

# 米国における96年福祉改革とその後

尾 澤 恵

## 目 次

- I はじめに
  - II 96年福祉改革の概要
    - 1 96年福祉改革法成立の背景
    - 2 TANF の概要と特徴
  - III 96年福祉改革の影響
    - 1 96年福祉改革の「成果」
    - 2 96年福祉改革の負の影響
  - IV 96年福祉改革の見直しの論点
  - V おわりに
    - －96年福祉改革の意義と日本への示唆－
- 付 図・表等

## I はじめに

2003年6月30日に下院歳入委員会人的資源小委員会が出した資料の中で、同小委員会委員長ウォーリー・ハーガー（Wally Herger）は、次のように述べた<sup>(1)</sup>。「福祉改革は、数世代にわたり貧困を生んできた失敗の福祉プログラムを入れ替え、低所得家庭の生活を改善してきた。

福祉改革プログラムは、すばらしい成功をおさめてきたが、より発展する余地がある」。

アメリカにおいて「福祉」（welfare）とは、しばしば「要扶養児童家庭扶助」（Aid to Families with Dependent Children. 以下、AFDC とする。）<sup>(2)</sup>を意味してきた。AFDC は、親の不在、死亡、障害、失業によって十分な養育を受けられない18歳未満の貧困児童のいる世帯の援助を目的とする現金扶助制度で、受給者の大部分は母子家庭であった。

1996年8月22日に成立した「個人責任及び就労機会調整法」（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, P.L.104-193. 1997年7月11日施行。以下、96年福祉改革法とする。）は、AFDC を廃止し、替わって「貧困家庭一時扶助」（Temporary Assistance for Needy Families. 以下、TANF とする。）を創設した。ハーガー委員長が述べた「失敗の福祉プログラム」とは AFDC を指し、「すばらしい成功をおさめてきた」福祉改革プログラムとは、TANF を指している。

本稿では、① アメリカの福祉の構造を変えた96年福祉改革法の概要を、AFDC と TANF

(1) House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Human Resources, "Nation's New Welfare Reform Turns Six Years Old—Tremendous Success but More Progress Ahead—", 2003.6.30.

<<http://waysandmeans.house.gov/News.asp?FormMode=print&ID=94>> (last access 2003.8.11.)

(2) AFDC は、1911年にミズーリ州が導入して全米各地に広がった母子扶助を淵源とし、1935年に制定された「社会保障法」で被扶養児童援助（Aid to Dependent Children. 以下、ADC とする。）として規定された。1962年に ADC から AFDC に名称が変更された。（根岸毅宏「アメリカにおける要扶養児童家族扶助と貧困ライン」『國學院大學経済学研究』no.28, 1996.3, p.78, p.81, pp.89-90.）

という新旧2つのプログラムを中心に紹介し、②それがはたして「すばらしい成功」と言い切れるものなのか、その影響を考察し、③この改革の意義を、日本への示唆という視点も踏まえて検討する。

## II 96年福祉改革の概要

96年福祉改革法は、全9章から成る<sup>(3)</sup>。その内容は、児童扶養強制(養育費強制徴収)プログラムの強化、保育サービスの拡充、障害のある子どもや合法移民が公的援助(Public Aid)<sup>(4)</sup>を受ける際の受給資格の認定基準の厳格化など多岐にわたるが、その中心は、同法第1章のTANF包括補助金プログラムの創設である。

### 1 96年福祉改革法成立の背景

#### (1) AFDC受給者の増加と変質

AFDCのTANFへの再編の背景には、AFDC受給者の増加と変質があった。1935年の社会保障法に規定されたADCは、貧困児童の自宅での養育を奨励することを目的とし、単親(ほとんどは夫と死別した寡婦)家庭の16歳未満の貧困児童を対象にした制度で、施行初年度の1936年は、受給者53万人、総額2,100万ドルであった<sup>(5)</sup>。

しかし、1960年代には、AFDCの受給者数、

受給率(AFDCの受給資格を持つ者のうち、実際にAFDCを受給した者の割合)、経費のすべてが、爆発的に増加した<sup>(6)</sup>。AFDC受給者数は、1960年の300万人から、1965年には430万人、1971年には1,020万人へと増大した。他方、連邦及び州の経費は、1960年の10億ドルから、1971年には62億ドルに増加した。また、受給率は、1960年代ははじめの33%から、1971年には90%以上に上昇した。

受給者数がピークに達した1994年には、約500万世帯、全米で8分の1を超える児童がAFDCを受給しており、AFDC受給児童の半数以上は婚外子であり、4分の3には、離れて暮らす健康体の親がいた<sup>(7)</sup>。再受給、再々受給を総計すれば、約半数が、5年を超えてAFDCを受給していた<sup>(8)</sup>。AFDCの費用は、1994年度には228億ドルにのぼった(連邦財源が125億ドル、州及び地方の財源が103億ドル)<sup>(9)</sup>。こうした状況に対して、費用を規制するためにAFDCの財源に上限を設ける意見や、単親家庭の貧困児童に恒久的な支援を行うことが、家庭崩壊を助長し、未婚の出産を可能にし、AFDCの長期受給につながったとする意見が出た<sup>(10)</sup>。

96年福祉改革法は、第1章冒頭の第101条で、こうした背景を10項目の現状認識として掲げ、「この国家の危機の実例を考えれば、婚姻外の

(3) 96年福祉改革法の全体構成及び第2章以下の各章の主な内容は、本稿p.15。参照(110 STAT.2105-2355, U.S. Department of Health and Human Services, *Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (P.L.104-193)*, 2002.5.

<<http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/aspesum.htm>> (last access 2003.8.4.)。

(4) 本稿では、Public aidを「公的援助」(広義の公的扶助)とし、Public assistanceを「(狭義の)公的扶助」とした。

(5) 杉本貴代栄『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房、2003.2, p.31.

(6) R. Kent Weaver, *Ending Welfare As We Know It* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2000), p.55. なお、巻末の付図1参照。

(7) Committee on Ways and Means, U. S. House of Representatives, *2000 Green Book* (U.S. Government Printing Office, 2000 [以下、2000 Green Bookとする。]), p.352.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*

(10) *Ibid.*

妊娠を予防し、婚姻外の出産を減らすことは、非常に重要な政府の利益であり、社会保障法タイトルIV(A)に含まれた政策（筆者注：TANFを指す）は、この危機への取り組みを企図している。」と述べている<sup>(11)</sup>。

AFDC 受給者の増加をもたらした要因には、婚姻外出産と家庭崩壊の増加が挙げられる<sup>(12)</sup>。「ウェルフェア・マザー」という言葉は、AFDCを受給しているシングルマザーを意味し、一般に、未婚で子どもを産み、仕事をしないでAFDCと食料スタンプをもらって生活している自堕落なシングルマザーという「イメージ」を伴うと言われる<sup>(13)</sup>。アメリカには、「給付に値する貧困者」と「給付に値しない貧困者」とを二分する見方がある。拠出を伴わない公的援助は、拠出を伴う社会保険と比べて、もともと「給付に値しない」とみなされがちである。中でも、離婚者や未婚の母は、高齢者や障害者が「給付に値する貧困者」だとされるのに対し、「給付に値しない貧困者」だとされる<sup>(14)</sup>。AFDC

の受給世帯が、寡婦世帯から離婚者及び未婚の母の世帯に変質したことは、人種問題と相俟って、AFDCに対する「給付に値しない」という見方を強めたと言えるだろう<sup>(15)</sup>。さらに、女性の労働市場への参加が、幼い子どもを持つ中流階級の母親も含めて増大し、子どものいる女性だということが働けない理由にはならない時代になった。こうしたことから、1970年代以降、AFDCは顕著な批判にさらされるようになり、ベトナム戦争の敗北とその後の不況の中、1980年代以降、福祉改革の流れは加速することになる。

## (2) AFDCの問題点と96年福祉改革までの取り組み

AFDCの問題点としては、①就労を促進しないこと、②長期依存とその世代継承をもたらしたことなどが挙げられている<sup>(16)</sup>。確かに、AFDCには就労を促進しない要素があったと言える。月額90ドルの必要経費と月額175ドル

(11) 110 STAT.2112.

(12) なお、AFDC受給者の増加要因として、根岸氏は、①失業中の父親がいる家族への給付対象の拡大（1961年）、要扶養児童の年齢制限の引き上げ（1964年と1965年）等の制度の寛大化、②AFDCの受給抑制要因になっていた諸規則に、1960年代後半から次々と違憲判決が下されたこと、③わずかな所得があるためにAFDCを受給できなかった人々を給付対象に取り入れる効果を持った「福祉と就労」（Welfare-plus-Work）政策、④1965年に成立したメディケイドがAFDCを申請する誘因を強めたこと、⑤福祉権運動の5つを挙げている（根岸毅宏「第2章 アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」『福祉国家システムの構造変化—日本における再編と国際的枠組み—』東京大学出版会、2001.11, pp.66-67.）。一人親と暮らす18歳未満の子どもの割合の上昇は、とりわけ黒人家庭において顕著で、1960年には21.9%、1970年には31.8%、1980年には45.8%、1990年には54.8%と上昇した（2000 Green Book, pp.1242-1244.）。

(13) 杉本前掲書 p.21. 同書は、1994年から1995年に出版された資料に基づき、AFDC受給世帯の平均的実像として次の7点が挙げている。①母と2人の子ども。②親の38%は白人、黒人は37%、スペイン系は18%。③70%以上が受給期間は2年以内。8年以上は8%。④母の8%が10代。⑤受給額は月平均367ドル（年4,400ドル）。食料スタンプは295ドル（食料スタンプを足しても、3人家族の貧困線の60%より少ない）。⑥受給者の3分の1が大人。多くの大人は就業の経験があるか、または就業している。⑦60%以上が6歳未満の子を持ち、40%は2歳未満の子を持っている。（p.63.）

(14) 高梨文彦「福祉政策と連邦主義—アメリカの公的扶助法におけるウェイバー条項—」『早稲田政治公法研究』no.69, 2002.5, pp.360-361.

(15) なお、AFDC受給者の変質には、1940年の遺族年金の導入（軍人遺族には別の年金プログラムがある）も影響した（星野信也「イギリス、アメリカの社会扶助—国際比較の視点—」『人文学報（東京都立大学人文学部）』no.211, 1989.3, p.124.）。

の保育費用等を除き、AFDCの給付額は、収入を得ればそれだけ減額される仕組みになっていた<sup>(17)</sup>。しかし、AFDCが依存心を生み、自助の機会を減少させたか否か、家族の構造に影響を及ぼしたか否かは、議論の分かれるところである<sup>(18)</sup>。

60年代から96年福祉改革法の成立に至るまで、AFDC受給者の自助を促進するための試みは繰り返し行われており、1988年には96年福祉改革法の前段とも言える「家族援助法」<sup>(19)</sup> (Family Support Act, P.L.100-485.)も成立した。しかし、AFDCの受給世帯数及び受給者数は、1994年度までほぼ一貫して増加を続ける<sup>(20)</sup>。

(i) 就労を促進するための取り組み

就労を促進する方策としては、60年代後半から70年代にかけて、①負の所得税 (Negative Income Tax) と②ワークフェア (Workfare) という2つの考え方が議論された<sup>(21)</sup>。負の所得税とは、ある世帯の所得が所得税の課税最低限を下回る場合に、その差額の一定割合を負の所得税として給付するというものである。ニクソン政権の家族扶助計画 (Family Assistance Plan: FAP) 法案の中でも提案されたが、実現

には至らなかった。他方、ワークフェアは、働くか就労に関連する活動に従事した者だけが扶助を受けられるという考え方で、その後、家族援助法にも取り入れられた<sup>(22)</sup>。

家族援助法では、96年福祉改革法で廃止された「職業機会と基礎技能訓練」(The Job Opportunities and Basic Skills Training: JOBS) プログラムが創設された。同プログラムは、3歳未満(州によっては1歳未満)の子どもを養育する親などを除き、AFDC受給者にJOBSプログラムへの登録を義務づけた。アメリカは、現在でも保育のための整備が進んでいるとは言えないが、家族援助法は、母親の就労を可能にするため、州政府に保育のための整備を行わせた。また、経過措置ではあるが、就労によってAFDCから離脱した後12カ月間の保育費の支給も行われた<sup>(23)</sup>。

就労要請の強化は、JOBSプログラム以前にも行われており、1967年に導入された「就労促進」(Work Incentive: WIN) プログラムでは、6歳未満の子どもを養育する親などを除き、16歳以上のAFDCの申請者と受給者に、就労及び職業訓練のための登録が義務づけられた<sup>(24)</sup>。

(16) なお、AFDCの問題点として、①州政府の裁量が十分に与えられていないこと、②就労を促進しないこと、③家庭の崩壊、特に婚外出産の増加傾向をもたらしていること、④貧困、とりわけ子どもの貧困をほとんど減少させていないことの4点を挙げたものもある。(Isabel V. Sawhill, *Welfare Reform - An Analysis of the Issue*, The Urban Institute, 1995.5.1.)

<<http://www.urban.org/Template.cfm?Section=ByAuthor&NavMenuID=63&template=/TaggedContent/ViewPublication.cfm&PublicationID=5872>> (last access 2003.8.5.)

(17) Harvey S. Rosen, *Public Finance* (Irwin/McGraw-Hill Companies, 1999), p.163.

(18) *Ibid.*, pp.168-169.

(19) 「家族支援法」と訳すことを適当とする意見もある(高瀬智津子「米国における社会福祉改革(1980年代～1990年代)―要扶養児童家族を中心に―」『東京国際大学論叢 人間社会学部編』57号, 2000.9, p.102.)。

(20) 巻末の付図1参照。

(21) S.Rosen, *Op.cit.*, p.169. など。

(22) S.Rosen, *Op.cit.*, p.170.

(23) 同時にメディケイドについても、AFDC離脱後12カ月までの受給が認められた。これは、AFDCから離脱すると生活水準がAFDC受給時よりも低下する「段差問題(notch problem)」ないしは「貧困の罠(poverty trap)」と言われる問題を緩和するための措置と言える。しかし、「AFDCの受給資格を喪失するとメディケイドと児童ケアの受給資格も1年後には喪失してしまう仕組みは、福祉への長期的な依存につながったと考えられる」(根岸前掲書2001, p.74.)という指摘もある。



この他、1981年の「包括財政調整法」(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, P.L.97-35.)でも、就労要請の強化が行われている。

(ii) 扶養義務履行のための取り組み

AFDC 受給者の大部分は、母子家庭であった。1975年の社会保障法の改正では、子どもの扶養義務を履行していない親を州政府が探し出し、養育費の取立てを行う「児童扶養強制 (Child Support Enforcement)」プログラムが規定された<sup>(25)</sup>。同プログラムは、AFDC の費用の節減を目指しており、AFDC 受給者には自動的に適用された。

家族援助法では、扶養義務履行のための取り組みが強化され、1994年以降、親の給与から養育費を天引きすることができるようになった。

(iii) その他の関連施策

これらの取り組みとは別に、96年福祉改革法の制度的前提となった関連施策も導入されている。1975年に導入された勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit. 以下、EITC とする。)と、1962年に導入されたウェイバー条項である<sup>(26)</sup>。

EITC は、還付可能な税額控除 (Refundable Tax Credit) で、控除前の税額から EITC を引いた額がマイナスになった場合に、そのマイナス分だけ給付を受け取ることができるという制

度である<sup>(27)</sup>。低所得者の社会保障税負担を所得税を通して軽減するために導入されたが、80年代後半に最低賃金引き上げの代替案として注目を集め、現在では、低賃金で働く労働者の所得を貧困ライン以上に押し上げたり、福祉受給者の就労意欲を促進させるなどの効果が期待されている<sup>(28)</sup>。EITC は、1994年から1996年にかけて、大きく引き上げられた。

ウェイバー条項は、保健・福祉省 (United States Department of Health and Human Services : HHS) 長官の承認により、社会保障法により州政府に課せられる要件の適用除外を認める制度である<sup>(29)</sup>。その本来の目的は、「州による実験的なプロジェクトの展開を認めることで、救貧のための新しい手法を開発することであった」<sup>(30)</sup>。しかし、70年代になると、福祉抑制の方向で使われる例も見られるようになり、レーガン政権下では、福祉削減プログラムの開拓のための手段として使われるようになった<sup>(31)</sup>。

レーガン政権下の1987年にウェイバー条項の承認権限が保健・福祉省長官から大統領府に移ったことと、家族援助法により JOBS プログラムが創設されたことは、ウェイバー条項を普及させ、福祉改革の流れを推し進めた<sup>(32)</sup>。90年代初頭には、多くの州がウェイバー条項を利用して一つ以上の AFDC 改革の取り組みを行っ

24) 藤田貴恵子・野呂芳明「第7章 公的扶助」『アメリカの社会保障』東京大学出版会、1989.10, pp.169-170. 星野前掲書 pp.135-137.

25) 藤田・野呂同上 pp.170-171.

26) EITC に関しては、根岸毅宏「アメリカの EITC (勤労所得税額控除) と所得保障政策」『國學院経済学』vol. 47.no.1, 1998.11, pp.21-71. 及び根岸毅宏「アメリカの EITC (勤労所得税額控除) の政策的意義と問題点—税制を通じた所得保障 (Tax-Base Transfer) の具体例として—」『國學院経済学』vol.48. no.1, 1999.10, pp.35-89. ウェイバー条項に関しては、高梨前掲注(14) pp.357-384. が詳しい。

27) 根岸同上1998, p.21, p.42, p.60. なお EITC は、本稿 4 頁で言及した負の所得税等の議論と関連がある (詳細は、根岸1998, pp.24-30. 参照)。

28) 根岸前掲注(12) 2001, p.78. 根岸前掲注(26) 1998, p.21.

29) 高梨前掲書, p.358, p.363.

30) 同上 p.378.

31) 同上 p.370, p.376.

32) 同上 pp.368-370. 根岸前掲注(12) 2001, p.79.

ており、それらの多くは、TANF の制度設計に反映された。TANF の施行期日は1997年7月1日であったが、ほとんどの州では、もっと早い時期に実質的な AFDC の変革が行われていたと言えよう<sup>(33)</sup>。

## 2 TANF の概要と特徴<sup>(34)</sup>

### (1) TANF の概要

96年福祉改革法の中心は、AFDC の TANF への再編である。TANF 包括補助金が創設され、AFDC、JOBS プログラム及び貧困家庭緊急扶助 (Emergency Assistance)<sup>(35)</sup> が廃止された。1935年の社会保障法の成立以来61年間続いてきた AFDC には、終止符が打たれた。

アメリカには、現在、約80の資産調査を伴う給付プログラムがあるが、このうち主な公的援助制度は、① 補足的保障所得 (Supplemental Security Income. 以下、SSI とする。)、② TANF、③ メディケイド (医療扶助制度)、④ 食料スタンプ、⑤ 一般扶助 (General Assistance. 以下、GA とする。) である<sup>(36)</sup>。TANF と SSI とを併給することはできないが、TANF の受給資格があればメディケイドの受給資格も自動的に取得することができ、食料スタンプと併給することは可能である<sup>(37)</sup>。日本で公的扶助と言え、

ほぼ生活保護制度を指すのに対し、アメリカの公的援助 (広義の公的扶助) は、このように極めて多様である。

TANF の目的は、① 児童を自宅で養育できるように、貧困家庭への支援を提供すること、② 就労準備、就労及び結婚の促進により、貧困な親達の政府の手当への依存を終わらせること、③ 婚姻外の妊娠を予防し、減少させるとともに、そのための年間数値目標を確立すること、④ 両親のいる家庭の形成と維持を奨励することである<sup>(38)</sup>。

TANF を受給できるのは、未成年の子どもか妊娠中の母親がいる家庭だけであり、受給資格を得るためには、児童扶養強制 (養育費強制徴収) プログラムに協力しなければならない。また、18歳未満の未婚の母親とその子どもは成人の監督下で生活しなければならない。母親が高等学校を卒業していない場合は、一番下の子どもが生後12週間を経過した後、復学しなければならない。96年福祉改革法成立後にアメリカに入国した市民権を持たない者には、5年間、TANF の受給資格はない。

TANF の給付水準は州によって異なり、2001年6月現在、所得のない3人家族 (大人1人、子ども2人) の給付水準は、アラスカ州の月額

<sup>(33)</sup> 2000 Green Book, *Op.cit.*, p.352.

<sup>(34)</sup> 本節は、P.L.104-193, 110 STAT.2105-2355., U.S. Department of Health and Human Services *Op.cit.* 注(3), 2000 Green Book, *Op.cit.*, pp.353-355., Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, Section 7. Aid to Families with Children and Temporary Assistance for Needy Families (Title IV-A), 1998 Green Book [以下、1998 Green Book とする.] <<http://aspe.hhs.gov/98gb/7afdc.htm#AID%20TO%20FAMILIES%20WITH%20DEPENDENT%20CHILDREN>> (Last access 2003.9.21.), Alan Weil and Kenneth Finegold, *Welfare Reform - The Next Act -* (Washington D.C.: The Urban Institute Press), pp. xiv - xv. を参照した。

<sup>(35)</sup> 子どもが極度の貧困状態に陥ることを防ぐため、子どものいる家庭を対象に行われる給付で、1969年度から始まった。給付は、12カ月間に30日までを原則とするが、厳密に30日に制限されていたわけではなく、適格性の認定基準も AFDC より緩やかだった。(1998 Green Book, *Op.cit.*)

<sup>(36)</sup> 巻末の付表1参照。

<sup>(37)</sup> 1997年12月から1998年3月までの期間では、TANF 受給者の81.0%が食料スタンプを受給しており、97.3%がメディケイドを受給している (2000 Green Book, pp.862-863.)。

<sup>(38)</sup> 42 USC 601.

923ドルが最も高く、アラバマ州の月額164ドルが最も低い<sup>(39)</sup>。

## (2) TANF の特徴

TANF には、AFDC と比較して、次の 5 つの特徴がある。第一の特徴は、エンタイトルメント（法的権利としての受給権）が否定されたことである。AFDC プログラムでは、受給要件を満たす限りその受給が認められたが、TANF 包括補助金プログラムでは、その受給が原則として通算60カ月まで（州政府によってさらに短縮することも可能）に制限された。ただし州政府は、毎年、受給者の20%までを限度として、この期間制限の適用を免除することができる。また、州政府が、5年の期間制限を使い切った者に対して、TANF からではなく州独自の資金から給付を行うことは可能である。

第二の特徴は、連邦政府から州政府への補助金が、それまでの定率ゆえに金額制限のなかった補助金から、上限のある包括補助金になったことである。TANF 包括補助金は、これまでで最も高い金額で固定されており<sup>(40)</sup>、1997年度から2003年度までの連邦政府の TANF の予算額は、年間163億8千万ドルである。州政府は、連邦政府から、従前の AFDC、JOBS プログラム及び貧困家庭緊急扶助の支出に応じて

補助金を割り当てられる。ただし、割り当てられた補助金を全額受け取るためには、条件が課されている。州政府は、1994年度の州政府による AFDC 支出の80%を、TANF に関連する活動に使わなければならない（これは、MOE<sup>(41)</sup> 80%と呼ばれている）。現時点では、やみくもな福祉費用の削減はできない仕組みになっていると言える。

第三の特徴は、個人への就労要請を強化し、州政府に強力な就労促進策を課したことである。AFDC においては、3歳未満（州によっては1歳未満）の子どもを養育する親は、JOBS プログラムへの登録から除外された。また、JOBS プログラムへの登録を義務づけられた者も、働くことまでを要求されたわけではなかった。しかし、成人の TANF 受給者は、受給開始後2年以内に州政府が規定した就労活動に従事しなければならない。また、州政府は、連邦政府が定めた最低就労活動率<sup>(42)</sup> を達成しなければならない。ただし、1歳未満の子どもを養育する単親については、就労要請の対象から除外することができる。

就労等の要請に応じない者には、給付の減額ないし停止という制裁措置がとられる<sup>(43)</sup>。また、州政府も、就労活動率の目標値を達成できなかった場合などには<sup>(44)</sup>、割り当てられた補

<sup>(39)</sup> U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Family Assistance, *Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF) Fifth Annual Report to Congress*, 2003.2. <<http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/annualreport5/index.htm>> (Last access 2003.2.20.) (X II. Specific Provisions of State Programs)

<sup>(40)</sup> TANF 包括補助金の州政府への交付額は、2002年度まで、①1992年から1994年の平均、②1994年、③1995年のうちの最も高い額で固定された。この①から③の期間は、AFDC 受給者が歴史上最も多かった時期にあたる。（根岸毅宏「5 アメリカの1996年福祉改革と州政府の動向」『地方財政権』日本財政学会、2002、pp.63-65.）

<sup>(41)</sup> 州政府の継続的努力 (Maintenance of Effect)。

<sup>(42)</sup> ここに言う「就労活動」は、96年福祉改革法で規定された12種類の活動（雇用、職探し、就労体験、地域奉仕プログラム、職業訓練、補習教育など）を指す。

<sup>(43)</sup> この他、児童扶養強制（養育費強制徴収）プログラムに協力しなかった場合などにも、制裁措置がとられる。

<sup>(44)</sup> この他、次に掲げる事項への対応を誤った場合に、制裁措置がとられる。要求された報告書の提出、収入及び適格性の認定制度への参加、実父確定及び養育費徴収要求への対応、期限内の連邦貸付金の返済、TANF もしくは臨時資金のいずれかにおいての州政府の MOE 支出の達成、5年の期間制限への対応、6歳未満の子どもを養育する親が保育サービスを受けられない場合の支援の継続。

助金を最大で25%まで減額される。しかし、連邦政府が定めた最低就労活動率を州政府が達成した場合には、州政府の継続的努力 (MOE) 支出は75%に減額され (MOE75%)<sup>(45)</sup>、保健・福祉省が定める就労活動率等の指標の達成具合が良かった場合には、連邦政府から High Performance Bonus と呼ばれる補助金を追加的に受け取ることもできる<sup>(46)</sup>。

第四の特徴は、TANF 受給中に新たに子どもが生まれた場合、州政府は、その子どもに対する追加的給付を拒むことができることである (これは、"Family cap" と呼ばれている)。TANF による支援はあくまでも一時的なものであり、働かないで何人も子どもを生み、AFDC 等の公的援助を受けて生活し続けることは、TANF の下では認められない。

第五の特徴は、州政府に、TANF 包括補助金の使い方 (受給資格、支援方法、手当の水準などの決定) に関して、より広範な裁量が与えられたことである。AFDC では、失業している場合などを除き、原則として両親のいる家庭の子どもは給付の対象とならなかったが、TANF では、州政府がそうした場合を給付の対象に含めることも可能である。「特定」目的の補助金ではなく、「包括」補助金とされる所以である。

ブルッキングス研究所の報告書は、96年福祉改革までに大幅に増大していた EITC、メディ

ケイド、保育などのプログラムを、AFDC 又は TANF を受給する母親達の就労を支援する給であったと述べ、96年福祉改革を就労へ向かわせる鞭であったと述べている<sup>(47)</sup>。しかし、TANF だけを見ても、第三の特徴、第四の特徴に挙げたように、給と鞭とが巧みに使われていると言えるだろう。

### III 96年福祉改革の影響

#### 1 96年福祉改革の「成果」

下院歳入委員会によれば、96年福祉改革は、すばらしい「成果」をあげてきたという<sup>(48)</sup>。96年福祉改革の「成果」は、主として次の4点である。第一は、福祉受給者<sup>(49)</sup>の激減である。2001年度の TANF の月平均受給者数は540万人で、1996年度の AFDC の月平均受給者数と比べて57%減少し、1961年以来最少になった。2002年3月の TANF 受給者数は530万人で、AFDC 受給者数が1440万人と最多であった1994年3月と比べると、64%も減少したことになる。保健・福祉省児童家庭庁の TANF に関する第5回年次報告書は、1994年3月以降の月平均の受給者数の減少のうち4分の3以上は、好景気等の要因ではなく、TANF 自体がもたらしたものだとしている。<sup>(50)</sup>

第二は、成人の福祉受給者の雇用率の増大で

(45) 根岸前掲注(40) 2002, p.66.

(46) High Performance Bonus は年ごとに支給されるが、5年間で総額10億ドルの資金が確保された。2000年度では就労活動率等4項目について判定が行われ、各項目の上位10までの州に、High Performance Bonus が分配された。(U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, *Op.cit.* 注(39) (V.High Performance Bonus)) この他、中絶率を増やさずに婚姻外出産率を減少させた州にも、別の追加的補助金が出される。

(47) Isabel V. Sawhill et al., *Welfare Reform and Beyond -The Future of the Safety Net-* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2002), pp.3-4.

(48) House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Human Resources, *Op.cit.* 注(1)

(49) AFDC 又は TANF の受給者。なお本稿では、AFDC 又は TANF のいずれかに限定できる場合には、「福祉受給者」ではなく、「AFDC 受給者」又は「TANF 受給者」という語を用いた。

(50) U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, *Op.cit.* 注(39) (II.Trends in Caseload and Expenditures)



ある。2001年度では、成人の TANF 受給者の 27%が雇用された。これは、1996年の11%と比べると2.4倍、90年代初頭と比べると4倍である<sup>(51)</sup>。

第三は、福祉受給世帯の収入の増加である。雇用された福祉受給者の平均月額収入は、1996年度の月額466ドルから2001年度の月額686ドルに増加した。また、1996年から2000年までの間の女性世帯主世帯の収入も増加している。シングルマザー世帯の平均年収は、最低所得五分位層では、1996年の1,740ドルから、2000年の2,960ドルに増加し、第2所得五分位層では、1996年の5,060ドルから、2000年の1万1,140ドルへと増加した。<sup>(52)</sup>

第四は、児童の貧困率<sup>(53)</sup>の減少である。1996年の児童貧困率は20.5%であったが、2001年には16.3%になった。これを特定のグループ別に見ると、アフリカ系アメリカ人の児童貧困率は、1996年の39.9%から、2001年には史上最も低い30.2%に減少しており、ヒスパニックの児童貧困率は、1996年の40.3%から2001年の28.0%へと減少し、5年単位での最も大きい減少率を記録した。<sup>(54)</sup>

さらに、TANFの家族形成に係る目的についても、10代の妊娠・出産と婚姻外出産の割合の減少、両親のいる家庭で養育されている児童の割合の増加など、良い結果が現れている。一人親の就労により、健康、教育、しつけなどの面で児童への影響が懸念されていたが、10代の児童の学校での行動を除けば、予想されたほどの悪影響は現れていない。<sup>(55)</sup>

96年福祉改革の「成果」については、それが好景気時に行われたという事情や、EITC 等の施策と切り離しては論じることができない。96年福祉改革は、全体としてはほとんど負の効果をもたらさなかったという評価や<sup>(56)</sup>、予想以上の「成果」をあげたという評価もある。しかし、次のような負の影響ももたらしている。

## 2 96年福祉改革の負の影響

96年福祉改革は、福祉受給者の激減をもたらした。福祉を受給していた母親の10%から15%は、96年福祉改革前よりも暮らし向きが良くなったとされる<sup>(57)</sup>。96年福祉改革では、所得補助や、保育補助金、移動のためのバス乗車券、就労に必要な衣類などの支給が行なわれ、新しい

51) *Ibid.* (X.Characteristics and Financial Circumstances of TANF Recipients)

52) *Ibid.* (IV.Work and Earnings)

53) 社会保障局により設定されている貧困水準を基準にした数値。①現金所得に基づいて算定されているため、食料スタンプや住宅補助などの非現金給付が勘案されていない点、②児童を貧困から抜け出させる効果は EITC だけでもかなりあるのに、税制を通じて得られる所得が反映されていない点に、留意する必要がある。*Ibid.* (IX. Child Poverty and TANF)

54) *Ibid.*

55) V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.5.

56) V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.5. ランド研究所の報告書の一つが、食料スタンプやメディケイドの受給者の減少などのいくつかの問題点を挙げつつも、このように述べたとされ、ニューヨーク市にある有力調査機関の MD RC (Manpower Demonstration Research Corporation) や、ワシントン D.C.にある著名なシンクタンクの The Urban Institute の報告も、同様の結論であるとされている。

57) Sharon Hays, *Flat Broke With Children—Women in the Age of Welfare Reform—*, (New York : Oxford University Press, 2003), p.225. なお、同 p.224.は、貧困から抜け出せた福祉受給者だった者は、多く見積もっても30%であり、その多くは一時的に貧困から抜け出せたにすぎないと述べている。同書は、Hays が、南東部の中規模都市（文中では Arbodale と表記とされているが、プライバシー保護のために、偽名が用いられている）と西部の大都市（同じく Sunbelt City と表記）の2つの福祉事務所とその利用者を3年がかりで訪問してまとめたものであるが、その考察は、2都市に限定されているわけではない。

眼鏡の支給や、中古車購入の援助、家賃の減額などの支援を受けた者もいた。いくつかの州の福祉プログラムで提供される教育などのおかげで、より良い仕事を手に入れた者もいた。<sup>(58)</sup>しかし、すべての者が順調に福祉から離脱できたわけではなかった。96年福祉改革の負の影響と思われることは、主として次の3点である。

第一に、成人の福祉受給者の雇用率の増大や、福祉受給世帯の収入の増加が「成果」とされる一方で、働いても貧困状態から抜け出せない者がかなりいる。福祉受給者だった者のうち3分の2程度は何らかの仕事を見つけたが、そのうちの半数は、貧困状態から抜け出せるだけの所得を得ていない<sup>(59)</sup>。福祉から就労へ移行した者の平均賃金は時給約7ドルで（2000年現在の法定連邦最低賃金は、時給5.15ドル）、年収は、8,000ドルから1万800ドルだとされる<sup>(60)</sup>。子どもが3人以下のシングルマザーが、時給7ドルで恒常的にフルタイムで働き、権利のある手当を受け取ったとすれば、年収は1万9,000ドル程度になり、貧困状態から抜け出せる可能性はある<sup>(61)</sup>。

ただし、こうした人達の就労環境は厳しい。民間の医療保険に加入するためには6,000ドル以上必要なので、低所得世帯の成人のほとんど

は、医療保険に加入していない<sup>(62)</sup>。休暇制度が不備であったり、就労時間が不規則であったり、臨時雇用であったりする場合も多い<sup>(63)</sup>。また、良質な保育サービスの確保や、年平均2,000ドル程度とされる保育費用の負担も容易ではない<sup>(64)</sup>。こうした状況の中で働き続けることができた者は、多くはない。福祉から就労へ移行した者で1年間働き続けることができたのは、3分の1にすぎない<sup>(65)</sup>。96年福祉改革以降、TANF受給から離脱した者のうち3分の1強は、2002年までに少なくとも1度は、TANF受給に戻ったと言われる<sup>(66)</sup>。福祉から就労へ順調に移行できるか否かは、その人の教育水準、健康、就労経験、保育サービスの状況などによるだろう。

さらに、多くの世帯は、これまで受給してきた現在も受給権を保持している食料スタンプとメディケイドを受給しなくなっている<sup>(67)</sup>。周知不足のため、TANFを受給しなくなった時点で食料スタンプの受給権も失ったと思う場合が多いようである<sup>(68)</sup>。「時給7ドルで恒常的にフルタイムで働き、権利のある手当を受け取ったとすれば」という、貧困状態から抜け出すための条件を満たすことは、簡単なことではない。

第二に、就労困難な者が相当数存在している。

<sup>(58)</sup> *Ibid.*

<sup>(59)</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, p.55, p.222.

<sup>(61)</sup> V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.5, p.108. p.108. は、課税後の年収が1万3,000ドルになり、これに食料スタンプやEITCを加えれば年収が1万9,000ドル程度になると述べている（2001年の4人家族の貧困水準は、1万8,000ドル）。

<sup>(62)</sup> *Ibid.*, p.4, p.108. ただし、ほとんどの子どもには、連邦政府のプログラムによる医療保障がある。

<sup>(63)</sup> Hays, *Op.cit.*, p.222.

<sup>(64)</sup> *Ibid.*, pp.74-75, V. Sawhill et al., *Op.cit.*, pp.4-5, p.108. ケースワーカーの多くは、何らかの形で保育資格要件が強化されることを望んでいるが、これらの規制は州法によるため、制度全体に規制をかけることは困難であるとされる（Hays, *Op.cit.*, p.75）。

<sup>(65)</sup> Hays, *Op.cit.*, p.222.

<sup>(66)</sup> *Ibid.*

<sup>(67)</sup> V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.4.

<sup>(68)</sup> *Ibid.*, p.176.

成人の TANF 受給者は、受給開始後 2 年以内に州政府が規定した就労活動に従事しなければならない。仕事を見付けることができなかった場合には訓練プログラムへの参加が求められ<sup>(69)</sup>、仕事や訓練プログラムの水準に満たない場合には、就労体験等を行わねばならない<sup>(70)</sup>。しかし、メンタルヘルス問題、身体障害、家庭内暴力、虐待、英会話力不足などが障壁となり<sup>(71)</sup>、働くことが難しい人達がいる。就職や就労継続が困難なメンタルヘルス問題を抱えている者は、TANF を受給する母親の 4%から39%であるとされ<sup>(72)</sup>、同様の身体障害を抱えている者は、10%から31%であるとされる<sup>(73)</sup>。また、TANF を受給している母親の10%から15%程度は、深刻な薬物やアルコールの問題を抱えており、その多くはメンタルヘルス問題も抱えているという<sup>(74)</sup>。

メンタルヘルス問題や身体障害が、完全に働けないと認定される程度ならば、TANF とは別の公的援助 (SSI など) を受けることも可能である。働けるとみなされる程度のメンタルヘルス問題とはどの様な場合を言うのか、20歳で 2 人の子どもの母親である黒人のソニアの事例で見てみる<sup>(75)</sup>。ソニアは極度の潔癖症で、月に 1 度 (場合によっては週に 1 度) の部屋の模様替えや、日常的な部屋の消毒をしないではい

れないが、他にも、日に 4 回 (出勤前と、昼休みと、就業後 2 回)、シャワーを浴びないではいられず、シャワーを浴びた後は少なくとも 1 時間、室内にいななければならないと思っている。髪の毛が濡れたまま外に出て、風邪をひいたり肺炎になったりすることを恐れているのである。こうした状態のため、ソニアはこれまでに働いたことが 1 度しかなく、それも 4 カ月しか続かなかった。ソニアは、子どもの頃に父親から性的虐待を受けており、それがこの様な潔癖症に繋がっていると考えられている。ソニアは、仕事探しを怠ったとして制裁措置を受けたが、メンタルヘルス問題の治療が行われな限り、働いて自立していくことは困難であろう。

第三に、福祉受給者だった者のうち 3 分の 1 強を占める仕事もなく TANF も受給していない人達の状況は、明確ではない。その人達のその後は、はっきりしないが、フード・バンク (寄付された食料を困窮者に配るための施設)、ホームレスのためのシェルター、地方の慈善組織に頼る人達の増加などが報告されている<sup>(76)</sup>。96 年福祉改革のモデルになったウィスコンシン州では、90年代のはじめに AFDC を受給していた約 9 万 6,000 人の女性の約 25% (2 万 4,516 人) が、追跡不能になったとされている<sup>(77)</sup>。

(69) Hays, *Op.cit.*, pp.39-40. 事務技術、看護補助、工業コンピューターの使用、外食産業、料理人の補助、保育資格の取得、高等学校卒業と同等の試験の準備など。

(70) *Ibid.* 道路掃除、電話対応、新聞配達、学校のカフェテリアでの給仕、保育、庭園整備、バスの運転、管理人の仕事など。

(71) Hays, *Op.cit.*, p.103.

(72) *Ibid.*, p.156.

(73) *Ibid.*, pp.164-165.

(74) *Ibid.*, p.199.

(75) *Ibid.*, p.157.

(76) *Ibid.*, p.8, p.227.

(77) Pate Millard, "Study : 25percent of ex-welfare mom have left Wisconsin—But many who remained aren't self-sufficient—", *Business Journal* (2001.12.14), p.4. 追跡不能者は、社会保障手当を受け取っている者、結婚したり家族や友人と暮らしている者、事業を始めた者、投獄された者、非合法的な経済活動を行っている者などもあるだろうが、多くはウィスコンシン州から出て行ったのではないかと推測されている。なお、ウィスコンシン州では、96年福祉改革以降、Food Pantry (無料の食料配給所) の利用者が州全体で24%上昇したとされる (相内真子「彼らはどこへ行ったのか?—1年後のウィスコンシン—」『人間福祉研究』no.2, 1999.3, p.117.)。

この他、合法移民は、96年福祉改革により多くの手当の受給資格を失っており、TANF、食料スタンプ、メディケイド及びSSIのすべての受給が減少している<sup>(78)</sup>。

また、例外を認めない厳しい児童扶養強制（養育費強制徴収）プログラムが、複数の女性との間に何人かの子どもがいる場合などに男性を追いつめ、かえって子どもと父親との良好な関係を壊してしまう結果になる場合があることや、男性が経済的に追いつめられて自暴自棄になる場合があることなども報告されている<sup>(79)</sup>。

子どもがTANF受給者ではない親類等と暮らした場合、その子どもには5年間という期間制限は適用されず、18歳までTANFを受給することが可能になる。そのため、子どもを自分で養育することをあきらめて親類等に渡す母親が増えており、児童のみへのTANFの給付（child-only welfare cases）や養子の件数が増加している<sup>(80)</sup>。

2001年4月現在、全米で12万人が、5年間の期間制限を使い切ってTANFの受給資格を失ったとされるが<sup>(81)</sup>、期間制限の本格的な影響は、これから徐々に現れてくるはずである。Hays（バージニア大学準教授）は、現行の福祉改革が改められなければ、2010年までに、刑務所の収容人数、メンタルヘルス関係の施設、家庭内暴力から逃れるためのシェルター、児童保護サービス及び養子制度に、悲惨な影響が出始めるだろうと述べている<sup>(82)</sup>。より多くの医療ケア、教育、職業訓練及び所得補助、より高い最低賃金、より大規模な保育への補助、より強い地域

のセーフティネット（民間部門で仕事を見付けることができない者への仕事の提供など）が、必要とされている<sup>(83)</sup>。

#### IV 96年福祉改革の見直しの論点

現在、2004年度から2008年度までのTANF包括補助金プログラムの再授権などを旨とし、連邦議会で96年福祉改革の見直しが行われている（2003年10月1日現在）。その論点となっているのは、① TANFの目的、② 財政水準、③ 家族形成と結婚、④ 就労支援、⑤ 景気後退期の仕事の確保、⑥ 合法移民の取扱いの6項目である<sup>(84)</sup>。

第一のTANFの目的に関しては、① 貧困の減少を明確に盛り込むかどうか、② 結婚の重要性を強調するかどうかの2点を追加するかどうか論点になっている<sup>(85)</sup>。

第二の財政水準に関しては、次の4つの論点がある。① 包括補助金の水準を現状維持とするか、96年以降のインフレを勘案して引き上げるべきか、近年のTANF受給者の激減を反映して引き下げるべきか、② 包括補助金の額を景気後退期には増額し、好況期には減額するようにすべきか、現在のように定額のまま据え置くか、③ 州によりTANFプログラムにかなりの格差があることをどうすべきか、④ High Performance Bonus（連邦政府からの追加的補助金の一つ）を改正すべきかやめるべきか、である。

第三の家族形成に関しては、意見が分かれて

<sup>(78)</sup> V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.4.

<sup>(79)</sup> Hays, *Op.cit.*, pp.80-81, p.229.

<sup>(80)</sup> *Ibid.*, pp.228-229.

<sup>(81)</sup> *Ibid.*, p.260.

<sup>(82)</sup> *Ibid.*, p.229.

<sup>(83)</sup> *Ibid.*, p.226, V. Sawhill et al., *Op.cit.*, p.108.

<sup>(84)</sup> V. Sawhill et al., *Op.cit.*, pp.5-7.

<sup>(85)</sup> 現在のTANFの目的は4つ。本稿77頁参照。



いる。96年福祉改革法では、10代の出産を含む婚姻外出産の抑制と結婚の奨励が強調されたが、州政府は、家族形成のための活動に TANF 資金の1%未満しか使っていない。10代の妊娠の予防をより強調したいという考え方がある一方で、家族形成を強調するのであれば、TANF を含むほとんどの資産調査を伴うプログラムにある結婚の意欲をそぐ要素を取り除く必要があるとする意見もある。また、結婚の奨励は、貧困の女性や子どもへのプログラムに行くはずだった資金を奪うことになるとの懸念や、家庭内暴力の増加の危惧なども出ている。さらに、政府がこうした私的問題に介入することの意味や効果についても、疑問が出されている。

第四の就労支援に関しては、いくつかの重要な論点がある。① 教育と職業訓練にどれくらい力点を置くか、② TANF 受給者の就労活動率の計算に組み込むことができる教育と職業訓練の量を制限するか否か、③ TANF を受給しなくなった後の食料スタンプやメディケイドへのアクセスの確保などである。利用可能な質の高い保育を確保するための保育資金の大幅な拡大は、すでに提案されている<sup>(86)</sup>。

第五の景気後退期の仕事の確保に関しては、失業率が高い時期に受給期間の制限や就労要請を緩めるかどうか論点である。また、失業手当へのアクセスや、民間部門で仕事を見付けることができない者のための地域奉仕の仕事等へのアクセスを増進させる方法も、課題である。

第六の合法移民の取扱いは、96年福祉改革法成立時の最大の争点の一つであった。現在、5年以上アメリカで暮らした合法移民に、食料スタンプの受給権を回復させることが提案されている。

## V おわりに—96年福祉改革の意義と日本への示唆—

96年福祉改革は、アメリカの福祉の構造を変えた。その背景となった状況を考えれば、アメリカにおいては、何らかの形で福祉改革を行う必要はあったと思われる。96年福祉改革では、職業訓練や補習教育、保育の整備等が行われるようになり、就労促進の方法が過酷でさえなければ、福祉受給者にとっても、単なる手当の支給で終わるより良かった面がある。福祉に依存することが生きる方法になっていた人達が、働いて貧困から脱出できるのであれば、それに越したことはない。また、福祉の給付と自立支援とが一つの場所で行われている点は、わが国が参考にしてもよい点だと思われる。

しかし、96年福祉改革の就労促進の方法は、個人の事情が考慮されない画一的な面があり<sup>(87)</sup>、現在行われている見直しの方向によっては、単なる福祉の削減に終わる危険性もある。福祉への依存を断ち切る試みは、96年福祉改革法成立まで、何度も試みられては失敗している。96年福祉改革が個人的な事情に配慮するものであったならば、福祉受給者の激減という「成果」はあがらなかったかもしれない。困窮にいたるまでの「自己責任」の自覚ということも、必要ではある。しかし、現時点での困窮には、何らかの手だてを打つ必要がある。96年福祉改革の見直しに際しては、福祉から順調には離脱できなかった人達に目を向けることが必要であろう。働いても貧困から抜け出せない人達には貧困から抜け出すための支援が、就労困難な人達には医療ケアなどの支援が、そして、最後の拠り所

<sup>(86)</sup> この他、就労と組み合わせて福祉を受給していた者に期間制限を適用するかどうか、論点である。

<sup>(87)</sup> 例えば、TANF 受給中に妊娠し、出産した29歳のジョアンヌは、出産後ひと月経たないうちに子どもの父親がいなくなり、乳幼児を含む二人の子どもを抱えて困窮したが、新たに生まれた子どもは "Family cap" にかかる子どもであったため、その子どもに TANF の受給権はない上、ジョアンヌにも、1歳未満（ジョアンヌがいる州では18カ月未満）の子どもを養育する親を就労要請から除外する規定は適用されなかった (Hays, *Op.cit.*, pp. 68-69.)。

となるセーフティネットが必要である。

セーフティネットについて日米を比較した場合、アメリカの公的援助（広義の公的扶助）制度には、憲法第25条の生存権に基づくわが国の公的扶助制度とは、根本的に異なる点がある。アメリカは、自助の精神が強く求められる国であり、必要以上の国家の介入を嫌う風土と、福祉などの生活保障分野は州政府が担ってきた伝統を持つ国である。そのため、セーフティネットを連邦政府レベルで整備しようという考え方は希薄であり、合衆国憲法にも、生存権の規定はない<sup>(88)</sup>。また、いくつもの公的援助制度が分立して存在するという、制度的な違いもある。

96年福祉改革法で創設された TANF は、エンタイトルメント（法的権利としての受給権）を否定した。連邦レベルで否定された福祉の権利性は、州レベルでも保証されているわけではない<sup>(89)</sup>。TANF の受給対象者だった者が5年の期間制限を使い切ったとき、他に頼り得る公的

援助制度としては、食料スタンプとメディケイドを除けば、州政府と地方自治体を実施する一般扶助（General Assistance : GA）がある<sup>(90)</sup>。ニューヨーク市では、家族扶助（Family Assistance）<sup>(91)</sup>の受給者の減少につれて、セーフティネット扶助プログラム（Safety Net Assistance Program. ニューヨーク州の一般扶助）の受給者が増加している<sup>(92)</sup>。

しかし、この一般扶助も、セーフティネットになるとは言い難い。1998年現在、全米50州及びコロンビア特別区の中で、州レベルで一般扶助を行っているのは、コロンビア特別区を含む35州である<sup>(93)</sup>。これら35州のうち、州内の全地域で同一の一般扶助プログラムが実施されているのは、コロンビア特別区を含む24州である。残り11州のうち、9州では、受給資格の基準や給付計画等が郡によって異なり、2州（ウィスコンシン州とヴァージニア州）では、州内の一部の郡でしか一般扶助プログラムが実施されてい

<sup>88</sup> ただし、州レベルでは、ニューヨーク州憲法に生存権の規定がある。

<sup>89</sup> エンタイトルメント（法的権利としての受給権）を認めるか否かは、州レベルではばらつきがある。コロンビア特別区を含む17州（アリゾナ州、アーカンソー州、コロラド州、フロリダ州、ジョージア州、イリノイ州、ミシガン州、モンタナ州、ノースカロライナ州、ノースダコタ州、ペンシルバニア州、サウスダコタ州、テネシー州、ワシントン州、ウェストバージニア州、ウィスコンシン州、コロンビア特別区）がエンタイトルメントを否定し、5州（アラスカ州、ハワイ州、メリーランド州、ロードアイランド州、バーモント州）がエンタイトルメントを存続させ、その他28州は、エンタイトルメントを認めるか否かを明言していない。なお、ワイオミング州については、不明である（State Policy documentation project, *Cash Assistance Entitlement Policies As of October 1999* <<http://www.spdp.org/tanf/entitlement.PDF>> (Last access 2003.9.29.))。

<sup>90</sup> 一般扶助は、TANF や SSI の受給資格がない低所得者のための公的援助制度である。食料スタンプの受給資格を制限されている市民を持たない者や、食料スタンプの受給期間を制限されている子どものいない健全な失業者にとっては、最後の頼みの綱になり得るが、子どものいない健全な成人が実際に一般扶助を受給できる可能性は低い。（L. Jerome Gallagher et al., *State General Assistance Programs 1998*, The Urban Institute, 1999.6.1. <[http://www.urban.org/UploadedPDF/ga\\_main.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/ga_main.pdf)> (Last access 2003.8.11.))

<sup>91</sup> TANF の名称は、各州によって異なる。例えば、ニューヨーク州では、Family Assistance と呼ばれるが、ウィスコンシン州では、Wisconsin Works (W-2) と呼ばれる（State Policy documentation project, Notes on the TANF Data <<http://www.spdp.org/tanf/tanfdatnote.htm>> (Last access 2003.9.30.))。

<sup>92</sup> Demetra Smith Nightingale et al., *Work and Welfare Reform in New York city during the Guliani Administration : A Study of Program Implementation* (Washington, DC : The Urban Institute Labor and Social Policy Center, 2002) p.4.

<sup>93</sup> 州レベルで一般扶助を行っていない16州のうち6州では、州内の少なくとも1つの郡で、州政府の支援を受けない郡独自の一般扶助が行われている（L. Jerome Gallagher et al., *Op cit.*）注<sup>90</sup>。

ない。

一般扶助の給付水準は、他の公的援助制度と比べて概ね低く、平均で見ると、世帯への一般扶助の最高月額給付は、TANFの月額最高給付の9割よりも少ない。また、一般扶助の受給者数は、他の主要な公的援助制度と比べて少なく、一般扶助プログラムを行っているほとんどの州では、一般扶助の受給者数は、TANFの受給者数の15%よりも少ない。さらに、近年、多くの州では一般扶助の給付水準の引き下げと、受給資格基準の厳格化の傾向がみられる<sup>(94)</sup>。

アメリカは、NPOや慈善組織等の規模や果たす役割がわが国と比べて大きいが、就労可能とみなされた貧困者への公的なセーフティネットは、極めて限定的である。現時点で順調に福祉から離脱できていない人達のことさることながら、景気後退期にどのような対応がとられるかが懸念される。

「福祉から就労へ」(welfare to work)の動きはイギリスでもみられ、その際にはアメリカの制度も参考にされたという。近年、わが国においても、アメリカの影響を思わせるような母子福祉及び公的扶助の分野の動きがある。一つは、母子家庭に支給される児童扶養手当の見直しである。2002年8月から、満額受給できる年収の上限が引き下げられ、支給対象世帯の半数近くが減額になった。また、2002年11月22日、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」(平成14年法律第119号)が成立し、児童扶養手当支給期間が5年を経過したとき等の給付額の減額や、就労支援が行われることになった(2003年4月1日施行)。もう一つは、生活保護制度の見直しである。2003年度予算では、生活保護基準のうち生活扶助基準が、1950年の現行制度発足以来、初めて引き下げられた。また、2005年度には生活保護制度が50年ぶりに大幅に見直される予定であり、2003年8月から、「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に

関する専門委員会」で検討が開始された。わが国がアメリカを参考にする場合には、日米の母子家庭をとりまく状況、公的扶助制度の考え方、内容及び状況にはかなりの違いがあるという事情と、96年福祉改革が抱える問題点とを、十分認識する必要がある。

(おざわ めぐみ・社会労働課)

#### 【付 96年福祉改革法の全体構成】

第1章 TANF 包括補助金 (BLOCK GRANTS FOR TEMPORARY ASSISTANCE NEEDY FAMILIES)

第2章 補足的保障所得 (SUPPLEMENTAL SECURITY INCOME) (以下、SSI とする。)  
SSI の受給資格を認定する際の子どもの障害の定義を厳格化。

第3章 児童扶養 (CHILD SUPPORT)

TANF 包括補助金を受け取るための州政府の児童扶養強制 (養育費強制徴収) プログラムの遂行義務、TANF の支援及びメディケイドの申込者及び受給者の児童扶養強制プログラムへの協力義務を規定。

第4章 外国人に対する福祉及び公的手当の制限 (RESTRICTING WELFARE AND PUBLIC BENEFITS FOR ALIENS)

合法移民が資産調査 (ミーンズテスト) の必要な各種手当を受ける際の、受給資格の認定基準の見直し (ほとんどの合法移民は、SSI 及び食料スタンプの不適合者となる)。

第5章 児童保護 (CHILD PROTECTION)

第6章 保育 (CHILD CARE)

社会保障法タイトルIV(A)に規定された保育のための各種補助金を、保育と発達のための包括補助金 (the Child Care and Development Block Grant) に再編し、増額。

第7章 児童栄養プログラム (CHILD NUTRITION PROGRAM)

第8章 食料スタンプ及び日用配給品 (FOOD STAMPS AND COMMODITY DISTRIBUTION)

94) *Ibid.*

食料スタンプの受給に際して、子どものいない就労可能な者の就労義務と、児童扶養強制プログラムへの協力義務を強化。

第9章 雑則(MISCELLANEOUS)

10代の妊娠の予防、社会サービス包括補助金 (Social Service Block Grant) について規定。

【付表1 本稿で採り上げたアメリカの公的援助 (Public aid. 広義の公的扶助)】

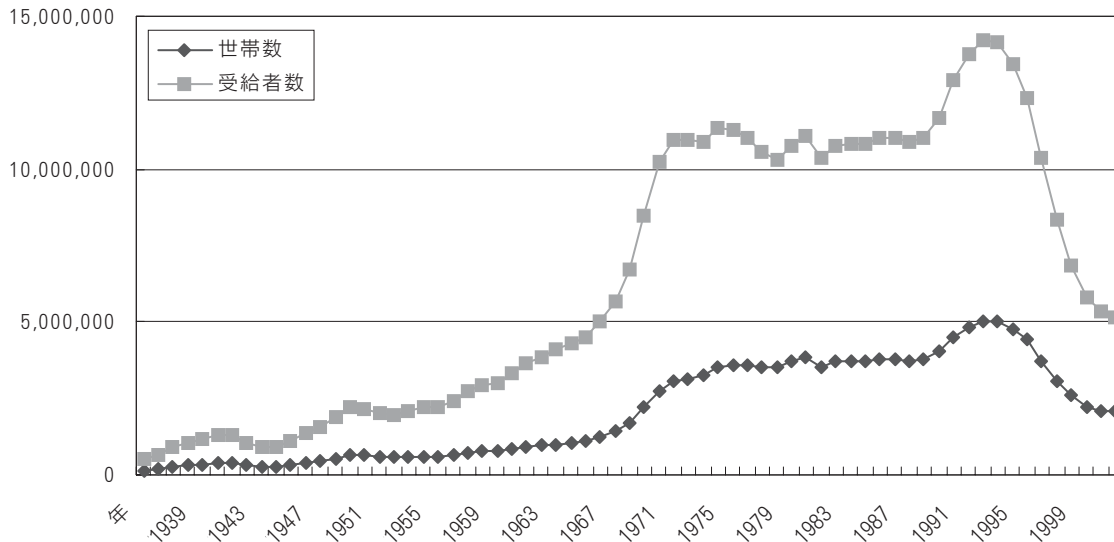
制度の種類	実施主体	概要	給付形態	費用	
				A [注1]	B [注1]
メディケイド	連邦政府と州政府	医療扶助制度	現物	1,201億4,100万ドル (1995年度)	1,423億1,800万ドル (1998年度)
補足的保障所得 (SSI)	連邦政府 (*多くの州で、州独自のSSIの上乗せ有り)	低所得の障害者と65歳以上の高齢者への現金給付	現金	276億2,766万ドル (1995年)	330億6,082万ドル (2001年)
貧困家庭一時扶助(TANF) / (旧)要扶養児童家庭扶助(AFDC)	連邦政府と州政府	18歳未満の子どものいる貧困世帯への現金給付	現金	216億869万ドル (1995年)	101億2,444万ドル (2001年)
食料スタンプ	連邦政府	低所得世帯の栄養状態の改善のための現物給付	現物	227億6,548万ドル (1995年度)	155億4,694万ドル (2001年度)
一般扶助 (GA)	州政府と地方自治体	州や地方が独自に支出、運営する扶助	現金/現物	(参考) 90億2,300万ドル (1995年) [注2]	(参考) 65億4,700万ドル (2000年) [注2]

(出典) 藤田伍一、塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会, 2000, p.298.などを参照し、筆者作成。

[注1] Social Security Administration, *Social Security Bulletin—Annual Statistical Supplement 2002*, p.278,p.317, p.328, p.331. (なお、“費用B”は、注1資料からとれる最新値。)

[注2] アメリカ商務省センサス局編『現代アメリカデータ総覧』東洋書林, 1998年版 p.379. 及び同2002年版 p.344.

付図1 TANF 月平均受給世帯数・受給者数 (1936年—2002年)



(出典) Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services, *Average Monthly Families and Recipients for Calendar Years 1936-2001* <<http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/3697.htm>> (Last access 2003.9.24.)等から作成 (\*2002年のみ会計年度)。