

# CLAIR REPORT

## アメリカの福祉改革

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 148 (Oct 15, 1997)

Council of Local Authorities  
for International Relations



財団  
法人  
**自治体国際化協会**

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階  
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

## 目次

序論	1
第1章 貧民救済の歴史と現状	3
1. 歴史	3
2. 現状	5
第2章 要保護児童家庭扶助制度について	8
1. 受給要件	8
2. 給付金の計算について	9
3. 受給者の勤労訓練等への参加の奨励について	9
4. 実施の手続き	9
5. その他の事業との関係	9
6. 連邦による財政援助	10
7. 受給者数及び財政支出額	10
8. 受給家庭の概要	11
第3章 福祉改革の背景	12
1. 福祉事業への依存と自立の疎外	12
2. 「家族の危機」への認識の深まり-未婚の母と婚外子-	12
3. 財政危機と納税者の不公平感	13
第4章 福祉改革の推移	15
1. 連邦政府における福祉改革	15
2. 州政府による福祉改革実験事業	16
第5章 ウィスコンシン州における画期的な福祉改革の事例	19
1. 基本的な考え方	19
2. 事業内容	20

3. 財源	22
第6章 連邦政府における福祉改革法：個人責任・勤労機会調整法について	23
1. 一括補助金の支給	23
2. 当然の権利としての給付金支給の廃止と勤労の義務づけ	23
3. 5年間の受給期限	25
4. 別居中の親に対する養育費支払義務の強制	25
5. 10代の親についての条項	26
6. 州政府によるTANF実施計画書の作成	27
7. 連邦政府への定期報告	27
8. 州政府による財政支出額の維持	28
9. その他	28
第7章 個人責任・勤労機会調整法の反響と今後	29
1. 反響	29
2. 今後	31
参考図書	32

## 序論

「福祉」という用語は、我が国においては極めて広義に、また多義的に用いられており、最広義では日本国憲法第12条、第13条等に規定する「公共の福祉」という意味で用いられるほか、一般的には同憲法第25条にいう「社会福祉」の意味で用いられている。社会福祉という言葉で用いられる限り、「福祉」には生活保護等貧困家庭対策のみならず、身体障害者や精神薄弱者に対する福祉施策、児童福祉政策や高齢者福祉対策、更には青少年対策、婦人福祉施策まで包含されることは周知のとおりである。

米国において「福祉」という言葉は、合衆国憲法前文の「一般の福祉(the general welfare)」という場合における如く、広い意味で用いられる場合もないわけではないが、一般的に単に「福祉(welfare)」という場合は、もっぱら貧困家庭に対する救済措置という意味で用いられている。特にこれまでの政策論争においては、要保護児童家庭扶助制度(AFDC)という特定の制度を指して「福祉」という場合が少なくなく、本レポートで取り上げる「福祉改革」においても、そのような極めて狭い意義での「福祉」が対象とされている。

このように貧困者対策イコール福祉という概念が一般化している背景としては、米国が自由と競争を建て前として世界随一の産業資本主義国家として発展し、繁栄を誇ってきた反面、その競争社会の中に著しい貧富の格差を抱え、常に貧困者対策が大きな課題となってきた歴史的、経済的背景や、貧困者福祉のウエイトが極めて高いという社会的実態があるためと考えられる。実際要保護児童家庭扶助 (AFDC) の受給者は米国全家庭の14.8%、全人口の5.5%(1995年)にも達しており、日本の生活保護受給者が全人口の0.7%(1993年)に過ぎないのに対して、如何に多数の貧困者を抱えているか明らかであろう。

もっとも貧困といつても、他の諸国、とりわけアフリカその他の経済発展途上国と比べてみる限り決して貧困とはいえないという点にも注意する必要があるが、米国の国内問題として考える限りは、依然として貧困ライン以下にある貧困家庭が14.8%、換言すれば平均して7軒に1軒以上の福祉受給者を抱えているのである。地域差あるいは住み分けの激しい米国では、ある都市の大半あるいは、ある都市のある住区の全てが福祉受給者というケースも少なくなく、如何に深刻な問題であるか

改めて注目する必要がある。

しかも、それら福祉の受給者の大半が、片親家庭であるのみならず、未婚で10代の少女が母親となっている例も少なくないだけに、「家庭の崩壊」、「家族の危機」が問題とされ、社会問題を解決すべく導入された「福祉」がかえって家族や地域社会の崩壊や再生産を招いているのではないかという批判すら生ずるようになってきた。加えて、政府部門とりわけ連邦政府の危機的な財政状況もあって、財政負担の軽減化という観点からも、「福祉の見直し」、「福祉改革」が論ぜられざるを得ない状況となったのである。

そうした状況の中で行われた1994年の中間選挙では、共和党が選挙公約「アメリカとの契約」を掲げ、福祉改革を10大項目中3番目の重要公約として打ち上げたが、その共和党が大勝を果たしたほか、同時に実施された知事選等でも共和党が圧勝した。かくして連邦議会の上院では8年ぶりに、下院では40年ぶりに多数派を握った共和党は、1995年1月から始まった第104議会で、福祉改革の主導権を握るに至った。対する民主党や改革反対派勢力は防戦の論陣を張ったが、現状維持のままで良いとする声は殆んど見られなかったところであり、各界あげての白熱の議論が展開された結果、1996年8月、福祉改革法(「個人責任・勤労機会調整法」)として結実することとなった。福祉受給者や弱者の味方をもって自認する民主党サイドからみれば厳しく、弱者の自己責任や自立促進を図らんとする共和党サイドからみれば甘いという、極めて妥協的な内容のものではあるが、長年の懸案に対して、一つの回答を示したものとして注目に値するであろう。

本レポートでは、米国建国以来の貧困者対策の流れを概観した後、こうした福祉改革を促すに至った背景や要因を考察するとともに、福祉改革先進州として全米から注目されたウイスコンシン州の改革事例、そしてこうした諸州の改革圧力にも押されて遂に成立するに至った福祉改革法の具体的な内容をもあわせて紹介する。

## 第1章 貧民救済の歴史と現状

### 1. 歴史

#### (1) 植民地時代から20世紀初頭までの救貧院

福祉政策は、米国においては伝統的に州政府以下の業務とみなされてきた。これは、ひとつには植民地時代のアメリカが、イギリスのプロテスタント思想に基づく救貧法(Poor Law、1601年成立)を基礎にしており、その救貧法の原則のひとつに、「貧民の救済は、個々の地域の責務であること」が含まれていたことが影響していると思われる。実際、合衆国憲法における連邦政府の限定的列挙権限の中に、福祉は含まれていない。救貧法の4原則は、

(ア)貧民の保護は、公共の責務である。

(イ)貧民の保護は、個々の地域の責務である。

(ウ)家族がいる貧民については、家族が保護すべきである。

(エ)貧民の子息は、労働と引き替えにその養育を行う農業従事者、職人に徒弟に出さるべきである。

これらの基準をもとに、貧民保護は、当初主としてカウンティや町のレベルで、現金支給や食料の支給あるいは救貧院による救済事業という形で行われた。救貧院もイギリスから輸入されたもので、1702年にはボストン、1736年にニューヨーク、1766年にフィラデルフィアで設立され、19世紀前半には大半の州で救貧院が設置されていた。しかし、救貧院での救済内容は、現在想像できるものからおよそかけ離れた、貧弱かつ残酷なものであった。長時間労働が強制され、院の規則を守らない人間にはむち打ちなどの刑罰が課されたほか、被救済者の個人資産は没収され、選挙権、移動の自由が剥奪され、衣服にはPoorの頭文字の「P」を縫いつけることが義務づけられることもあった。救貧院による救済はコストが安く、その救済内容の貧弱さと残酷さによる救済への依存抑止効果から、現金支給、食料の支給よりも優れた救済方法と考えられ、長らく米国の福祉事業の中心となっていた。

#### (2) 19世紀後半における州政府の公的扶助制度の開始

その後雑居式救貧院から、ろうあ者、盲人、精神薄弱児のための特殊教育施設、あるいは非行少年のための感化院や孤児院等が専門分化していくとともに、19世紀

後半各州には州慈善局(State Board of Charities)が設置され、州立施設の指導監督にあたるようになった。また、20世紀初頭には、南北戦争によって生じた寡婦の救済事業(カウンティの事業)と、19世紀後半に生じた児童救済運動(Child Saving movement=貧困あるいは悲惨な救貧院から子供を救おうとする運動)の流れから、州政府による現金給付等による「屋外救済事業」(救貧院等の屋内で行う救済事業との比較で用いられる表現)が開始された。1911年には、未亡人その他の貧困状態にある母親に対し、子女の養育費を支給する(mothers' pensionと呼ばれた)法律がイリノイ州とミズーリ州で成立し、その後、他州も追随、1926年には40州で同様の法律が設けられた。これにより、資産調査等厳しい認定条件が付されたとはいえ、公的扶助が州の福祉政策として定着していくこととなった。1929年には11州で、母子家庭にとどまらず、老齢者に対する公的扶助制度が導入され、これらが基礎となって、1935年の社会保障法の中に生かされることとなった。

### (3) 連邦政府による南北戦争犠牲者に対する恩給の支給

同時期に米国史上最初の連邦政府による福祉事業といえるものが開始された。それは、貧民対策ではなく、南北戦争で死傷した兵士とその家族の救済であった。南北戦争は米国始まって以来の大規模な内戦であり、618,000人の戦死者を出し、負傷した兵士にどう報いるか、また死亡または負傷した兵士の家族をどう保護していくかが大きな問題となった。1862年には、軍事行動の直接の結果として障害を受けた従軍兵士及びその未亡人、戦争孤児に対して恩給の給付を行うことを定める法律が成立し、その後恩給の支給範囲が拡大され、1890年には「軍事行動の結果」以外による障害が支給対象として加えられた。さらに、1906年には従軍兵士であれば「高齢」であることが支給の十分条件になり、南北戦争経験者のうち90%が恩給を受給していたと言われる。

### (4) 大恐慌とAFDCの施行

1929年10月に始った大恐慌により失業者が急増し、1932年春には1,000万人を超える、労働力の25%以上が失業状態にあるという事態に至った。この時期に全米の9,000の金融機関が破綻し、米国GNPは1929年から1933年の間に半減した。

1929年の国勢調査では全国で33万家族が、州・市町村による貧民救済措置を受け

ていたが、1931年には100万家族を超える、1933年には400万家族、1,800万人が保護を受けるに至った。これにより、救済金の支出がかさみ、財政破綻を来す市町村が発生したため、多くの市町村が州政府に財政援助を求める結果、ニューヨーク州ではフランクリン・ルーズベルト知事(民主党)が緊急臨時救済協会(Temporary Emergency Relief Association)を設け、市町村の短期的失業救済に対する財政援助に乗り出した。この動きにニュージャージー、イリノイ等6つの州が同調した。

事態があまりにも深刻であったため、州政府の支援でも十分とはいえない、連邦政府に対する救済措置の設置要求が高まるに至った。1929年から1933年まで大統領を務めたフーバー大統領(共和党)は、貧民救済事業に連邦政府が関わることに積極的ではなかったと批判されているが、実際には1932年3億ドルの道路建設公共事業を行う法律に署名をしたほか、干害にうちのめされた農家に対する連邦政府の信用保証事業を開始するなどの努力を払っている。しかしながらこれらの努力も大恐慌の惨状の前には焼け石に水程の効果しかもたらさなかったため、1932年11月には、ニューヨーク州知事として救済対策に手腕を振るったフランクリン・ルーズベルトが大統領に選出された。ルーズベルト政権の下で不況と失業、経済の麻痺状態から復興するため、ニューディール政策が展開されたが、その柱の一つとして提案されたのが社会保障法(Social Security Act)である。

1935年に成立した同法により、連邦直営の老齢年金(OAI)、州営の失業保険(UI)への連邦助成、州営の公的扶助すなわち老人扶助(OAA)、盲人扶助(AB)、母子扶助(ADC)、さらに社会福祉サービス等への連邦助成が行われることとなり、連邦政府最初の貧民救済事業となった。ADCは1938年には24万世帯、1939年には29万世帯が受給し、全体の支出額は1億ドル、うち連邦支出は30百万ドルを超えるに至り、徐々に米国における中心的な福祉事業となった。J.F.ケネディー(民主党)政権の下で同事業は、要保護児童家庭扶助(Aid to Families with Dependent Children=AFDC)と改名され、1996年の個人責任・勤労機会調整法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)の制定に至るまで存続した。

## 2. 現状

(1)現在米国で行われている福祉事業の概要を紹介すると、大きく貧困家庭への公的扶助、医療扶助、職業訓練、里親事業、貧困地域の教育推進事業等に分けられるが、

連邦事業だけでその数は60を超え、事業の中には重複しているものもあり、今後の整理の必要も指摘されている。

(ア)要保護児童家庭扶助(AFDC)

扶養しなくてはならない児童を抱える家庭に対する現金扶助制度で、連邦政府と州政府の共同事業とされているが、前記のとおり1996年の個人責任・勤労機会調整法により廃止された。当事業の詳細については、第2章で述べる。

(イ)補足的所得保障(Supplemental Security Income)

1974年より開始された現金扶助制度で、資産調査にもとづき、高齢者、盲人その他の障害者である低所得者に対して支給されている。社会保障庁(連邦保健・人的サービス省からは独立した機関)によって支払われるが、社会保障所得税の収益からではなく、連邦政府の一般収入から支出される。

(ウ)所得還付制度(Earned Income Tax Credit)

低所得者向けの税還付制度で、公的扶助を受けている家庭に対し、労働への意欲を与えるため創設されたもの。年間所得が、扶養家族の数等により8,400ドル-26,673ドルまでの家庭に適用され、1995年現在では最高3,110ドルの還付を受けることができる。

(エ)貧困家庭緊急扶助(Emergency Assistance to Needy Families with Children)

自然災害、ホームレス、失業時等に30日を限度として現金扶助や医療扶助等が支給される制度。州政府が実施するが、連邦政府からの助成がある。

(オ)児童養育施設収容補助(Foster Care Program)

低所得家庭の親あるいは保護者の希望により児童を児童養育施設に収容することに対し、連邦政府が州政府に対し補助を行うもの。

(カ)食券配給制度(Food Stamp)

連邦保健・人的サービス省及び農務省が共同で行う低所得家庭への食券配給制度。

(2)財政規模

1996年度連邦商務省発行の統計書における最新データである1992年時点で、米国の社会福祉支出総額は、1兆2,640億ドルに上っているが、これには社会保険、退役軍人への恩給、小・中学校教育も含まれているため、AFDC、食券配給制度、職業訓練及び補足的所得保障を含む公的扶助に限定すると、公共支出額は2,079億ドル、

うち連邦によるものが1,387億ドル、州および地方政府によるものが、692億ドルとなっている。これは、米国のGDPの約3.5%を占め、連邦・州・地方政府全体を含めた全政府部門の支出の10%を占めている。

## 第2章 要保護児童家庭扶助制度について

1935年の発足時から1996年の個人責任・勤労機会調整法の成立に至るまで米国福祉事業の根幹をなし、繰り返し福祉改革の議論の対象となってきた要保護児童家庭扶助(AFDC)の概要は次のとおりである。

### 1. 受給要件

AFDCは連邦政府と州政府との共同事業であり、連邦政府の定めるガイドラインをもとに、州政府が細かい実施基準を定め、制度の運用を行う。連邦政府の定める受給要件は次のようにあった。

#### (1)受給のための基本要件

(ア)家庭の中に、18歳未満の子女がいること。州政府の判断により高等学校ないし同等の職業訓練校等を卒業することが見込まれる19歳未満の子女を含むことができる。

(イ)親の死、長期の行方不明、就労不能、失業により、親の経済支援を子女が受けられない家庭にあること。

(ウ)子女が、親あるいは近親者と同居していること。

(エ)子女が米国の住民であること。

(オ)子女がアメリカ国民または合法に永住権を持ち居住している外国人であること。

#### (2)所得及び財政の貧困程度に関する要件

(ア)州政府はまず、1家庭が生活を営むために必要な金額("need standard"と呼ばれる)を設定する。

(イ)受給者に認められた控除を適用されたあとの粗所得が、上記の額の185%を超える場合には受給資格を失う。

#### (3)保有資産に関する要件

連邦政府は1家族あたり1,000ドルを保有資産(株式、債券、不動産等)の上限としている。住居、墓地、車両等は1,500ドルを上限に控除される。州政府は、これより厳格な資産要件を設けることもできる。

## 2. 給付金の計算について

各家庭への給付金額の計算は、州政府の役割となっており、支給金額は"need standard"よりも低く設定することができる。州政府は、家庭内のすべての所得を勘案して支給金額を決定するが、その計算方法も各州政府に委ねられている。これにより、給付金額は州政府により大きな差があり、1995年度における2人の子供を抱える家庭に対する支給額を見ると、アラスカの1家庭834.49ドル/月から、ミシシッピの1家庭121.77ドル/月までの開きがあり、全米平均では、1家庭あたり377.65ドル/月となっている。

## 3. 受給者の勤労訓練等への参加の奨励について

3歳以上の健康な子女を持つAFDC受給者は、1988年に成立した家族支援法(Family Support Act)という法律により、勤労及び就労訓練への参加を奨励されていた。同法は、州政府に対し、勤労機会・基礎技術訓練事業(Job Opportunities and Basic Skills Training Program=JOBS)を行うよう義務づけ、受給者の職業訓練により自立を促していくとする狙いを持っていた。

## 4. 実施の手続き

AFDC事業の実施あるいは実施内容の変更には、連邦保健・人的サービス省への計画書、あるいは変更計画書の提出と承認が義務づけられていた。1996年4月現在、50州並びにコロンビア特別区、グアム、プエルトリコ、バージン諸島が、AFDCを実施していた。1988年の立法により、サモア諸島もAFDCへの参加が認められてたが、未実施となっていた。

## 5. その他の事業との関係

### (1)貧困家庭向け医療扶助(Medicaid)との関係

AFDC受給家庭は、貧困家庭向け医療扶助(Medicaid)も受給できることとなっている。なお、受給者の就労を促進するため、就職による勤労時間の延長や所得の増加、また所得要件特例の喪失によりAFDC受給の権利を失ってからも、最長で12か月までは、医療扶助を提供することが、1988年家族支援法により州政府に義務づけられている。

## (2)児童保育サービス(Child Care)との関係

家族支援法は、州政府に対し、父親あるいは母親の就労・教育・職業訓練に必要と考えられる児童保育サービスを提供することを義務づけている。連邦政府はこれに対し、財政補助を行う。また、医療扶助と同様にAFDC受給資格を失ってから最長12か月まで、児童保育の受給が可能である。

また、「児童保育サービスを受けなければAFDC受給資格ができるほどの貧困に陥る」危機にある家庭に対し児童保育サービスを提供する場合、連邦政府より州政府に対し補助金が支給される。

また、AFDC受給の条件として、母親は一時的に州政府に子供の扶養権を手渡し、州政府とともに父親を特定させ、その父親に養育費を支払わせるよう努力すべき旨義務づけている。

## (3)食券配給制度(Food Stamp)との関係

AFDC受給資格者のほとんどが、食券の受給が認められる。法律上は、州政府は食券支給額を所得として計上し、AFDC支給額の計算やAFDC受給資格の有無の判断をするに際し勘案することができるが、州政府でこれを実施しているところはない。しかし、食券配給制度上、AFDCは所得の一部と換算され、AFDC給付金が1ドル増えるごとに、30セント食券支給額が減少する一方、AFDC給付金が1ドル減少するごとに、30セント食券支給額が増加する仕組みとされている。

1995年度の統計では、AFDC受給家庭の約90%が食券を受給している。

## 6. 連邦による財政援助

連邦政府は、州政府のAFDC事業遂行について助成金を支給する。州政府に対する助成額は各州の「一人当たり所得」を基準として決定され、その大小に応じて助成率は50%から78%の幅があり、平均値は55%となっているが、運営管理費用(administration cost)に対する補助は一律50%とされている。

## 7. 受給者数及び財政支出額

受給者の数は1995年時点で1,370万人、490万家族である。これは、米国の全人口の5.5%、全世帯数の14.8%に相当する。1970年当時は740万人、190万世帯、全人

口3.6%、全世帯数の6.6%に留まっていた点を鑑みると、大幅な増加を示していることが分かる。

給付金支出は、1995年度で、連邦政府より138億ドル(うち管理的経費は18億ドル)、州政府全体で117億ドル(同18億ドル)、合計で255億ドル(うち管理的経費35億ドル)である。1970年(1995年貨幣価値換算額で連邦・州政府の合計は199億ドル)に比べ28%程度の増加となっている。連邦支出額は、1995年の連邦支出総額の1兆5,191億ドルに対して約0.9%となっている。

また1家族あたりの給付金月額の平均額は、1970年度の実額で178ドルであったが(1995年貨幣価値換算額で713ドル)から377ドルへと変化している。

## 8. 受給家庭の概要

1995年度(1994年10月から1995年9月まで)における連邦保健・人的サービス省の統計によると、受給家庭は概ね次のような構成、内容となっている。

### (1)人種

全AFDC受給家庭のうち、白人の親が35.6%、黒人が37.2%、ヒスパニックが20.7%、アジア系が3.0%、ネイティヴアメリカンが1.3%となっている。

### (2)受給経験

受給家庭のうち42.6%が、過去支給を受けた経験を持っている。

### (3)市民権の有無

受給者のうち、93.4%が米国籍を持ち、6%が合法の移民である。

### (4)受給年数

受給者の平均受給年数は3.0年である。

### (5)母子家庭の比率

受給家庭のうち76.1%は、片親家庭であり、また92.4%は母親が世帯主となっている。

## 第3章 福祉改革の背景

福祉政策は1935年の創設以来、国内政策上の中心的な議論の対象となってきたが、1980年以降特にAFDCのあり方が連邦政府、州政府、その他さまざまのレベルで議論され、これを巡って以下の問題点が指摘されてきた。

### 1. 福祉事業への依存と自立の疎外

本来、福祉政策は、健康で就業が可能な者については、自活できるまでの短期的つなぎ資金、または自立支援資金の提供にとどまるべきものであるが、実態的には「長期にわたる生活の術そのもの」になり、多くの受給者がAFDCに依存し、自活しようとせず、結果的に自立を疎外しているとの問題点が指摘されてきた。ウイスコンシン州の福祉改革に際しては、連邦全体の65%以上の受給者が8年以上AFDCを受給しており、あたかも政府が片親世帯を補完するもうひとりの親の如き観があるとの指摘もみられた。実際AFDCの受給者総数は、前述のとおり1970年当時の740万人から、1990年には1,160万人、1994年には1,420万人と増加の一途を示してきた。(しかし、1994年以降は、米国における景気の回復等により、1995年1,370万人、1996年には1,150万人と減少が続いている。)

福祉に依存し自立を疎外している要因として、次の点が指摘されている。

- (1)AFDCが勤労・就業への努力を厳格に義務づけていないこと。
- (2)AFDCが受給家庭に子供が産まれた場合、給付金を増やす仕組みをとっているため、貧困家庭の出産抑止効果どころか、かえって出産奨励効果を発揮する矛盾が生じ、貧困家庭がより貧困になるという悪循環を果たしてきたこと。
- (3)AFDCの全体の受給年限が設定されていなかったため、受給者に「働かなくてはいけない」という責任感を生み出すに至らなかつたこと。

なお、これらの問題点は、今回の福祉改革に際しても繰り返し指摘されたところである。

### 2. 「家族の危機」への認識の深まり-未婚の母と婚外子-

米国の家族が危機にあることはアメリカ人のほぼ共通の認識であるといってよい。家族の危機には、離婚、配偶者・子供の虐待、未婚の母と婚外子の増加等いくつか

の側面があるが、特に福祉改革にあたって最大の問題点とされたのが「未婚の母・婚外子の増加」である。

1996年8月に成立した個人責任・勤労機会調整法は、その「事実認定(Findings)」の中で、婚外子出産と未婚の母の増加の現状と見通しについて、次のように述べている。

「(A)10代の未婚女性の妊娠率は、1976年には10代の未婚女性1,000人あたり54件であったが、1991年には66.7件と23%もの上昇を見ている。また、全年齢層を含めた未婚の母の妊娠率は、1980年には未婚女性1,000人あたり90.8件であったが、1991年及び1992年には、同103件と13%の上昇を見ている。(中略)

(B)出産の全体数に占める婚外子出産の割合は、1970年には10.7%であったのに対し、1991年には29.5%へと上昇している。この増加傾向がそのまま続ければ、2015年には出産全体のうち50%が婚外子出産となるであろう。」

また、同法は未婚の母になること、婚外子出産について、「未婚の母は貧困に陥り、公的扶助を受けることになる可能性が高いこと」、「片親家庭であることは、子供の成長、教育に悪影響があること」、「婚外子として生まれてきた子供自身も未婚の母になり、公的扶助に陥る可能性が高いこと」等の認識を示し、この危機的な状態に対処することが同法の趣旨であることを明らかにしている。

AFDCの制度それ自体を未婚の母と婚外子の増加の根本原因であるとみなすことには無理があると考えられるが、前述のように「就労せずに給付金が支給されること」と「子供が増えると給付金が増える」という仕組みが、未婚の母の出産奨励効果を発揮する矛盾をもたらしているとの指摘は多い。個人責任・勤労機会調整法は、そのような未婚の母と婚外子出産の増加に何らかの歯止めをかけることで、米国の家族の回復を期待しようとしたものといえる。

### 3. 財政危機と納税者の不公平感

財政赤字の解消は、10年以上にもわたって米国における内政の最重要課題となっている。これまで国防費の削減、行政改革、人員削減、また時には増税によって財政均衡を図る努力がなされてきた結果、1992年度には2,904億ドルであった財政赤字が1995年度には1,639億ドルにまで減少するに至った。しかし、なお累積赤字の合計は、4兆9,000億ドルにも達している。こうした状況の中で、予算の均衡が大統

領選挙における最重要争点の一つとしても取り上げられ、民主党、共和党ともに21世紀初頭までに予算の均衡化を図る公約が打ち上げられた。厳しい歳出削減を図る必要に迫られた連邦政府は、かくして福祉も見直しの対象とせざるを得なくなつたわけである。

他方米国では、中流家庭の場合でも所得の30～40%を税として連邦・州・市等に納めるなど納税者の負担が重いため、税の使途に対する関心が深いことも福祉の見直しが求められる理由であり、とりわけ少数派とはいえ貧しくとも何とか自活し、福祉の受給を潔しとしない人々の、厳しい見直し要求があつたことも見逃せない。1994年の中間選挙では、現状に不満の中流家庭の票が財政均衡や福祉改革を求める共和党にかなり流れたものとみられる。

## 第4章 福祉改革の推移

前章で触れた問題点を踏まえ、米国においては1980年代末より1996年にかけて連邦政府のみならず、州政府においても様々な福祉改革の取り組みが行われてきた。

### 1 連邦政府における福祉改革

#### (1) 1988年の家族支援法(Family Support Act)

レーガン政権のもとで制定された法律で、AFDC受給者の自立の促進を目的として、勤労機会・基礎技術訓練事業(JOBS)を開始することを州政府に義務づけるものであった。州政府はAFDCの受給家庭に対し、職業を探し、職業を維持していくための職業訓練を行う機会を提供する。同時に、そのために必要な交通手段、子供の保育サービス等付属的なサービスをも提供する。具体的にどのようなプログラムを組み、どの程度受給者に義務づけるかは各州政府に一任されているが、イリノイ州政府等では、JOBSへの参加を義務とし、これに参加しないAFDC受給者に、給付金の削減等の罰則を設けていた。財政的には、連邦政府が州政府に対し、JOBSに係る支出の約60%の助成を行っていた。1992年末時点で50州の全部、コロンビア特別区、プエルト・リコ、バージン諸島がJOBS事業を実施していた。

家族支援法は、受給者の自立を目指した、画期的法律といわれていたが、扶養している子供が小さい場合等を理由にAFDC受給者の約半分が参加を免除されたこと、また州政府に達成を義務づけられたJOBSの参加率が20%(1995年度)と低く設定されていたことから、その効果の不十分さが指摘されるようになった。1994年度に連邦保健・人的サービス省が行った調査では、JOBSへの参加義務のあるAFDC受給資格者のうち21.6%、AFDCを現実に受給している成人のうち9.3%がJOBSに参加しているにすぎなかった。

#### (2) クリントン大統領就任後の連邦政府レベルでの福祉改革の動き

1993年1月に就任したクリントン大統領の選挙公約のひとつが、福祉改革であった。選挙運動中、クリントンは「我々が知っているような福祉施策は止めよう。」と繰り返し訴えた。この言葉はまた、大統領就任後、1996年の個人責任・勤労機会調整法の成立まで何度も繰り返し演説で使われた言葉である。

ホワイトハウス入りした後、同大統領は国内政策担当副大統領補佐官ブルース・リード、連邦政府保健・人的サービス省の計画・評価担当次官補のデイビッド・エルウッド等をリーダーとする特別研究班を設置し、福祉改革への検討を開始した。一方連邦議会では1993年から1996年までの間に、民主党、共和党、また超党派による福祉改革法案が、実に10件以上提出された。このうち共和党法案である福祉改革法案(Welfare Reform Act)が1995年12月上院及び下院を通過したが、児童保育サービスへのより多くの財政措置、医療扶助の充実がさらに必要であると主張するクリントン大統領は署名を拒否したため、成立するには至らなかった。

1996年2月6日には、ウイスコンシン州のトニー・トンプソン知事が会長を務める全国知事会が、独自の連邦福祉改革案を採択し、連邦議会に提案した。これに対して下院のニュート・ギングリッチ議長と上院リーダー、ボブ・ドール議員は真剣に検討をすることを誓ったが、連邦政府保健・人的サービス省のドナ・シャレイラ長官は貧困家庭の児童に対する配慮が不十分であるとして、そのままではクリントン政権は支持することはできないと述べた。

こうした議論の後、AFDCを廃止し、州政府に対し一括補助金の支給等を定める個人責任・勤労機会調整法案が、1996年7月31日に下院を328(共230民98)対101(共2民98)で通過し、更に翌8月1日には78(共53民25)対21(共0民21)で上院を通過した。クリントン大統領は7月31日、下院通過直前に同法案への支持を明らかにし、8月22日に、署名を行い、同法は正式に成立することとなった。

## 2 州政府による福祉改革実験事業

連邦政府レベルでの議論が長びく中で、福祉改革のリーダーとなってきたのは、むしろ州政府であった。この背景には、州が福祉の現場により近いこと、また各知事の真剣な取組みが見られたことなどが背景にある。連邦政府の定めるAFDCガイドラインの一部の適用除外(waiver)を申請し、保健・人的サービス省によって認定を受けることにより、州政府がその事業を州内的一部あるいは全部で実験事業として実施することができることとされているが、本来合衆国憲法上「福祉」が州政府の権限に属するものであることを考えれば、これは当然のことでもあり、共和党系の知事はその範囲の拡大をかねてより要請していたという経緯がある。クリントン政権はこの州政府による実験事業を奨励する姿勢をとり、1993年のクリントンの大

統領就任から1996年の10月まで43州政府に対して78件の適用除外を認可している。これは他のすべての政権が認めた数を上回るものであった。個人責任・勤労機会調整法は、州政府の実験事業による成果を踏まえてできたものといつてよいが、それだけに分権化のメリットを実証したものということもできよう。

1993年以降、州政府が実験事業として行ってきたものは、以下のようなものである。

#### (1) AFDC受給における勤労の義務づけ

教育の機会・職業訓練の機会を提供し、それらへの参加を義務づける。参加しない受給者に対しては給付金削減等の措置を行う。民間の事業者に対して、AFDCの受給者を雇用した場合には、その賃金の一部を補助することにより、受給者の雇用の安定を行う場合もある。

35州とコロンビア特別区がこの事業を行った。

#### (2) 受給期間の制限

州政府、または受給者自身がAFDCの受給期限を設定する。それを守らない場合には給付金の削減や給付停止措置がとられる。

31州とコロンビア特別区で実施された。

#### (3) AFDC受給についての所得要件、資産要件の緩和

就労の後、給付金の支給をすぐに停止することが、勤労への意欲をそぐことにならないように、労働しながらも一定期間AFDC、児童保育サービス、医療扶助の受給を可能にする制度。また、資産要件を緩和することで、受給者に貯蓄、通勤用車両の購入を奨励しようとするもの。

40州とコロンビア特別区がこの事業を実施した。

#### (4) 子供の数の制限、高等学校就学、親との同居等の奨励

AFDC受給中に子供ができた場合、給付金増加額を削減する制度を設けることにより、貧困家庭に対し、子供の数を制限しようとする動機づけを与えるもの。州政府の中には、未成年の受給者に対しては、受給の条件として、親や後見人との同居、

高等学校への就学や卒業を義務づけ、違反した場合には給付金の削減を行うところもあった。また、貧困家庭の健康の維持のため、受給家庭の児童に対し就学、定期的な健康診断、中には予防接種を受けることを義務づけている州政府もある。

38州とコロンビア特別区がこれらの事業を推進した。

## 第5章 ウィスコンシン州における画期的な福祉改革の事例

1995～1996年次の全米知事会会長を務めたトミー・トンプソン知事の率いるウィスコンシン州は、50州の中で先導役を果たした。同州政府は1987年以降、未成年受給者に高校までの就学を義務づけ、それに反した場合には給付金の削減を行う等の政策をとるLearnfare(learnとwelfareのfareをつなげたもの)のほか、10以上の実験事業を行ってきた。州内の受給家族数も1987年の99,312家族から1996年には59,980家族まで40%の減少を見るという実績を上げている。そのウィスコンシン州が、連邦政府にさきがけ、福祉改革の集大成として作り上げた制度がウィスコンシン・ワークス(Wisconsin Works)、通常w-2と呼ばれる事業であった。これは従前の「貧しければ、給付金を受ける権利がある」という考え方から、「貧しくても、健康であれば、働くことで給付金を受給できない」という原則に改め、給付金を「扶助」ではなく、いわば「労働の対価」として支給することとしたものである。w-2政策は1996年4月にトンプソン知事によって署名され、同年5月には連邦保健・人的サービス省に適用除外の認可申請が提出された。実際には1996年8月の個人責任・勤労機会調整法の成立以前に保健・人的サービス省による正式の適用除外の承認がなされるに至らなかったが、同法に基づく州の福祉事業として再度、同年8月22日(同法成立日)に認可申請を行い、9月に承認を受け、1997年9月の全州実施に向け準備が進められている。

w-2は後に紹介する連邦個人責任・勤労機会調整法と類似点が多く、実質的にはウィスコンシン州の考え方方が、同法に取り込まれたものと考えてさしつかえない。  
以下はw-2の概要である。

### 1. 基本的な考え方

ウィスコンシン州は過去の実験事業から得た結果より、次のような8つの考え方を提示している。

- (1)働くことができる人は、働くことにより、収入を得るべきである。
- (2)すべての人が、能力の多寡に拘わらず、働くことができる。
- (3)福祉施策は、父親・母親両方に子供をよく守り、育てる責任を遂行させるよう奨励するものでなくてはならない。

- (4)受給家庭に給付されるサービスの内容は、貧しくとも福祉に頼らない家庭の経済状態との比較で決定されるべきである。
- (5)「貧困者の当然の権利としての公的扶助」は廃止する。w-2は、「生活するために働く」という適切な生活態度を確立するために、給付金を労働に対する対価として支給する。
- (6)w-2は、企業、非営利団体、地域の人々等、社会全体が貧困者の自立への努力を支援するよう奨励する。
- (7)新しい福祉政策は、最低限必要なサービスしか行わない。細かな世話を焼かれない方が、人間はうまく自立へ向かうことができる。
- (8)w-2は、自立へ向けてより大きな努力をするものに対し、より大きく報いようとするものである。

## 2. 事業内容

### (1)参加資格

この事業は、未成年の扶養児童を持ち、保有資産が乏しく、所得が連邦の定める貧困レベルの115%以下であれば参加可能である。しかし、子供と別居している親、妊娠女性も、w-2事業に部分的(勤労訓練等)に参加が認められる。

### (2)勤労ないし勤労訓練への参加

参加者はすべて財政雇用計画官(Financial and Employment Planner= FEP)と面談し、勤労ないし勤労訓練に参加する義務がある。勤労ないし勤労訓練は、以下の4段階から成り立っている。

#### (ア)民間セクターへの就職

参加者は最初、民間での就職をするべく努力する。就職した場合でも、食券配給制度の利用と貧困家庭のための所得税の還付制度(Earned Income Tax Credit)の利用が可能である。

#### (イ)試行的就職(trial job)

w-2に協力し、貧困者の就職機会の拡大に協力したいとする企業に対しては、賃金の一部に対し、助成金が支給される。受給者のうち、就業への意思があるにも拘わらず、就職できない者については、上記のような企業への就職が斡旋される。試

行的就職により働くことのできる期間は原則6か月までであるが、雇用主との契約により9か月まで延長できる。

最低賃金法に定める賃金が保証され、食券配給制度と貧困家庭のための所得税の還付制度を利用することもできる。

(ウ)コミュニティーサービスの仕事への従事(community service jobs)

就職のために、勤労生活習慣と職業技術の習得が必要な参加者については、州、カウンティ、市町村もしくは慈善団体が提供するコミュニティーサービスに参加して、労働意欲の向上、職場での人間関係の築き方等を学ぶ。これにより働く期間は原則6か月までであるが、個々人の事情により9か月まで延長しうる。

最低賃金の75%が保証され、食券配給制度と貧困家庭のための所得税の還付制度の利用が認められている。

(エ)職業生活への移行訓練(w-2 Transition)

これは、身体・精神障害等の理由により上記コミュニティーサービスにおいても自立した労働が不可能であると州政府に認定された者には、特別の勤労または勤労訓練が提供される。24か月間が期限とされているが、個々人の事情により延長が認められているほか、最低賃金の70%が保証され、食券配給制度と貧困家庭のための所得税の還付制度を利用することも可能である。

(3)その他自立への支援のためのサービス等

(ア)別居中の親へのw-2への参加の奨励

w-2は、子供と同居し、子供を養育する親を対象にしたものであるが、別居している親についても、自分が父親(あるいは母親)であることを認め、今後児童養育費を支払っていくことを約束すれば、w-2が提供する勤労訓練等に参加することができる。AFDCでは、別居中の親から児童養育費等の支援を受けた場合、給付金の減額が行われていたが、w-2では減額は行わない。

(イ)児童保育サービスの利用

児童保育のために、親が所得に応じ負担金を支払い、差額は州政府によって負担される。

(ウ)医療保険

参加者は医療保険を利用できることことができ、所得に応じて保険料を支払うが、差額

は州政府が負担する。

(イ)就職資金の融資制度

就職のために必要な(車の修理等の)小額資金の融資制度を設ける。

(オ)所轄部局の移管

AFDCはウィスコンシン州健康社会サービス省の管轄であったが、1996年6月1日  
ウィスコンシン州政府は、組織改革を行い労働力開発省(Department of Workforce  
Development)を設立、同省にW-2を移管した。

### 3. 財源

財源は、州の一般財源のほか、個人責任・勤労機会調整法によって創設された貧困家庭向け短期扶助(Temporary Assistance for Needy Families=TANF)一括補助金を利用する。この事業の開始当初は、児童保育サービス・職業訓練の充実等にかかる財政支出のため、福祉予算は増加せざるを得ないが、長期的には、福祉依存者の自立と購買力の向上からもたらされる経済の振興によって、税の增收、歳出の削減が期待できると、同州政府は予想している。

## 第6章 連邦政府における福祉改革法：個人責任・勤労機会調整法について

1996年8月22日、クリントン大統領は連邦における福祉改革法案=個人責任・勤労機会調整法(以下、新法とする)に署名した。AFDCを廃止し、州政府に対し、貧困家庭向け短期扶助(Temporary Assistance for Needy Families=TANF)一括補助金(以下TANF一括補助金とする)を支給し、勤労を条件として貧困家庭への扶助を行うもので、その概要は以下のとおりである。

### 1. 一括補助金の支給

AFDC、JOBS及び貧困家庭緊急扶助(EA : Emergency Assistance to Needy Families with Children)に係る個別補助金を廃止し、TANF一括補助金として州政府に支給することとした。州政府は連邦政府の定めるガイドラインに従い、州の貧困家庭向け短期扶助計画を作成した上、連邦保健・人的サービス省に実施計画書を提出し、認可を受けることにより事業を開始する。計画書の提出期限は、1997年7月1日とされた。

AFDCでは、州の支出額に応じて、州の一人あたり所得を勘案して、助成額が決定されていたが、TANF一括補助金の額は定額とされる。当該補助金のうち残余が生じた場合は次年度に繰越し支出することができる。

次の額のうち最も大きい額が補助金として支給される。

- (1)1992年度から1994年度までAFDC、EA、JOBSのために支給された連邦補助金の平均額。
- (2)1994年度の連邦補助の実績額。
- (3)1995年度の連邦補助の予想額。

TANF補助金として1996年度から2002年度まで連邦より毎年度164億ドルの支出が予定されている。

また、同法は、2002年度にその効果についての評価を行い、延長、修正の措置をとるものとされている。

### 2. 当然の権利としての給付金支給の廃止と勤労の義務づけ

#### (1)勤労の義務とその内容

AFDCは、貧困に陥った場合、一定の要件さえ満たせば支給される「貧困者の当然の権利」とみなされていた。新法ではそのような考え方を廃し、貧困の状態にあっても勤労・職業訓練への参加をしなければ、給付金を受給することができないこととし、ごく少数の例外を除いて、2年の金銭扶助の後に、勤労を開始するよう義務づけられている。片親家庭の親は初年度1週間あたり最低20時間の労働を義務づけられ、2000年には最低30時間の労働が義務づけられる。両親のそろっている家庭の親は1997年7月1日以降は、1週間あたり35時間働く義務を負う。受給のための「勤労」として次のものが認められている。

(ア)民間・公共部門の職業への従事

(イ)州の担当部局より賃金補助金が支給されている民間企業あるいは公共部門の職業  
(新法では、州政府が、事業者に受給者の雇用を奨励するため、企業あるいは公共団体に対して賃金の一部を補助することを認めている。)

(ウ)実地職業訓練、職業教育訓練

(エ)就職活動(1人あたり6週間-平均失業率よりも50%以上高い失業率を持つ州では、最高12週間-まで認められるが、うち4週間以上連続してはならない。)

(オ)州・カウンティ・市町村が提供するコミュニティー・サービス・プログラム

(カ)高等学校を卒業していない受給者に対しては、高等学校ないしは職業訓練学校への就学

(キ)コミュニティー・サービス・プログラムに従事する受給者への児童保育サービスの提供

(2)州政府の目標値の設定

上記のような勤労義務を受給者が拒否した場合には、州政府は給付金額の減額をすることにより、制裁を行う。給付金あるいは貧困家庭向け医療扶助の完全な支払停止措置をとることもできる。(但し、その場合でも未成年の子女は医療扶助を受けることができる。)

州政府の当事業に係る業績は、連邦保健・人的サービス省によって厳しくチェックされ、1997年度内に各州政府は、州内の受給者のうち25%が勤労活動に従事しているか、あるいは25%の受給者が、公的扶助から抜け出ていなくてはならない。以後2002年までの目標値は、以下のとおりとされている。

	全受給家庭について	両親のそろっている家庭について
1997年度	25%	75%
1998年度	30%	75%
1999年度	35%	90%
2000年度	40%	90%
2001年度	45%	90%
2002年度	50%	90%

この目標を達成できない場合には、補助金減額の罰を受ける。達成できなかった最初の年度は5%の補助金の削減、その後連続して達成しない場合には各年度2%ずつ削減率が上昇し、最大21%まで削減される。保健・人的サービス省長官は、景気状況等を勘案し、補助金削減額を減少させることもできる。

しかし、一方で、より多くの受給者を勤労に導いた州政府に対しては、連邦政府の予算より、1999年度から2003年度の間に、10億ドルが、報奨金として措置される。連邦保健・人的サービス省長官は、今後、全米知事会と全米公共福祉協議会(American Public Welfare Association)とともに、成果評価のための基準づくりを行う。

### 3. 5年間の受給期限

AFDCでは、受給要件を満たす限り、給付金を受給することが認められたが、新法では、合計で5年間の公的扶助を受けた後は(州の判断で5年以下とすることもできる)、現金による給付を受給する資格を失う。受給期限の計算には、過去の給付金受給の期間も勘案されるため、一生を通じて、最長5年間しか受給できることになる。但し、州政府は全受給者のうち20%について5年間の受給期限を延長させることができることになっている。独自の財源から金銭以外の扶助を与えることは認められている。

受給者が孤児の場合、あるいは家庭内暴力等の問題がある場合には、5年以上の給付を行うこともできる。

### 4. 別居中の親に対する養育費支払義務の強制

新法では、子供と同居せず、養育費を支払っていない親に対し、養育費の支払を

強制するための措置をとる。これは、貧困家庭の経済状態を改善し、同時に政府部門の福祉事業にかかる負担を軽減しようとするものである。連邦保健・人的サービス省は、以下の措置を講ずることにより、連邦の福祉予算が今後10年間に40億ドル節約されると予想している。

#### (1)事業主に対するすべての新入社員の報告義務

養育義務を果たさない親を探し当てるため、米国内のすべての雇用主は州政府に対し、すべての新しい従業員の名前を報告し、州政府は連邦政府にそれを報告する。これにより、扶養義務を果たさない親の居場所を探しあて、養育費支払に応じない場合には、養育費を給料から直接引き去り、養育されるべき家庭に支給することができる。

#### (2)父親の特定と扶養義務遂行の強制についての手続き

州政府は、母子家庭の父親を特定するべく努力する。これに協力しない母親に対しては、最低25%の給付金の削減を行うことができる。

#### (3)養育費の集金のための州内コンピュータシステムの構築

州政府は、養育費の集金・支払についてのコンピューターシステムを構築する。

#### (4)養育費を払わない親に対する罰則

養育費支払いに応じない親に対する賃金や個人資産の差し押さえ、コミュニティーサービスへの参加の強制、運転免許等免許・資格の停止などの罰則を適用することができる。

### 5. 10代の親についての条項

AFDC制度と異なり、10代の妊娠、婚外子出産の防止が新法の中心的なテーマの一つである。10代の母親の自立と婚外妊娠等の防止のため以下の措置を講ずることが定められている。

#### (1)両親との同居及び就学について

未婚かつ未成年の親は、両親あるいはそれに相当する保護者との同居並びに、高等学校への就学あるいは職業訓練への参加が義務づけられる。

#### (2)10代の妊娠について

1998年度より、年間5,000万ドルが「禁欲(abstinence)教育資金」として州政府に対する母子健康一括補助金(Maternal and Child Health Block Grant)に加算される。州政府は同時に、地域による十代妊娠防止プログラムの確立を推進する。

1997年7月1日までに連邦司法長官は、強姦と10代の妊娠との関係についての調査を開始するとともに、州、カウンティ、市町村に対し、強姦の防止及び告発についての教育を開始する。

#### (3)制裁措置

州政府は、未婚の10代の親とその子供に対しては、給付金を支給しなくともよい。AFDCでは、受給家庭に新しい子供が生まれた場合、給付金が増額されたが、新法では、受給家庭に新しい子供が生まれた場合でも、給付金の額を据え置くことができる。

#### (4)州政府への報奨金

直近2か年間において婚外子出産・人工中絶の件数が最も大きく減少した5州に対し、各州20百万ドルの報奨金が支払われる。

### 6. 州政府によるTANF実施計画書の作成

州政府は以上のようなことを前提に州政府TANF実施計画を作成し、2年ごとに連邦政府保健・人的サービス省あて提出すべきものとされる。またその作成にあたっては、カウンティ、市町村、民間企業、非営利団体の代表者と協議し、それらに対し45日間の意見申し立て期間を与えるなければならない。

### 7. 連邦政府への定期報告

州政府は、月々のTANF受給家庭の勤労状況、所得の状況等についてデータを収集し、4半期に1度連邦政府保健・人的サービス省に報告する義務を負う。また、前

述の勤労参加についての目標値への達成度等について、年次報告を行わなくてはならない。

## 8. 州政府による財政支出額の維持

AFDCと異なり、州政府の支出の多寡に拘らず一定額しか支給されない「一括補助金」方式により、州政府が支出を必要以上に削減することを避けるため、新法では州政府は1994年度におけるAFDC、JOBS、EAのための支出額の80%を維持しなくてはならないとしている。ただし、受給者のうちの勤労従事者の割合についての目標を満たす州については、75%に緩和される。また連邦政府が不況等における受給者の増加に備えて準備する緊急時資金(Contingency Fund)を利用するためには、1994年度の100%以上の福祉支出を維持していなくてはならない。

## 9. その他

### (1)食券配給制度(Food Stamp)の支給の制限

子供のいない職を持たない成人が食券を受給できる期間を3年間につき3か月に限定する。解雇されたものについては、別途3か月間受給可能とする。

### (2)移民への措置について

市民権を持たない合法移民は、市民権を獲得するまで補助的保障所得、食券配給制度を受給する権利を失う。また1996年8月22日以降に入国する移民は、5年間、あるいは市民権を獲得するまで、連邦政府による公的扶助を受けることができない。しかし、クリントン大統領は、自らの責任に帰すことのできない理由により経済的苦境に陥り、公的扶助が必要とされる合法移民については、再検討の必要があるものと述べている。

## 第7章 個人責任・勤労機会調整法の反響と今後

個人責任・勤労機会調整法は、ニューディール以来61年間続いてきた福祉事業の大改革を行ったものであるだけに、成立後の反響は極めて大きなものがあった。

### 1. 反響

#### (1)大統領および連邦議会

連邦政府及び連邦議会では、民主党議員の一部の反対や不満を残しながらも、ほぼ新法の成立が歓迎された。クリントン大統領は、新法に署名した後のスピーチの中で、この法律が、食券配給制度の削減、移民に対する給付金の否認等の、今後再検討をする部分を残しながらも古い福祉政策を終りにし、勤労と家族を基礎とした新しい福祉事業を開始するものであるとし、新法の重要性を訴えた。共和党指導者の一人であるニュート・ギングリッチ下院議長は、クリントン大統領が新法への署名を約束した1996年7月31日に、「この日は、歴史的な瞬間である。」とクリントン大統領の対応を歓迎した。

しかし一方、民主党の一部議員の中には強い抵抗があり、イリノイ選出のポール・サイモン上院議員は、「これは福祉改革ではない、福祉の否定である。」と新法を批判しており、またニューヨーク選出のダニエル・モイニハン上院議員は、新法を社会保障制度への攻撃であると批判した。民主党を支持する児童保護基金(Children's Defense Fund)等も、新法の施行は「恥すべき瞬間だ。」として、同法署名の日には、全国女性連盟(National Organization for Women)等とともにホワイトハウス前で抗議を行った。

また、1996年8～9月にかけて連邦保健・人的サービス省の次官補のメリー・ジョー・ペインを含む幹部計3人が、新法の児童への影響を懸念あるいは抗議し、辞任している。

#### (2) 州政府

全国知事会(National Governors' Association)は、基本的にはこの法案を支持していた。1997年7月1日までに各州政府は新法にもとづく計画書を提出しなくてはならないが、1997年2月24日現在で、すでに41州が新法にもとづく計画書を提出、うち

38州が承認を受けており、そのスピードはかなり早い。

しかし一方で、移民の取扱いについて以下のような具体的な問題を残している。移民に対し、補足的所得保障(SSI)、食券配給制度を制限することは、連邦政府にとつては予算の削減を意味する[連邦議会の予算局(Congressional Budget Office=CBO)は1997年度に新法を施行しない場合に比べると、1997年度に12億ドル、1997年度から2002年度まで238億ドルの節約を行うことができると予想している。]一方、州政府が移民に対し今までと同様のサービスを継続すると決定した場合には、州政府の独自財源から賄うほかなく、州の財政負担が増嵩する。特に移民の多いニューヨーク州、イリノイ州、カリフォルニア州、フロリダ州等では、今後も移民に対し、一定の公的扶助を継続せざるを得ない状況にある。実際、すでに州計画書を提出した州のうち36州が、今後も1996年8月22日以前に米国にいた合法移民への給付を続けることを見込んでいる。1997年2月冬の全国知事会総会では、連邦議員達に対し、イリノイ州ジム・エドガー(共和党)知事等が新法移民に関する部分を修正するよう迫る場面もみられた。しかし、福祉改革の議論はとりあえず終了したとの感が、連邦議會議員には強く、今さらの修正に対しては反対が強い。クリントン大統領は、次年度の予算の中で、老齢化した移民、帰化できなかった移民のために2000億ドルの予算措置をすることについて言及し、また共和党も移民のための公的扶助のための新しい一括補助金の創設についての検討を開始したが、最終的な結論はいまだ出ていない。

また、ニューヨーク州のように、「貧困者への保護が州と地方の責務であること」を規定している州では、公的扶助の制限が訴訟に発展する可能性もあることから、慎重な政策論議をする必要に迫られている。

### (3) 福祉関係団体等

クリントン大統領が新法への署名を約束した翌日の新聞には、成立を喜ぶ政治家達の姿と同時に、将来を不安に思う福祉受給者や、新法に反発する宗教団体、慈善団体についての記事が掲載された。

また、TANF事業の遂行のためには、公的扶助の受給者の民間企業への受け入れが必要であるが、すでに何社かの大手企業が協力を約束している。クリントン大統領は1997年2月4日の一般教書演説の中で、Sprint(長距離電話会社)、Monsanto(化学製品メーカー)、UPS(宅配業者)、Burger King(ファーストフード)、United Airline(航

空会社)の5つの大企業が同事業に協力し、貧困者の自立を支援することを約束した旨紹介している。

## 2. 今後

新法が、実際に米国の福祉にどのような影響を与えるのか、新法が減少させようとしている婚外子出産が果たして減少するのか、増加するのか、現時点で予測することは難しい。

連邦財政面については、州政府の支出に応じて、一定率を補助するAFDCと異なり、TANF補助金の場合は、州政府の支出に影響されない一括補助金として毎年ほぼ同額が州政府に支給されることから、今後の増加は基本的には見込む必要はない。大統領府行政管理予算局も、AFDC、TANF補助金の直接の担当である連邦保健・人的サービス省の児童家族支援局の支出については、2002年までほぼ横ばい傾向であることを予想している。しかし、大統領が移民に対する公的扶助のための追加的な予算措置をすることについて言及したことや、雇用を促進するため、経済特別強化地区(貧困状態にある地区を開発する自治体や企業に、補助金や税の優遇措置を行う制度)を拡大すると発言していることから、若干不透明な部分もある。

今後の州政府の支出については、連邦政府からの給付削減分を州財源でカバーせざるを得ないことや、職業訓練の充実、福祉受給者を雇用しようとする事業所への補助金の支給等で当面増加することが予想されている。しかし実態的には、ここ数年の景気回復により公的扶助の受給者が減少していることもあって、財源的には多くの州で余裕が出るとみる見方もある。

もっともこれは法律の効果というより、経済の効果とみるべきものであろう。実際のところ、これまでウイスコンシン州のように成功した例もあるとはいえ、今後の経済情勢等の如何によっては厳しい事態も生じうると見込まれるだけに将来の経済・財政状況とあわせて連邦政府・州政府の動向を十分注視していく必要があるものと思われる。

参考図書：

- ・社会保障研究所 編 『アメリカの社会保障』 東京大学出版会
- ・Advisory Commission on Intergovernmental Relations, "Intergovernmental Perspective: Welfare" Spring 1991, Vol. 17, No.2
- ・Maichael Tanner, "The End of Welfare", *Cato Institute*
- ・Donald F. Norris, Lyke Thompson, "The Politics of Welfare Reform", *Sage Publications*
- ・U.S. Department of Commerce, "Statistical Abstract of the United States, 1996"

## CLAIR REPORT既刊分のご案内

NO	タイトル	発刊日
第 148 号	アメリカの福祉改革	1997/10/15
第 147 号	韓国 仁川国際空港建設設計画について	1997/8/25
第 146 号	オーストラリアの公務員制度概説（2）（地方自治体）	1997/6/20
第 145 号	オーストラリアの公務員制度概説（1）（州政府）	1997/6/20
第 144 号	英国の文化政策	1997/5/20
第 143 号	米国社会と移民政策の現状	1997/5/15
第 142 号	英国の 1996 年統一地方選挙	1997/4/30
第 141 号	米国の公教育改革とチャータースクール -公教育の選択・分権・民営化	1997/3/31
第 140 号	デンマークの地方行財政制度 一地方分権を支える税財制度の概要一	1997/3/24
第 139 号	1996 年米国大統領選挙	1997/3/24
第 138 号	シンガポールの教育制度	1997/3/17
第 137 号	グレーター・モントリオール地域の現状と再編成試案	1997/3/17
第 136 号	日韓修学旅行の現状と今後の展望について	1997/2/28
第 135 号	ドイツにおける外国人政策をめぐる諸問題	1997/2/28
第 134 号	アメリカの交通体系と土地利用計画	1997/2/14
第 133 号	オランダにおける移民労働者等統合化政策	1997/1/31
第 132 号	韓国の住民登録制度について	1997/1/31
第 131 号	シンガポールの行政機構 一運輸・通信行政を中心に一	1997/1/31
第 130 号	オーストラリアにおけるボランティア活動の現状	1997/1/31
第 129 号	民願事務処理制度	1997/1/16
第 128 号	英国の国家予算と地方団体 -構造と編成過程、1996年度予算案の概要-	1996/12/25
第 127 号	韓国地方公務員の人事制度について	1996/12/25
第 126 号	英国（イングランド）の継続的成人教育	1996/12/24
第 125 号	アメリカの州・地方政府の経済政策 一6州の企業誘致政策を中心に一	1996/11/22
第 124 号	イギリスにおけるアイデンティティ・カードをめぐる議論と共通番号制度	1996/10/31
第 123 号	英国のコミュニティケアと高齢者福祉	1996/9/27
第 122 号	大韓民国の第 15 代国会議員総選挙について	1996/9/17
第 121 号	欧州評議会と地方自治体	1996/8/30
第 120 号	米国におけるボランティア活動 一その理念と実態一	1996/8/15
第 119 号	米国の州及び地方自治体における情報通信政策	1996/6/28
第 118 号	英国における環境づくりの新方向 一グラウンドワークの理念と実践一	1996/5/15

CLAIR REPORT各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ  
<http://www.clair.nippon-net.or.jp>をご覧下さい