラムが、より厳格なTANFの下で廃止されたために、受給資格を満たせない、あるいは、失った（と信じた）潜在的受給者が、統計から消えてしまったと考えられるからである。さらに、アメリカにおける福祉政策の転換の緊急の目的が、シングル・マザー受給者の抑制にあるとすれば、子どもや家族にとっての本来的な福祉のあり方を模索する上で、転換がもたらす子どもと家族への影響を考慮に入れなければいけない。にもかかわらず、潜在的受給者がどこへ消えてしまったのか、子どもたちがどこへ行ってしまったのかに関する調査は、行われていない⁽³³⁾。また、W-2の就労プログラムに参加している受給者たちに関する組織的な調査も、行われていない⁽³⁴⁾。

彼らや子どもたちの行方を示唆する出来事のひとつが、生活困窮者に対して無料で食料を提供する非営利組織“Hunger Task Force of Milwaukee”の報告書に記されている。それによれば、W-2の施行以来、Food Pantry（無料の食料配給所）の利用者が増え、州全体で24%上昇した。さらに、Food Pantryの利用者は、福祉の受給を離れた人たちにとどまらず、その40%がW-2プログラムの参加者だという。W-2の就労プログラムを通して就職できたとしても、低賃金にとどまる人たちが、こうした無料の食料配給を利用していると推測できるのである。

このような現状認識に立てば、福祉受給者の減少だけを捉えて、W-2を「成功と呼ぶには早すぎる」⁽³⁵⁾ことは、いうまでもない。今後は、受給を離れてしまった人たちの追跡調査や、W-2下の実際の就労状況、訓練プログラムの検証、民間エージェンシーの職務内容と遂行能力の点検と評価、その説明責任の追求などが、州政府によって行われなければならないだろう。すなわち、W-2の二つの大きな目標である、貧困家庭の経済的自立と福祉依存からの脱却が、どのような内実を伴って進行しつつあるのかが、明らかにされなければならないのである。

註および参考文献他

註

- (1) アメリカの新福祉法については、相内『働かざるもの食うべからず：アメリカ合衆国における福祉制度改革』「北海道女子大学 人間福祉研究 創刊号」(1998), pp. 85-100.を参照。
- (2) シングル・マザーと福祉の受給をめぐる議論については、参考文献1, 2, 3を参照。
- (3) Jennifer Grondin, "States' Welfare Shift: Stop It Before It Starts," *Washington Post* (August 12, 1998).
- (4) *Clinton-Gore Accomplishments: Reforming Welfare* (July 8, 1998).
- (5) 相内前掲論文。

- (6) Jennifer Grondin, "States' Welfare Shift."
- (7) *Ibid.*
- (8) *Ibid.*
- (9) *Ibid.*
- (10) *Wisconsin State Journal* (October 18, 1998).
- (11) *Ibid.*
- (12) W-2における詳しい就労プログラムについては、相内前掲論文を参照。
- (13) *Wisconsin State Journal* (October 18, 1998).
- (14) Anne Arnesen代表 (CCFオフィスでのインタビュー, 1998年8月28日)。
- (15) 福祉受給世帯に高校中退者が出た場合に支給額の一部をカットする制度。なお、相内前掲論文参照。
- (16) Anne Arnesen代表。
- (17) *W-2 WATCH Report* (April, 1998).
- (18) *Ibid.*
- (19) Joe Dresang, "Welfare confusion persists over Medicaid, providers say," *Milwaukee Journal Sentinel* (August 31, 1998).
- (20) *Ibid.*
- (21) *Ibid.*
- (22) Badger とは、アメリカアナグマのことで、ウィスコンシン州のシンボル動物である。
- (23) Joe Dresang, "Welfare Confusion."
- (24) *General Accounting Office Report* (September, 1998).
- (25) *The Capital Times* (September 8, 1998).
- (26) Joanne Simpson, *Unexpected Funding Under the Agency Contracts for the Wisconsin Works (W-2) Program* (Legislative Fiscal Bureau, August 11, 1998).
- (27) Jason DeParie, "W-2 is bold, unique, laden with red tape," *Wisconsin State Journal* (October 8, 1998).
- (28) Hunger Task Force of Milwaukee, *Initial Findings on the Impact of Wisconsin Works on Food Security and Employment* (August 31, 1998).
- (29) Thomas Kaplan, "Wisconsin's W-2 Program: Welfare as We Might Come to Know It," *Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1173-98* (September, 1998) p.20.
- (30) *Kaplan*, p.21.
- (31) *Ibid.*
- (32) Lawrence M. Mead, "The Decline of Welfare in Wisconsin," *Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1164-98* (July 1998) p.31.

- (33) 州議会議員政策秘書・Jon Peacock 氏（議会内オフィスでのインタビュー，1998年8月26日）。
- (34) 同上。
- (35) *Milwaukee Journal Sentinel* (August 28, 1998).

参考文献及び資料

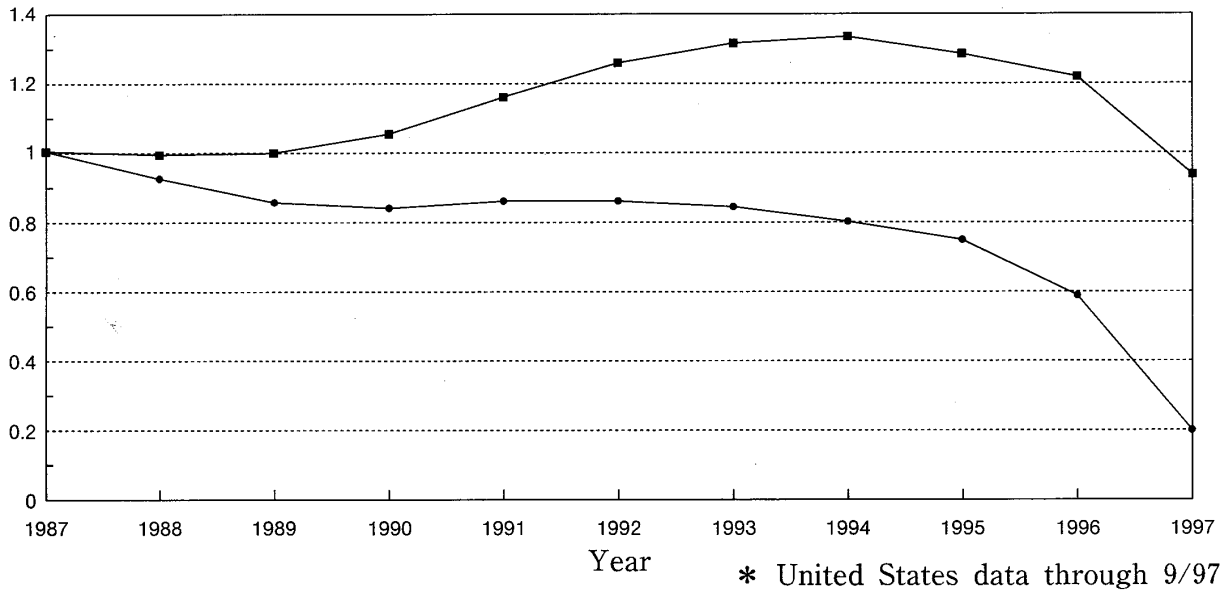
- 1 杉本貴代栄「女性化する福祉社会」(勁草書房，1997)。
- 2 Gilbert, Neil. *Welfare Justice: Restoring Social Equity* (New Haven: Yale University Press, 1995).
- 3 Gordon, Linda ed. *Women, the State, and Welfare* (Madison: the University of Wisconsin Press, 1990).
- 4 Brinkley, Alan. *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War* (New York: Alfred A. Knopf, 1995).
- 5 Mead, Lawrence M. "The Rise of Paternalism," Mead ed., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty* (Washington, DC: Brookings Institution, 1997a).
- 6 Mead, Lawrence M. "Welfare Employment." Mead ed., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty* (Washington, DC: Brookings Institution, 1997b).
- 7 Gormley, Jr., William T. *Everybody's Children: Child Care as a Public Problem* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995).
- 8 A CLASP Report on Welfare Reform Development (October 16, 1998).
- 9 Wisconsin Welfare Peer Assistance Network, *Welfare Reform: How Will We Know If It Works?* (January, 1998).
- 10 The Wisconsin Council on Children and Families, Inc., "Teen Parents and Co-Pays: Barriers to Learning," *Capitol Comments* (July 1998).

その他（インタビュー協力者）

- 1 Ms Anne Arnesen, Executive Director of the Wisconsin Council on Children and Families, Inc.
- 2 Rebecca Young, Representative of the Wisconsin State Assembly.
- 3 Jon Peacock, Legislative Aid to Rep. Rebecca Young.

福祉受給者数の変化 1987-1997

—合衆国とウィスコンシン州—



—■—アメリカ全体 —●—ウィスコンシン州

出典：Thomas Kaplan, Wisconsin's W-2 Program: Welfare as We Might Know It, p.24.

*受給者数は、1987年を1としてその後の変化を示したもの。

AFDC/TANFの州別受給者数の変化 (1993年1月-1998年6月)

州名	93年1月	94年1月	95年1月	96年1月	97年1月	98年6月	93-98年の増減
Alabama	141,746	135,096	121,837	108,269	91,723	54,751	-61%
Alaska	34,951	37,505	37,264	35,432	36,189	30,660	-12%
Arizona	194,119	202,350	195,082	171,617	151,526	100,425	-48%
Arkansas	73,982	70,563	65,325	59,223	54,879	32,073	-57%
California	2,415,121	2,621,383	2,692,202	2,648,772	2,476,564	2,019,702	-16%
Colorado	123,308	118,081	110,742	99,739	87,434	54,605	-56%
Connecticut	160,102	164,265	170,719	161,736	155,701	108,377	-32%
Delaware	27,652	29,286	26,314	23,153	23,141	17,191	-38%
Dist. of Col.	65,860	72,330	72,330	70,082	67,871	55,722	-15%
Florida	701,842	689,135	657,313	575,553	478,329	254,042	-64%
Georgia	402,228	396,736	388,913	367,656	306,625	180,195	-54%
Guam	5,087	6,651	7,630	7,634	7,370	6,582	29%
Hawaii	54,511	60,975	65,207	66,690	65,312	75,889	39%
Idaho	21,116	23,342	24,050	23,547	19,812	4,101	-81%
Illinois	685,508	709,969	710,032	663,212	601,854	482,650	-30%
Indiana	209,882	218,061	197,225	147,083	121,974	117,237	-44%
Iowa	100,943	110,639	103,108	91,727	78,275	65,809	-31%

Kansas	87,525	87,433	81,504	70,058	57,528	33,321	-62%
Kentucky	227,879	208,710	193,722	176,601	162,730	119,199	-48%
Louisiana	263,338	252,860	258,180	239,247	206,582	125,805	-52.9%
Maine	67,836	65,006	60,973	56,319	51,178	40,055	-41%
Maryland	221,338	219,863	227,887	207,800	169,723	120,806	-45%
Massachusetts	332,044	311,732	286,175	242,572	214,014	165,062	-50%
Michigan	686,356	672,760	612,224	535,704	462,291	334,844	-51%
Minnesota	191,526	189,615	180,490	171,916	160,167	146,529	-23%
Mississippi	174,093	161,724	146,319	133,029	109,097	51,261	-71%
Missouri	259,039	262,073	259,595	238,052	208,132	144,675	-44%
Montana	34,848	35,415	34,313	32,557	28,138	21,550	-38%
Nebraska	48,055	46,034	42,038	38,653	36,535	36,645	-24%
Nevada	34,943	37,908	41,846	40,491	28,973	25,515	-27%
New Hampshire	28,972	30,386	28,671	24,519	20,627	14,880	-49%
New Jersey	349,902	334,780	321,151	293,833	256,064	202,691	-42%
New Mexico	94,836	101,676	105,114	102,648	89,814	72,695	-23%
New York	1,179,522	1,241,639	1,266,350	1,200,847	1,074,189	888,725	-25%
North Carolina	331,633	334,451	317,836	282,086	253,286	162,149	-51%
North Dakota	18,774	16,785	14,920	13,652	11,964	8,486	-55%
Ohio	720,476	691,099	629,719	552,304	518,595	341,839	-53%
Oklahoma	146,454	133,152	127,336	110,498	87,312	59,744	-59%
Oregon	117,656	116,390	107,610	92,182	66,919	45,898	-61%
Pennsylvania	604,701	615,581	611,215	553,148	484,321	360,667	-40%
Puerto Rico	191,261	184,626	171,932	156,805	145,749	122,310	-36%
Rhode Island	61,116	62,737	62,407	60,654	54,809	53,712	-12%
South Carolina	151,026	143,883	133,567	121,703	98,077	59,995	-60%
South Dakota	20,254	19,413	17,652	16,821	14,091	9,791	-52%
Tennessee	320,709	302,608	281,982	265,320	195,891	147,171	-54%
Texas	785,271	796,348	765,460	714,523	626,617	363,809	-54%
Utah	53,172	50,657	47,472	41,145	35,493	28,320	-47%
Vermont	28,961	28,095	27,716	25,865	23,570	19,620	-32%
Virgin Islands	3,763	3,767	4,345	5,075	4,712	4,078	8%
Virginia	194,212	194,959	189,493	166,012	136,053	98,409	-49%
Washington	286,258	292,608	290,940	276,018	263,792	207,647	-27%
West Virginia	119,916	115,376	107,668	98,439	98,690	36,958	-69%
Wisconsin	241,098	230,621	214,404	184,209	132,383	42,671	-82%
Wyoming	18,271	16,740	15,434	13,531	10,322	2,946	-84%
U.S. TOTAL	14,114,992	14,275,877	13,930,953	12,876,661	11,423,007	8,380,449	-41%

Note : as of July 1, 1997, all states changed their reporting system from AFDC to TANF

出典：アメリカ合衆国厚生省 (1998年8月)

Where Have They All Gone ?
— One Year after the Welfare Reform in Wisconsin —

Masako AIUCHI

ABSTRACT

One year has passed since the enactment of Wisconsin Works (W-2), which is among the most aggressive of current efforts to “end welfare as we know it,” namely to reduce the number of the caseloads by replacing cash assistance with a work-required welfare program. Spurred by the federal decision to terminate the Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program, and the start of the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) program, state governments are exploring a wide variety of reforms. They compete with each other in accomplishing their goal; to promote economic independence of recipients through encouraging them to work (or discouraging them not to apply for the assistance). This paper examines the impact of the W-2, focusing on the reasons why so many families left welfare and why so many children withdrew from the child-care program in Wisconsin.

Through research in Wisconsin, it was found that, the “abysmal” implementation of the W-2 program, not the program itself, was largely responsible for the plunge of the caseloads in the state. Premature privatization of welfare programs under the W-2 causes a variety of problems among applicants and recipients. In spite of the projected efficiency from privatization, people’s distrust in caseworkers has been growing, and their impersonal attitudes are sometimes discouraging enough for people not to visit the office again. Subsidized child-care, which is a crucial support service to many working families, does not work well because of poor placement practices by agencies, leaving many working mothers with no one to take care of their children. Adding to this is a parental co-payment component for child-care under the W-2, a tough requirement for minor parents to meet. Also, there is a concern about the increase of an uninsured population who falsely believe that they are not eligible for the Medicaid because of the changes to the system. All these hassles, however, prompt many recipients to leave the rolls and find work on their own. Quite ironically, the W-2 functions well for them.

Although there are many trials and errors in the initial stages of the W-2 implementation, the welfare-to-work program is widely supported by the general public as a

tool to cut the “vicious cycle” of perennial welfare dependency. This paper draws attention to the changes in the welfare culture in the United States, referring to a “happy” marriage of American liberalism and new paternalism.

The Wisconsin government promises to review the law and take necessary measures to rectify inconveniences. We have to wait and see before we call the W-2 a success or a failure, but the central idea of “assistance in exchange of work” will remain as basic tenet of welfare reform in Wisconsin, as well as in the other parts of the United States.

key words : Welfare, Wisconsin Works, New Paternalism