

州の福祉改革：勤労福祉計画

新井，光吉

九州大学大学院経済学研究院：教授：社会保障論，経済政策，アメリカ経済論，財政学

<https://doi.org/10.15017/1060>

出版情報：経済学研究. 68 (4/5), pp.117-158, 2002-08-30. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



州の福祉改革 — 勤労福祉計画 —

新井光吉

はじめに

I 福祉改革

II 脱福祉就労計画の進展

III 福祉改革の実態

IV 州改革プログラム

むすび

はじめに

まるで「鞭の長きものと雖も馬腹に及ばず」とでもいうように、アメリカの連邦政府は福祉から手を引き、現場により近い州政府が期限付き福祉計画を自己の裁量に基づいて運営することになった。それは1980年代以降の小さな政府や反福祉の潮流の自然な帰結であり、経費膨張を促してきた集中過程(権限の連邦集中)を逆転させて州・地方への権限委譲を推進する新連邦主義の大きな勝利ともいえるものであった。というのも、クリントン大統領が1996年8月に福祉制度の劇的な変更をもたらす1996年個人責任就労機会調整法(PRWORA)に署名し、翌年7月1日から実施することを承認したからである。

このため62年もの歴史を持つAFDC(要扶養児童家庭扶助)制度は正式に終焉することになった。これに代わって期限付きの制度として導入された臨時貧困家庭扶助(TANF)は連邦の規制から解放されて州の自由な裁量に基づいて実施さ

れることになり、就労強制という点を除けば共通点の少ない多様な制度となったのである。しかも、全国的セーフティ・ネットが取り払われて多様な州営プログラムに取って代わられたので、本当に貧困者をリスクから保護できるのかどうか甚だ心許ない状況になった。もちろん、目覚ましい改革の成果を挙げている州もあるが、単なる辻褄合わせに終始している州も多かったからである。

このため貧困者は新しいリスクにも直面することになった。例えば、ミルウォーキー市(ウィスコンシン州)ではお役所仕事の誤りから数千人の貧困者が勤労プログラムの指示を遵守していたにもかかわらず給付を打ち切られてしまった。またミシシッピ州では福祉当局が規則違反者に現金のみならず食料スタンプの給付も打ち切る処罰を行って福祉世帯を完全な窮乏の危険に曝したのである。

もちろん、PRWORAは46州が連邦福祉規則の免除に基づいて既に実施していた実験的な福祉改革を加速させるという側面を持っていた。とはいえ、3大福祉人口を抱えるカリフォルニア、ニューヨーク、テキサスの3州などは従来こうした福祉改革には甚だ消極的な姿勢を示してきたので、そうした州にも改革を促すという意味があったのである。

そこで、本稿では州政府が連邦福祉規則の免

除を利用して独自の福祉改革実験をどのようにして推進し、PRWORA施行後に更にどう発展させていったかを明らかにし、その成果や限界についても検討することにしたい。

I 福祉改革

[1] 就労重視の福祉改革

(1) 1988年家族援護法

連邦や州の福祉改革は1988年以降、AFDC受給者の勤労努力を更に重視するようになった。というのも、職に就くことが中産階層の母親でも一般的になった結果、福祉(AFDC)母親も勤労を求める社会的・政治的な圧力を強く被るようになったからである。¹しかも、受給者の人種的特徴とも絡み合って、福祉論争の焦点が次第に長期的な福祉依存問題に絞られるようになっていったからである。もちろん、その一方では州が福祉依存から就労への転換を促すような改革を実施し、ある程度の成果を挙げていた。州はAFDC制度の下では連邦の規制を受けていたが、1988年家族援護法によって勤労義務に関する裁量権を大幅に拡大されたからである。

さて、1988年家族援護法(FSA)はAFDC制度を勤労重視へと転換させる大きな契機となったとされる。というのも、FSAは福祉受給者の就労努力を特に重視していたが、強制的な脱福祉就労(welfare-to-work)政策がその後の福祉改革戦略の中核となっていったからである。こうして政治的には比較的に好評であった勤労奨励計

画(WIN)は州社会福祉省と連係して実施される就労機会基本技能訓練計画(JOBS)に取って代わられることになった。しかも、JOBSは1996年個人責任就労機会調整法(PRWORA)の先駆として勤労に関する新しい責任と裁量を州に付与していた。また、JOBSは歳出委員会が削減することのできない上限付き権利給付として賃金を勤労福祉受給者に支給したのである。もちろん、片親世帯は勤労義務を免除されていた。

しかしながら、FSAは勤労重視を実行する方法に関する意見対立の妥協として誕生したという経緯を持っていた。そのために福祉受給者は飴(所得非課税額引上げ、過渡期児童保育やメディケイド)と鞭(女性に対する就労機会基本技能訓練計画参加義務、AFDC-UP父親に対する勤労福祉)の組み合わせによって就労を強制されるということになった。一方、片親世帯に対しては、実際の就労経験よりもむしろ技能の習得による就労準備の方が重視されたのである。

JOBSは州に福祉受給者向けの教育、職業訓練、援護サービスを提供することを義務付け、受給者には就労関連サービスの受給権を認めた。また、州は受給者の一部に対して教育、職業訓練、求職活動に参加することを義務付け、義務を遵守しない場合には受給の停止などによって罰する権利も与えられた。²その結果、州は求職、教育(基礎教育、高校相当、中等後教育)、就労準備、OJT、勤労福祉などを含む広範な就労援護サービスを提供することになったのである。さらに、州は福祉受給者が就労に伴って必要と

1 R. K. Weaver, *Ending Welfare As We Know It*, 2000, pp. 70-78. モイニハン上院議員が云うように、大部分の母親が働きに出るようになると、子供と一緒に家に居る母親に対する給付を目的したような制度は存続し得なくなったのである (*Ibid.* p. 70)。

2 E. Z. Brodtkin, "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration," *Social Service Review* (March 1997), p. 7. T. Brock and K. Harknett, "A Comparison of Two Welfare-to-Work Case Management Models," *Social Service Review* (December 1998), pp. 496-497.

する勤労関連援護サービス(児童保育、交通費、医療保険、その他必要経費)を提供するための現金給付も義務付けられていた。だが、提供されるサービスの内容や質、配分などを決める権限は州福祉当局に全面的に委譲されることになった。これ以降、州福祉当局は受給者のニーズに関する評価やプログラムの選択権などについては連邦の監督を実質的に受けなくなったのである。

1988年FSAに基づくJOBSプログラムは3歳以上の児童を抱えたAFDC受給者全員に脱福祉就労計画に参加することを義務付けていた。特にFSAは1995年までに当該福祉受給者の20%をJOBSの勤労プログラムに参加させることを州に求めていたのである。しかしながら、強制的な脱福祉就労計画の義務強化は実際には極めて難事であることが明らかとなった。例えば、いくつかの強制的な脱福祉就労公開実験プロジェクトに関する評価研究によれば、JOBSに登録された者のうち、実際にプログラムに参加した者は38~64%にすぎなかったからである。しかも、JOBSプログラムは義務遵守率を高めるために受給者の10%に対して制裁を発動しなければならなかった。だが、それでもなお実際には登録を求められた受給者の約半数のみが登録したにすぎなかったのである。³

そのため1996年PRWORAはJOBSプログラムよりも遥かに厳しい勤労参加義務を要求するTANF(臨時貧困家庭援護)制度を導入した。しかしながら、ウィスコンシン州勤労計画など数州におけるTANFプログラムは根本的な改革を実施していたものの、大部分の州はAFDCやJOBSプログラ

ムを単に衣替えしたにすぎないような計画を実施していたのである。

ところで、FSAは州が払戻補助金の交付額増額という財政的誘因に積極的に反応することを基本的な前提として企画されていた。しかし、州議会は景気の後退も手伝って財政逼迫に見舞われていたので十分な資金を計画に充当しようとはせず、実際1992年度には連邦マッチング補助金の33%が払戻請求を受けずに使い残されたのである。例えば、イリノイ州は連邦マッチング補助金の60%について払戻の請求をせず、福祉支出の拡大に対しても甚だ消極的な姿勢を示したのである。⁴このように連邦補助金は決して期待されたような州支出の増加をもたらす誘因とはならなかった。もちろん、イリノイ州政府当局は予算制約の中で連邦払戻補助を最大化しながら福祉計画費の最小化を図る戦略に基づいて行動していた。だが、この戦略は州財政の制約が一段と厳しくなった時期には、受給者の権利と州の義務に対する大きな変化を惹起することになったのである。

1990年4月にイリノイ州が初めて実施したJOBSプログラム(「プロジェクト・チャンス」)はAFDC受給者の自発的な参加を募り、志願者の大部分を中等後教育(短大・大学)や職業訓練を受けるプログラムに登録した。その結果、当初のプログラムは成人学生のための児童保育支援などのために費用が嵩み、志願者のプロジェクトへの参加を最小化する結果となったのである。

このため、イリノイ州はJOBSプログラムを開始して僅か6ヵ月後に新規福祉受給者に対する4ヵ月間の門戸閉鎖を行わなければならなかった。この閉鎖は財政の悪化によって促進さ

3. Y. Hansenfeld and D. Weaver, "Enforcement, Compliance, and Disputes in Welfare-to-Work Programs," *Social Service Review* (June 1996), pp. 235-236.

4. Brodtkin, *op.cit.* p. 8.

れたのではあるが、明らかに教育プログラムに参加する福祉母親に対する児童保育費を過小に評価した結果でもあった。閉鎖後の再開に際してイリノイ州公的扶助省(IDPA)は志願者の自発性尊重のやり方を破棄して、代わりに福祉受給者に対する強制的な選抜を実施した。というのも、連邦法は州が福祉受給者にJOBSへの参加を強制する州の権限を認めていたからである。

しかし、この比較的単純と見られた変更も実は重要な意味を持っていた。この措置によってプログラムへの参加は福祉受給者の権利ではなく義務へと変質させられることになったからである。以前には自発的に参加した福祉受給者が好きな活動を選び、不満な場合にはプログラムを自由に辞められたが、変更後には不満だからといって活動を拒否する受給者はAFDC給付を失うという代償を覚悟しなければならなくなったのである。⁵

こうしてプログラムの内容は福祉受給者が自由に選択できるものではなくなり、管理当局が一方向的に決定して押し付けるものとなったのである。その結果、州の経費を最小化し連邦払戻補助を最大化するような受給者の選抜とサービスの組み合わせが選ばれるようになり、プログラムの内容が劇的に変化することになった。例えば、1991年7月には「プロジェクト・チャンス」に参加した成人の70%が教育・訓練活動に登録され、12%が求職活動に従事していた。しかし、僅か3ヵ月後の1991年10月には教育・訓練は半分(参加者の35%)に削減され、求職活動が約3倍(同31%)に増加した。このサービス分布の劇的な変化は福祉受給者の人口やニーズには何らの変化がなく、あるいはFSA規定にも別

段の変更が加えられなかったにもかかわらず生じたのである。⁶

(2) カルフォルニア州GAIN計画

1980年代以降の福祉改革実験は強制的な制度として企画された求職・就労経験プログラムが福祉受給者の参加を飛躍的に高め、その将来所得をいくぶん増加させた結果として、福祉依存を大きく減少させることになった。そこで次に、強制的な脱福祉就労プログラムがどのように運営され、如何なる結果をもたらしているのかを、AFDC受給者向けに「自活への大道 (Greater Avenues to Independence, GAIN, 1987年開始)」プログラムを実施してきたカリフォルニア州の6つの郡を例として採り挙げて検討しておくことにしよう。⁷

GAINプログラムは連邦JOBSプログラムのカルフォルニア州版ともいえるべきものであり、アメリカで最も大規模な強制的脱福祉就労計画であった。GAINは求職、教育、職業訓練、勤労体験などの活動を組み合わせたメニューを提供し、一定の基準を満たすAFDC受給者に対してプログラムに継続して参加することを義務付けていた。新規及び継続的な福祉受給資格は郡福祉部の所得扶助事務所で決定されるが、このうち強制的に選抜されたAFDC申請者や受給者がGAINプログラムに登録された。登録後に、新規登録者はオリエンテーションや査定のためにGAIN事務所に差し向けられた。オリエンテーションではプログラムの機会や義務が説明され、全登録者が基本的な読み書きや計算のテストを受けさせられ

5. *Ibid.*, pp. 8-9.

6. *Ibid.*, pp. 9-10.

7. J. Riccio and Y. Hasenfeld, "Enforcing a Participation Mandate in a Welfare-to-Work Program," *Social Service Review* (December 1996), pp. 518-520.

た。というのも、GAINの最も革新的な特徴の1つは読み書きや計算の能力を欠き、あるいは英語力の上達を必要としていた受給者に対する基礎教育を特に重視している点にあったからである。

登録者は査定の面接後にGAIN活動(一般に求職や基礎教育)か、それとも猶予(一時的な参加免除)に振り分けられた。GAINは児童保育や交通費などのような支援サービスも、登録者がプログラムの活動に従事する上で必要と見なされた場合には提供した。しかもパートタイム職に就いている者、一時的な病気や家族の緊急事態に見舞われた者、その他正当な事由のある者などは活動への参加を一時的に免除されていた。また福祉受給者は慢性疾患を患っていたり、常勤雇用(最低週30時間)に就いていてもAFDC受給資格を失うほどの十分な給与を得られない、などの一定の免除基準を満たす場合には参加が免除された。これらの福祉受給者は就労その他の理由でAFDCから完全に離脱する者と同様にプログラムからは正式に除外されたのである。

カリフォルニア州議会はGAINプログラムを立案した時に規則違反者に対する多段階の処罰措置を設け、郡当局がGAINへの参加強制を実質的かつ公正に行えるようにした。公式の処罰プロセスは規則違反の登録者が科せられる予定の制裁を略述した参加問題通知(書式GAIN-22)を受け取った時点から始まる。正当な理由もなく、求められた参加に応じなければ、最終措置として金銭的制裁が下され、不服従を改めるまで登録者は福祉給付を削減された。もちろん、州議会は何が不服従で、処罰をいつから始めるか、正当な理由とは何かなどを決定する大きな裁量権を郡当局に与えていたのである。

リバーサイド郡は州規模のGAINに加えて、識

字能力の低い、高校卒業証書やGED(総合教育開発)証明書も持っていないAFDC受給者に対して基礎教育活動を施すプログラムに特別の重要性を置いていた。同郡のプログラムは1980年代末には片親のAFDC受給世帯の所得や福祉受給動向に最も大きな影響を及ぼした。しかし、その後同郡のGAINプログラムは変更を被ることになった。即ち、1980年代末には高校卒業証書やGED証明書を所持していない受給者は基礎教育に参加する代わりにまず職業クラブ(job club)に通うことも選択できたが、1990年代初めには労働力分担(labor force attachment)グループに配属された場合には職業クラブに、人的資本開発(human capital development)グループに配属された場合には基礎教育に強制的に配置されるようになったからである。⁸

ともあれ、GAINプログラムは最も成功したプログラムの1つであり、厳しい強制を伴う「勤労最優先」計画の原型と見なされている。またプログラム参加者は非参加者よりも49%ほど高い平均3,113ドルの年収を稼得していたのである。もちろん、プログラムが存在しなかった場合よりも多くの者が速やかに職に就いたが、それらは一般的にあまり良い仕事とはいえず、福祉世帯が貧困から脱却するケースもほとんど見られなかったといわれている。実際、リバーサイド郡のGAINプログラムは開始後3年が経過した時点においても、就労後も福祉依存を続ける者を含めて、参加者の41%が依然として福祉給付を受給していたのである。⁹

8. Manpower Demonstration Research Corporation, *Evaluating Two Years Welfare-to-Work Program Approaches: Two-Year Findings on the Labor Force Attachment and Human Capital Development Programs in Three Sites*, December 1997.
<http://www.mdc.org/Reports/JOBS2Approaches/JOBS2ApproachesWxsum.html>.

[2] 現行福祉の廃止

(1) 1996年PRWORA

州はAFDC制度に関する連邦福祉規則を免除され、福祉改革の実験に乗り出すように促されたが、1980年代末までは規定の免除範囲がかなり狭く解釈されていたこともあってほとんど積極的には活用しなかった。しかも、州が専らJOBSプログラムの実施に努力を集中し、またブッシュ政権もほとんど無関心であったので、免除戦略は1980年代末には実質的に消え去ったも同然だったのである。

しかし、1992年の大統領選挙で民主党候補W. J. クリントンが「現行福祉の廃止(ending welfare as we know it)」を公約に掲げたことから、福祉改革が1990年代における主要な政策課題として急速に浮上するに至った。現職のブッシュもこれに対抗して再選を確保するために代案として連邦規則免除政策を急いで復活させ、従来において申請の抑制要因ともなっていた費用中立基準(規則免除によって費用が増加する場合には免除却下)を緩和したのである。

こうして連邦福祉規則の免除が拡充された結果として、州知事や州の政治家達も大胆な福祉改革を実施することによって輝かしい政治的実績を挙げることができると関心を強め、先を争うようにして実験的な福祉改革に相次いで乗り出すことになったのである。例えば、ウィスコンシン州は収入非課税、福祉離脱世帯のメディケイド給付延長、十代の親の不登校に対する制裁、受給期限設定などの新しい実験的な福祉改革を実施した。またニュージャージー州は1992年福祉改革法によって収入非課税、福祉離脱者

の過渡的メディケイド給付、家族成員数制限、職業訓練資金増額などの実験的試みを導入した。さらにカリフォルニア州は1991年に福祉給付の一律削減と同時に収入非課税の拡充や家族成員数制限の設置を提案したのである。しかも、これら3州の改革実験は時流に乗り遅れまいとする他の州の相次ぐ追随を誘発した。というのも、州知事達は規則免除戦略に基づく改革実験によって政治的実績を誇示する機会を得ると共に、破綻に瀕した福祉制度と必死で格闘しているという姿勢を示し、福祉の危機に対して無関心だとする政敵の非難から身を守ることができたからである。

さて、クリントンは「現行福祉の終焉」を華々しく公約して1993年1月に政権に就いたが、民主党が議会を支配していた最初の2年間には福祉改革の指導権を握れず、共和党が議会を牛耳るようになった1995年以降には共和党の主導権に順応する機会主義者として行動するようになったのである。しかも、彼は医療改革を優先するために福祉改革を一時的に棚上げしていたが、1994年9月に医療保障法案が廃案に追い込まれると、福祉改革に対しても逃げ腰になった。その結果、以後の福祉改革は共和党支配下の議会在主導権を握って進められることになったのである。

こうして「福祉に対する戦争」を宣言していた共和党は保守派民主党議員の賛同も必要とせずに福祉改革法案を通過させ、大統領の最終的な決断に委ねることになった。クリントンは法案に署名するか、さもなければ拒否権を発動する正当な理由を国民に説明しなければならないという窮地に立たされた。彼は1995年に議会在2度にわたって通過させた福祉改革法案を2度も拒否したが、大統領選挙を間近に控えた

9. Weaver, *op.cit.* pp. 158-159.

1996年7月に議会が3度目の福祉改革法案を通過させると、改革に対する誠実さを国民から疑問視されかねないと懸念して法案に署名したのである。こうして成立した1999年個人責任就労機会調整法(PRWORA)は福祉受給者に受給開始後2年で就労することを義務付け、一生涯の給付期限を最長5年に制限し、AFDCに代えてTANF(臨時貧困家庭扶助)を設け5年以内に廃止することを謳っていた。しかも、州は従来とは異なって連邦規則に拘束されない一括補助を連邦政府から交付され、5年の福祉給付期限を短縮することもできるなど広範な裁量権を与えられたのである。¹⁰

(2) 制度的な変化

前述のように福祉改革の実験が州レベルで進展していたが、1996年8月現在、43州が連邦規則を免除され、就労と親の保護者責任を重視する代替的な制度を導入していた。その意味で1996年PRWORAはいわばこれら州レベルでの福祉改革実験に追随する政策的変更であったといえる。

新設のTANF(臨時貧困家庭扶助)は基本的な3つの点でAFDCとは異なっていた。¹¹第1に、TANFは連邦資金の運用に関して大きな裁量権を州に与えていた。AFDC制度の下では、州は連邦のガイドラインに基づいて資格や給付水準を決

め、費用の補助として連邦からマッチング資金を交付されていた。これに対してTANF制度では、州は現金給付、就職準備、及びその他の労働者支援サービス等に要する資金を連邦一括補助として交付されることになった。その結果、州はこの補助を住民の特定の需要(例えば児童保育補助への追加資金割当、福祉受給者の収入非課税額引上げ)に対応するために弾力的に使うことができるようになったのである。

第2に、TANFは福祉受給者に給付期限と勤労義務を課した。以後、州は連邦資金を使って受給者に生涯で60ヵ月の支給制限を超えて給付を行えないことになった。もちろん、州はこの要件を一部の受給者に対して免除したり、あるいはもっと短い期限を設けたり、自主財源を使って60ヶ月の期限を超えて給付を続けることもできた。例えば、1999年時点では38州が60ヵ月の期限を設け、残りの州は他の政策を実施していた(8州はより短い期限、3州は期限なし、他の州はより長い期限を設定)。また受給者は2年間給付を受給した後に何らかの勤労活動に従事しなければならなかったが、州はその実施方法について柔軟に決定する権限を持っていた。実際、1999年には28州が2年後ではなく即刻の就労を義務付ける政策を実施していたのである。¹²

最後に、州は住民のニーズに合致した制度を企画することができた。もちろん、1996年以前でも州は給付水準を自由に決めることができたが、TANF制度は資格に関する所得・資産制限を設け、有資格世帯の所得計算方法を独自に決める権限を州に認めたのである。なお、AFDC制度

10. M. Gilens, *Why Americans Hate welfare*, 1999, pp. 182-183. 権利給付としてのAFDCの下では、州が資格や給付水準を決め、連邦政府が州の経済状況に応じて費用の50%~80%を負担していた(*Ibid.*, p. 183).

11. *Economic Report of the President*, February 2001, p. 193. ;U. S. Department of Health and Human Services Administration for Child and Families Office of Planning, Research and Evaluation, *Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program*, Third Annual Report to Congress August 2000, p. 1. (以下TANF2000と略記)

12. *TANF 2000*, p. 5. 他の9州が現金扶助受給後6ヵ月以内に就労を要求し、22州は幼児を抱えた親も就労を免除しなかった。

第1表 AFDC/TANF受給者の推移

(単位：1万人、%)

年度	アメリカの 推定人口(A)	AFDC/TANF 受給者数(B)	(B)/(A)
1992	25,446	1,363	5.4
1993	25,738	1,414	5.5
1994	25,994	1,423	5.5
1995	26,239	1,366	5.2
1996	26,735	1,264	4.8
1997	26,735	1,082	4.0
1998	26,985	878	3.3
1999	27,229	719	2.6
1999*	27,408	627	2.3

(資料) TANF 2000, p. 3. *12月。

は就労後12ヵ月が経過すると、月90ドルを超える収入に対して1ドルにつき給付1ドルを削減する規則を設けていた。この所得に対する100%の課税は福祉世帯の勤労意欲を大きく減退させることになっていた。そこで、多くの州が新制度の下で福祉受給者の就労を促すより緩やかな給付削減率を導入したのである。

II 脱福祉就労計画の進展

[1] 福祉改革の成果

(1) 福祉離脱と就労の増加

福祉受給者数は1993年1月～1999年12月には1,410万人からの630万人へと780万人も減少し、クリントンが政権に就いてからでも56%も縮小していた。特に1996年8月以降の減少は顕著で、2000年6月までに半減している。もちろん、これはアメリカ福祉史上で最も大幅な縮小であり、福祉人口比率を1965年以降で最低の水準にまで押し下げることになった。しかも、いくつかの州は更に顕著な減少を示しており、例えばウィスコンシン州では福祉受給者が1996年8月～

2000年6月に75%も縮小し、1993年以降の減少幅は実に84%にも上っていたのである。

そこで、1992年以降の福祉受給者数の推移を示した第1表を見ると、受給者数はピークの1994年から1999年12月までに795万人の減少を示したが、そのうちの73%は1996年8月以降に生じている。福祉人口比率も1993年度の5.5%から1999年12月の2.3%へとほぼ半減した。特に1996年～1998年の持続的で大幅な受給者数の縮小は1999年8月の経済諮問委員会レポートによれば、福祉改革の実施が最大の要因であったといわれる。即ち、福祉改革に伴う制度変更が1996～1998年の受給者減少の約 $\frac{1}{3}$ を、また力強い経済がその10%を説明する要因と見なされている。¹³さらに46州のデータによれば、福祉に依存していた130万人以上の成人が1997年10月1日から1998年9月30日の1年間に就労している。しかも、勤労継続率も高率に達し、職に就いた者の80%がその後3ヵ月間にわたって就労を継続していた。現及び前福祉受給者の所得も就労後第1四半期の2,088ドルから第3四半

13. TANF 2000, p. 3.

期の2,571ドルまで平均で23%余りの増加を示したのである。

このように1996年の福祉改革は明らかに福祉受給者数を縮小することに成功した。しかし、受給者数の減少は改革の成果を評価する唯一の尺度ではない。評価を下す上で最も重要な点の1つは常習的福祉依存への影響、即ち福祉への逆戻りの問題であった。というのも、福祉に逆戻りする者は短期間で舞い戻るケースが多かったからである。例えば、福祉離脱者の18%は離脱後最初の6ヵ月以内に、また7%が6～12ヵ月以内に福祉に舞い戻っていた。しかし福祉に舞い戻る可能性は時間の経過と共に低下する。メリーランド州では元福祉受給者の25%が12ヵ月間以内に福祉に舞い戻っていたが、次の12ヵ月間に戻るのは僅か10%、更に次の12ヵ月間に戻るのは僅か1%にすぎなかったのである。¹⁴

また、福祉受給者向け雇用プログラムは次の2つの方法で福祉離脱者の就労を支援していた。まず、「就労最優先(work first)」戦略は人々が可能な限り速やかに就労できるようにすることを目的としていた。それは就労経験のない福祉受給者に、職を維持し更にはもっと良い職に就く上で必要な技能(人的資本)を身に付けさせることに基本的な方針を置いていた。もう1つは福祉離脱者が労働市場に参加する前に集中的な教育や職業訓練を施すという戦略であった。

もちろん、「就労最優先」戦略が一般的であり、比較的的良好な成果を挙げていた。という

14. センサス局の所得プログラム参加調査(SIPP)に基づく新しい結果によって各州の調査研究を補完。SIPPの調査結果は福祉離脱後少なくとも12ヵ月間観察された人々のサンプルに基づく。彼らはまず1995年12月～1996年3月まで観察され、1998年11月～1999年2月まで4ヵ月ごとに面接された(*Economic Report of the President*, February 2001, p. 195)。

のも、雇用や収入の増加は職業訓練プログラムを導入した地域よりも就労最優先プログラムを実施した地域の方が大きかったからである。だが、9年間のカリフォルニア州プログラムに関する評価研究は2つの戦略が長期的に見れば、ほぼ同じ成果を挙げていることを明らかにしていた。2年間の11の異なった脱福祉就労プログラムに関する評価研究も、就労の重視と総合教育開発(GED)卒業証書の取得援助を組み合わせたものが最も成功した方策であることを示していたのである。¹⁵

次に就労状況(SIPPのデータ)を見れば、福祉離脱者の66%は次の12ヵ月間のある時期に就労し、43%は全4四半期にわたって収入を得ていた。しかしながら、継続して就労する福祉離脱者はごく僅かであった。例えば、1年間に50週以上にわたって就労する者は福祉離脱者の僅か32%にすぎず、このグループの40%(福祉離脱者の12.8%)のみが週35時間以上勤務していたのである。一方、福祉受給者の就労率も1992～1999年度には7%未満から33%にまで大幅に上昇している。

もちろん、就労と同程度に重要なのが収入である。しかし、ほとんどの福祉離脱者が少なくとも当初は目立った生活上の改善を享受できなかった。ウィスコンシン州の例では、福祉離脱後の収入は離脱前の収入と福祉給付の合計額よりもむしろ少なかった。SIPPのサンプル調査では、離脱の翌年における中位家計所得(月額)と食料スタンプの合計額は離脱前2ヵ月時点の1,509ドルと比べて6%増の1,605ドルに止まっていた。離脱者の44%は離脱の翌年における家計所得と食料スタンプの合計額が離脱前を月50

15. *Ibid.*, p. 196.

ドほど上回っていたが、49%は逆に50ドル以上も少なかったのである。というのも、福祉離脱者の多くが飲食物サービスなどの低賃金職種に就労したので、十分な収入増加をほとんど期待できなかったからである。しかし、SIPPのサンプル調査では、福祉離脱者の39%は離脱後6～12ヵ月間には最初の6ヵ月間よりも50%以上高い月収を得ていたといわれる。その一方で、28%は離脱直後の1年間に50%以上の収入減少に見舞われていたのである。

(2) 社会的影響

福祉改革は両親同居家族の維持・形成を促す効果を持っていた。例えば、ミネソタ家族投資計画(MFIP)は長期受給者に対する勤労義務と寛大な財政上の勤労誘因を組み合わせ、両親の揃った家族を維持・形成することにある程度成功している。計画が開始されてから3年後に、長期受給者となっていた片親の約11%が結婚したからである(非実験グループのAFDC受給者では7%)。MFIPに参加した両親の揃った家族(非婚同棲中)は3年経過後に67%が結婚し、非実験グループAFDC受給世帯(49%)のそれと比べてかなり高率に達していた。

特にアラバマ、カリフォルニア、ワシントンDC、マサチューセッツ、ミシガンの5州は1994年～1997年に私生児出生率を最も大きく減少させたとして連邦保健社会福祉省から1億ドルを報奨金として交付された。十代の少女の出生率も1991～1999年に20%から記録的な低水準へと低下したのである。児童の貧困率は1993～1998年に22.7%から18.9%に低下したが、この5年間の低下率は過去30年間で最大であったといわれている。児童を抱える女性世帯主家族の貧困率も1995～1998年に41.5%から38.7%へとやは

り5年間の低下率としては過去30年間で最大の下落を示し、1979年以降において最低の水準となったのである。

もちろん受給者の特徴にも大きな変化が見られたが、その変化の大部分は1996年以降に生じている。受給者の多くはマイノリティ(特にヒスパニック)、年長の児童を抱えたやや高齢の両親、児童のみの受給世帯(成人受給資格者不在)などによって占められるようになったのである。福祉受給者が都市に集中する傾向も顕著になった。TANF受給世帯の29%は成人受給者(有資格者)が皆無であり、1997年10月～1998年9月には児童のみの受給世帯が6%ポイントも増加した。TANF世帯の98%は州TANF制度の下で月平均357ドルの現金及び現金相当の扶助を受給していた。またTANF世帯の81%は以前と同水準の食料スタンプ扶助を受給し、ほとんどのTANF世帯が州メディケイド制度に基づく医療扶助の受給資格を与えられていたのである。¹⁶

しかも、多くの州は勤労福祉世帯への給付拡充を重視するようになった。全州が自家用車所有の制限を緩和し、通勤に利用できる車を所有しやすくした。資産制限も大部分の州で引き上げられ、31州では食料スタンプの受給資格が緩和された。またTANFの給付期限を見ると、38州が生涯で60ヵ月、4州が24ヵ月以内(うち1州は児童への給付継続)、3州が36ヵ月ないし48ヵ月の制限をそれぞれ導入していたのである。

[2] 政策の重点

(1) 就労優遇

AFDC制度の下では、福祉受給者は就労に伴っ

16. *TANF 2000*, p. 5.

て収入が増加すれば、現金扶助のみならず食料スタンプやメディケイド等の給付を喪失した。しかも、支払給与税や、児童保育、交通費などのような就労と関連した追加的な経費も負担しなければならなかった。このためAFDC受給者の間接的限界税率(所得増加に伴う税負担、給付喪失、及び就労関連経費)は50%を超えていたといわれる。福祉改革は間接的課税の軽減、最低賃金やEITC(勤労所得税額控除)の引上げ、児童保育補助増加、医療保険の適用範囲拡大等によって勤労報酬を実質的に増加させようと企図していたのである。¹⁷

例えば、子供2人以上を持つ世帯はEITCによって2000年に9,700ドルの上限まで勤労所得1ドル当たり40セントの控除(最高税額控除3,880ドル)を受けることができた。税額控除は収入が12,700ドルに達するまで3,880ドルのままで、その額を超えれば徐々に減少する。子供2人の世帯では、税額控除は勤労所得が31,152ドルに達した時に完全に停止した。また1990年と1993年のEITC拡充の結果として、税額控除額は1993~1999課税年度(暦年と同じ)に155億ドルから310億ドルにまで引き上げられたのである。EITCを請求する所得税申告数も1,500万から約1,900万へと30%近くも増加している。こうしてEITCはTANFと食料スタンプへの連邦支出合計にほぼ匹敵する金額に達し、就労を促す効果を持ったのである。ある推計によれば、EITCは1992~1996年における未婚母親の年間雇用増加の34%をもたらしたといわれている。

もちろん、EITCは低所得者の福利も改善する。EITCの有無に基づく税引き後所得の計算によれば、税額控除は1999年に410万人(うち230万人

は児童)を貧困から脱却させている。また、1997年のデータの推定によれば、EITC給付の50~60%が貧困線水準以下の所得の世帯に支給されていたという。

最低賃金も福祉受給者の就労を促した。実質最低賃金額は1992~1995年にかなり低下し、ピーク時の1968年の70%にまで減少したが、政策的な努力の甲斐もあって1996年と1997年には上昇している。とはいえ、1999年の最低賃金はインフレ調整後では1968年水準の80%弱にすぎなかったのである。それでも最低賃金(実質)とEITCを合わせれば、子供2人以上で年収9,700ドル未満の世帯の最低賃金(実質)は時給7.21ドルに相当し、1960年代のピーク時を凌駕していたといわれる。しかし、最低賃金で働く常勤就労者の年収は税額控除を含めても14,188ドルにすぎず、大人2人と子供2人の4家族では貧困線水準よりもかなり低い水準にあったのである。

(2) 就労援護

児童保育費は低所得世帯や新規の労働市場参加者が就労する上で大きな負担となっていた。そこで、連邦政府は児童保育支出を増加させ、既存の児童保育制度を統合して児童保育育英基金(CCDF)を創設した。州は同基金から交付された一括補助金やTANF一括補助金の一部移転によって児童保育補助の資金を調達することができた。州は1999年度に児童保育割当とTANF一括補助金移転を含めて児童保育に連邦資金52億ドルを支出し、これに自主財源から16億ドルを追加支出したのである。これによって月平均180万人の児童が給付を受け取れるようになったが、それは有資格児童の僅か12%にすぎなかったといわれる。

17. *Economic Report of the President*, February 2001, p. 198.

食料スタンプは低所得者が十分な栄養を採れるように援助する制度であった。ただし給付対象は所得が貧困線水準の130%以下の世帯に限定されていた。例えば1998年度では、給付の大多数(金額ベースで約90%)が児童や高齢者世帯向けであった。また食料スタンプの受給世帯は1999年にはその27%が勤労所得を得ていた。しかし、食料スタンプの受給者は1994年にピークの275万人に達した後、1999年には182万人にまで34%も減少している。この減少は好調な経済と共に、有資格世帯の受給率が1994年9月～1997年9月に71%から67%まで減少した結果として生じたのである。特に減少は児童のいる世帯で顕著であり、1999年には貧困線水準以下の所得世帯の児童は51%のみが食料スタンプを受給していた。極貧児童(貧困線水準の50%未満の低所得世帯児童)の受給率も1993～1999年に76%から58%へと減少しているのである。

確かに法律改正はある種の移民を排除し、扶養家族を持たぬ勤労可能成人の福祉受給資格を制限し、潜在的な受給者総数を縮小させた。また力強い経済や就労者数の増加も有資格者数を減少させることになった。だが、これらの要因のみでは必ずしも受給率の急減を説明し切れるものではなかった。特に福祉を離脱して間もない世帯などでは、必要な給付も受けていない有資格世帯が多く見られた。これは州が勤労受給者に一定期間(一般に3ヶ月)ごとに所得の再審査を受けることを義務付けていたからである。この要件は暇な時間の少ない低賃金稼得者にとってはかなり大きな福祉受給の抑止原因となっていたといつてよい。

最後に、保護者責任を放棄する親からの児童保護費徴収は貧困児童の重要な所得源泉となっており、例えば1997年には推定50万人の児童が

それによって貧困から救い上げられたのである。また児童保護費徴収額は1992～1999年度に80億ドルから160億ドルに倍増し、児童保護件数も260万から610万へと2.3倍に増加している。

Ⅲ 福祉改革の実態

[1] 福祉離脱者の特徴

(1) 3都市の例

福祉受給者の減少は力強い経済、低い失業率、EITCや他の給付拡大政策などの結果であったが、同時に福祉改革も大きな役割を担っていた。1990年代にはAFDCと母子家庭が密接な相関関係を持っていると見なされ、福祉から離脱する女性や児童に対する政策的な関心が特に強まった。とはいえ、福祉離脱後の雇用率は50～70%の範囲内にあり、その収入は平均して福祉依存時の給付額よりも低かったという。

ボストン(マサチューセッツ州)、シカゴ(イリノイ州)、サンアントニオ(テキサス州)の3市でも、TANFから離脱した女性はほぼ全国平均並の63%が就労していた。その意味で、3市は全国的に平均的な都市の状況を知る上で便利な例と考えられる。そこで、次にこの3市に住む児童を抱えた約2,500の低所得世帯に関する調査に基づき、福祉離脱者の特徴を見ておこう。

¹⁸なお、この調査は面接時以前の2年間(1997～1999年)のある時点でTANFに依存していた1,262人を含み、そのうち329人は面接を受けた時、あるいはその前月にはTANFに依存していなかった者(通常型福祉離脱者)であった。また、

18. R. Moffitt and J. Roff, *The Diversity of Welfare Leavers*, Background Paper to Policy Brief 00-02, October 12, 2000, p. 1. 以下DWLと略記。

この調査の通常型離脱率は28%であったという。

これら3市の人口はいくぶん地域差があり、ボストンにはプエルトリコ系ヒスパニックが多く、シカゴとサンアントニオにはメキシコ系ヒスパニックが多かった。また、シカゴとサンアントニオのスラム街地域には非ヒスパニック系低所得白人世帯は比較的僅かしか住んでいなかった。サンプルには3つの都市の非ヒスパニック系黒人世帯も含まれていた。もちろん、TANF政策は3つの都市でかなり異なっていた。例えば、マサチューセッツ州は全国で最も短い給付終了期限を設けていたが、同時に多くの世帯に期限適用を免除し、生涯における期限にも上限を課していなかった。しかも、同州は厳格な制裁や家族成員制限も行っていなかったのである。

福祉離脱の理由は65%が雇用や高収入を得たため、14%が制裁を受けたため、6%が何らかの期限に達したためなどとなっていた。また63%の女性が就労し、収入は失業者を含めれば月511ドル、雇用者のみでは月910ドルであった。時間賃金率は代表的なケースでは7.50ドルであったという。就労者のうち60%は常勤で働いており、36%が健康保険付きの職に雇用されていた。そこで、福祉離脱者の所得を見ると、第2表のようになっている。¹⁹

総家計所得は月収1,031ドル、年収約12,400ドルにすぎなかった。このため福祉離脱世帯は74%が貧困線水準以下の所得しか得ていなかった。福祉離脱者自身の収入は家計所得全体の $\frac{1}{2}$ にすぎず、他の家族成員の収入や福祉給付が家計所得の $\frac{1}{3}$ を占めていた。しかも、福祉

第2表 福祉離脱者の月収

(単位：ドル)

	通常型離脱者	福祉依存型離脱者
総家計所得額	1,031	943
貧困率(%)	74	78
離脱者の収入	511	420
離脱者の食料スタンプと児童保護	116	145
他の家計収入	242	187
家計の他の福祉給付	95	125
その他	67	66

(資料)Moffitt and Ruff, *DWLWCF*

離脱世帯は他の政府扶助にも大きく依存していた。即ち、約40%が食料スタンプ、31%がWIC(寡婦・乳幼児・児童向け特別補足的給食)給付、12%がエネルギー補助、緊急食料扶助、SSI(補足的保障所得)、衣料やその他民間慈善などを受給していたのである。

次に福祉離脱者の特徴と福祉依存との関係について見ておこう。まず第1は教育、健康その他の特徴による相違である。成人女性の雇用率は教育水準、健康状態、年齢、幼児の有無、の4つの要素によって影響される。高校卒業証書やGED証明書を持っていない福祉離脱者はそれらの所持者の78%と比較して61%しか雇用されていなかった。健康状態に不安や問題のある福祉離脱者も健康な者の83%と比べて60%しか就労していなかった。また高卒やGEDの資格を持たぬ者の貧困率は資格所持者の64%よりも遥かに高い91%にも達していた。教育程度の低い離脱者の収入は教育のある離脱者の $\frac{1}{2}$ にすぎず、健康に不安や問題のある福祉離脱者の収入も同様に健康な離脱者の約50%にすぎなかったのである。

第2に、制裁経験者は就労率が低く、福祉に舞い戻る確率も高かった。就労率は制裁経験のない離脱者では76%に達するのに対して、制裁

19. R. Moffitt and J. Roff, *The Diversity of Welfare Leavers, Welfare, Children & Families*, Policy Brief 00-2, A Three City Study, Johns Hopkins University. 以下DWLWCFと略記。

経験のある離脱者では57%にすぎなかったのである。また福祉離脱後の貧困率は制裁未経験者では71%であったが、制裁経験者では89%とかなりの格差があった。しかも、制裁経験者の月収は制裁未経験者の558ドルに対して327ドルにすぎなかったのである。つまり福祉受給期間中に制裁を経験した女性は制裁を受けなかった女性よりもかなり不利なグループに属し、TANF離脱後も就労や貧困脱却において多くの困難を経験しなければならなかったといえよう。

第3に、福祉離脱者の48%が常習的な福祉依存型の離脱者であった。²⁰つまり、離脱者の約半数は福祉依存から徐々に脱却しながら相対的な自立に向かって移行しつつある者と見なされていた。また依存型離脱者(TANFに依存しながら相対的な自立に向かっている者)の離脱率は19%で、通常型離脱者の離脱率である28%よりもかなり低かったのである。

しかも、依存型離脱者は通常型離脱者と比べて就労率が低かった。依存型離脱者の24%はTANF離脱後に一度も雇用されなかったが、通常型離脱者の未就労率は18%に止まっていた。また依存型離脱者は通常型離脱者の56%と比較して、48%がTANF離脱後の全期間を通じて雇用されていた。つまり依存型離脱者は時間賃金率、常勤就労者比率、及び健康保険適用などの点では通常型離脱者とあまり相違がなく、両者の雇用面での相違は何よりも雇用可能性の点にあったのである。とはいえ、依存型離脱者は通常型離脱者よりも月収が18%も低く、他の福祉制度への依存度も高く、他の家族成員からの収入補助も通常型離脱者より23%ほど少なかったが、

20. 依存型離脱者は面接前12ヵ月間にTANFに依存しなかった(その年のTANF依存が6ヵ月以下の者)が、それ以前の12ヵ月間には福祉に依存していた者(その年に6ヵ月以上TANFを受給した者)と定義されている。

これは家族成員の福祉収入によって部分的に相殺されていたのである。

もちろん、福祉離脱者が高い教育水準、恵まれた健康、乳幼児の不在、非若年者などの条件を備えていれば自活に向って平均よりも上手く対応することができたであろう。だが、逆に教育水準が低く不健康で乳幼児を抱えた若年者であれば平均よりもかなり厳しい状況に陥ることになった。また制裁経験のある女性は制裁未経験者よりも福祉離脱後に雇用や所得の面で不利な状況に置かれていた。依存型離脱者は通常型離脱者よりも稼ぎが少なく、他の家族成員からの収入補助も少額で、福祉に依存することが多かった。しかも、福祉依存度の高い女性はそもそも他の福祉受給者よりも福祉から離脱することが難しかったのである。

(2) 制裁による脱福祉就労

TANFが新しく導入した給付期限や勤労義務は受給者の勤労意欲や家族形成にどのような影響を及ぼしているのだろうか。福祉世帯自身は期限に関する評価では賛否が分かれているが、勤労義務の考え方については強く支持しているといわれている。²¹例えば、福祉受給者の14%がこの福祉規則を遵守するために不満な職にも従事し、ひどい低賃金で働き、都合の悪い時間にもかかわらず就労したが、5%の者はこの規則のために子供を持つことを避ける措置をとり、

21. A. Cherlin and P. Winston, *Welfare, Children & Families*, Policy Brief 00-1 A Three City Study. PRWORAは連邦現金扶助に5年の期限を設けたが、約半分の州が連邦とは異なる期限政策を実施した。期限は例えばマサチューセッツでは60ヵ月のうち24ヵ月、イリノイでは週30時間以上働いた月を期限に算入せずに60ヵ月、テキサスでは教育や勤労体験に基づき12、24、36ヵ月とされた。期限のことを知っているとした受給者はボストンで74%、シカゴで73%、サンアントニオで76%であったという。

1%弱の者は規則の故に結婚した、と申告している。

州・地方政府は、まず1980年代末から1990年代初頭に連邦福祉規則の免除により、次いで1996年PRWORAの権限に基づいて新しい複雑な福祉規則や規制を設けた。政策立案者達はこの州・地方への権限委譲によって低所得家庭成員の生活規範を矯正することができると考えていたからである。実際、この新しい規則は長期的な経済好況によって作り出された雇用機会と共に、1994年以降における福祉受給者の急減に大きく寄与したといつてよい。

PRWORAは州が連邦資金を使って低所得家庭に福祉給付を行う場合に生涯で5年の期限を設け、更に独自に短い期限を設定することも認めていた。また実際に20州が5年よりも短い給付期限を設けていたのである。²²しかし、既にこの期限に達した福祉世帯はまだ比較的になく、むしろ福祉事務所がプログラムの規則を遵守していないと判定したためにTANF給付を削減され、あるいは停止された世帯の方が遥かに多かった。

これら規則に違反した世帯に対する制裁は次の2つの形態があった。まず第1は受給資格の停止である。最も一般的な例は受給者が資格継続の審査を受けるためにケースワーカーと定期的に会う約束を怠ったために資格を停止される場合である。この種の罰則は「手続き上の資格停止」と呼ばれるものであった。なお、「非手続上の資格停止」事由としては受給者が高賃金職を見つけ、あるいは安定収入のある男性と結婚したために給付を停止される場合などが含ま

れる。

第2の形態は「家族全員制裁(full-family sanction)」として知られ、勤労義務などの規則を遵守しなかったために資格を停止され、給付を差し止められる場合である。期限に達して給付を失った3倍もの世帯が家族全員の制裁を受けてTANF給付を停止されている。またGAO(会計検査院)の推定によれば、部分的制裁を科される世帯は平均的な月で家族全員の制裁を科される世帯の5倍にも達していたといわれる。

こうした制裁は州が1990年代に連邦福祉規則の適用を免除され、福祉制度を変更し始めてから広く用いられるようになった。しかもPRWORAの下で実施されている制裁政策は以前の福祉改革で試みられたものよりも遥かに効果的に勤労義務を福祉受給者に強制している。もちろん、制裁政策は福祉受給世帯数の急減をもたらした主因であったとは必ずしもいえないが、少なくとも重要な要因であったといえるのである。

次にボストン、シカゴ、サンアントニオの3市のスラム地域において0~4歳あるいは10~14歳の児童を抱えた低所得家庭(連邦貧困線水準200%以下の所得)の児童とその保護者を対象に1999年に実施されたサンプル調査に基づいて州の福祉改革の実態を見ておこう。²³

1990年代以前には勤労や児童保護義務を拒絶した受給者に対する制裁は福祉政策のごく限られた要素でしかなかった。そもそも制裁はAFDCの勤労義務を強化するために1970~1980年代に制定された一連の法律によって導入されたのである。その結果、州は勤労義務を強化するために、もしも親が従わなければ、家族の給付の一部を差し止める(部分的制裁の発動)権限を認め

22. A. Cherlin, L. Burton, J. Francis, J. Henrici, L. Lein, J. Quane, and K. Bogen, *A Three City Study: Sanctions and Case Closings for Noncompliance: Who is Affected and Why*, p. 1.
<http://www.jhu.edu/welfare>.

23. *Ibid.*, pp. 2-3.

られた。とはいえ、多くの世帯が就労義務を免除され、州も部分的制裁の発動をごく控えめにしか実施しなかったのである。

しかし、1990年代初め至ると、州政府は相次いで新しい政策を試みるために福祉規則の一部免除を連邦保健社会福祉省に申請するようになった。やがて州の政策当局は部分的制裁が福祉世帯を就労義務に従わせる上で十分に厳しくない点に疑問を抱くようになった。そこで、1996年PRWORAは就労義務に違反した成人世帯に対して「家族全員制裁」を課す権限を州に認めたのである。即ち、州は成人受給者が就労義務に従わず、あるいは児童保護義務を果たさなかった場合には家族給付の一部を差し止めること(部分的制裁)を義務付けられた。また一定の状況下で、州は家族の食料スタンプ給付の一部と成人に対するメディケイド適用を保留することも求められた。しかも、州は連邦福祉法で初めて勤労活動や児童保護義務に従わない片親世帯の成人に対して「家族全員制裁」を科すことを認められるに至ったのである。

実際、州がPRWORAに基づく独自のプランを導入した時に、36州がいくつかのケースで家族全員制裁を発動した。こうした制裁政策は福祉受給者の行動に影響を及ぼす有効な手段として発展していくことになったのである。²⁴

しかし、実際には就労を拒否し、あるいは就労関連活動に出席しなかったという理由に基づいて制裁が科されることはほとんどなかった。最も一般的な理由は約束をすっぽかし、必要な申告書や書類を提出しなかったためであった。これらの理由の一部は就労に関係しているが、他はほとんど無関係だった。結局、給付の削減

は父親に関する十分な情報を児童保護義務制度に報告しなかったという理由、また子供の通学不良、免疫予防の欠如、子供に対する定期健康診断の不受診など多くの不品行事由に基づいて適用されていたのである。

様々な規則が独自の検証制度や個人の過去の記録を維持するために面接や書類の提出を福祉受給者に義務付けている。だが、低所得者は限られた教育、個人的な不安に満ちた日常生活、仕事と家族に対する責任のバランスなどの問題を抱えており、これらの義務に全て対応することなどほとんど不可能であった。実際、給付を削減、あるいは停止された者は教育水準が低く、健康状態も悪く、より大きな金銭的な困難を抱え、薬物を使用しているなどの特徴を示していた。彼らは粗末な住宅に住み、好ましくない隣人達に囲まれながら暮らし、電話やマイカーもほとんど所持していなかった。しかも、服務規則違反の故に福祉を離れた人々は他の理由で離れた人々よりも雇用率や収入面でかなり不利な状態に置かれていたのである。²⁵

もちろん、プログラム規則の違反は受給者が家族を養い、家庭を維持しながら就労することの困難さを示唆していた。とはいえ、給付を完全に停止された家族はほとんどおらず、給付の削減や停止を受けた世帯もその半数が後に給付の回復を認められている。しかも、これらの家族が給付削減や停止を切り抜けた最も一般的な方法は就労であった。規則違反のために救済を離れた者の約 $\frac{1}{3}$ は面接時点では就労していたのである。従って、制裁や手続き上の資格停止は必ずしも即時的な経済的困難には繋がらなかったと見てよい。とはいえ、3市では制裁や

24. *Ibib.*, p. 2.

25. *Ibib.*, p. 6.

手続き上の資格停止は概してより傷つきやすい世帯に集中していたのである。²⁶

[2] TANF計画

(1) 各州の計画

PRWORAは家族扶助や他の収入審査プログラムを劇的に変化させた。AFDCとJOBSプログラムは廃止され、州への一括補助制度であるTANF(臨時貧困家庭扶助)に取って代わられた。こうして連邦法に基づく個別的な家族扶助権利給付は終焉し、代わって第3表のような州TANF計画が実施されることになった。もちろん、個別的な権利給付は州法の下では依然として存在し、福祉受給者は州法の下で約束された給付の受給について州裁判所で訴訟を起こすこともできたのである。²⁷

TANFの資金はPRWORA制定時にAFDC給付費、AFDC運営費、JOBS及び緊急扶助として連邦政府が支出していた総額に基づく固定額を一括補助として交付された。このためTANF資金はインフレの進行によって時間と共に実質価額を減少させることになった。だが、TANF受給者が急減すれば、連邦補助額が2002年度まで固定されたままなので、州は財政的な恩恵を享受することができた。TANF一括補助は過去のAFDC支出に基づいて各州のシェアが決定されたが、州は過去のAFDCプログラムに基づくよりも多くの資金を交

付された。しかし、州は連邦一括補助金の割当額全部を引き出すためには以前のAFDC州自己負担額の80%を引き続き支出しなければならなかった。但し勤労義務条項を満たしている州は75%の支出を維持すればよかったのである。

ところで、AFDCを新たなTANFに変更したのは福祉受給者を自活させる新しい誘因メカニズムを導入するためであった。しかしながら、AFDCもTANFも州が運営に当たったので、連邦法の変更はこれらのプログラムを直接的には改変することができなかった。そこで、州政府が地方のニーズに対応したプログラムを立案する大きな自由を認められ、福祉受給者を早急に就労させる財政的な誘因も与えられることになったのである。また州はTANF要件を履行せず、児童保護者責任強制に従わないTANF受給者に最低限度の制裁を科すよう義務付けられ、追加制裁を行う裁量権も与えられた。しかも、州が勤労参加率に対する新しい連邦基準を満たさず、プログラム期限を強制しなかったりすれば連邦の処罰(一括補助削減)を被ることになっていたのである。

一方、TANF受給者も就労に備え、子供達の父親を確認し、早急に福祉から離脱し、子供の数をできるだけ少なくする強い誘因を与えられた。これらの変更は結局、私生児出生率や福祉依存の低下という結果をもたらすことになった。PRWORAの批判者達は貧困やホームレスの増加、貧困世帯の窮乏増大、州による資格や給付の徹底的な切下げ競争などを警告していたが、1999年現在のところではこれらの予想は外れているとあってよい。

しかも、福祉受給者は明らかに劇的に減少している。AFDCの受給者は1994年の1,423万人から1999年6月には690万人以下(TANF受給者)ま

26. 比較的多くの低所得世帯がPRWORAによって導入された給付期限によって制裁や給付削減に直面することになった。60ヵ月の受給期限が現在の受給者に適用された時に8年以内に41%が期限に達する(G. J. Duncan, K. M. Harris, and J. Boisjoly, "Time Limits and Welfare Reform: New Estimates of the Number and Characteristics of Affected Families," *Social Security Review* (March 2000), pp. 70-72)。

27. Weaver, *op.cit.* p. 328-329.

第3表 各州TANF計画の名称

州	名 称
アラバマ	FA (家族援護計画)
アラスカ	ATAP (アラスカ臨時援護計画)
アリゾナ	EMPOWER (雇用・福祉離脱・責任促進)
アーカンソー	TEA (過渡的雇用援護)
カリフォルニア	CALWORKS (カリフォルニア雇用機会・子供への責任)
コロラド	コロラド勤労
コネチカット	勤労最優先
デラウェア	ABC (好機)
DC(ワシントン)	TANF
フロリダ	WAGES (勤労と経済的自活の達成)
ジョージア	TANF
グアム	TANF
ハワイ	TANF
アイダホ	アイダホ州臨時家族援護
イリノイ	TANF
インディアナ	TANF、現金扶助、IMPACT (インディアナ職業紹介・包括的職業訓練)、TANF雇用計画
アイオワ	FIP (家族投資計画)
カンザス	カンザス勤労
ケンタッキー	K-TAP (ケンターキー過渡的援護計画)
ルイジアナ	FITAP (家族自活臨時援護計画)、現金扶助 FIND勤労 (家族自活勤労計画)、TANF勤労計画
メイン	TANF、現金援護、ASPIRE (訓練・雇用追加援護)、TANF勤労計画
メリーランド	FIP (家族投資計画)
マサチューセッツ	TAFDC (過渡的AFDC)、現金扶助、ESP (職業紹介計画)、TANF勤労計画
ミシガン	FIP (家族自活計画)
ミシシッピ	TANF
ミズーリ	福祉脱却
モンタナ	FAIM (モンタナ家族自活達成)
ネブラスカ	雇用最優先
ネバダ	TANF
ニューハンプシャー	FAP (家族援護計画)、就労免除家族金銭援助、NHEP (ニューハンプシャー雇用計画)、勤労を命じられた家族への金銭援護
ニュージャージー	WFNJ (ニュージャージー勤労最優先)
ニューメキシコ	NM勤労
ニューヨーク	FA (家族援護計画)
ノースカロライナ	勤労最優先
ノースダコタ	TEEM (訓練・教育・雇用管理)
オハイオ	OWF (オハイオ勤労最優先)
オクラホマ	TANF
オレゴン	JOBS (雇用機会・基礎技能計画)
ペンシルヴェニア	ペンシルヴェニアTANF
プエルトリコ	TANF
ロードアイランド	FIP (家族自活生活)
サウスカロライナ	家族自活
サウスダコタ	TANF
テネシー	家族最優先
テキサス	テキサス勤労 (社会福祉省)、現金扶助 選択 (テキサス労働力委員会)、TANF勤労計画
ユタ	FEP (家族雇用計画)
ヴァーモント	ANCF (窮迫要扶養児童家族扶助)、現金扶助、TANF勤労計画
ヴァージン諸島	FIP (家族向上計画)
ヴァージニア	VIEW (ヴァージニア非福祉・雇用率先)
ワシントン	勤労最優先
ウェストヴァージニア	ウェストヴァージニア勤労
ウェスコンシン	W-2 (ウィスコンシン勤労)
ワイオミング	POWER (個人勤労義務機会)

(資料)U. S. Dept. of Health and Human Servicesの資料

で、1994年1月以降で51%以上も減少したのである。もちろん、受給者の減少は州によって大きな格差があり、1993年1月以降の減少率はウィスコンシンの89%やワイオミングの91%からロードアイランドの18%、ニューメキシコの15%、カリフォルニアの28%の範囲にまで及んでいた。この減少率の相違は州間の経済状態の違いと州の政策決定の違いを反映していた。大部分の州では、受給者の減少は黒人やヒスパニックの間でよりも白人の間でより急激であった。そのためにTANF受給者は益々人種的マイノリティに集中するようになったのである。

もちろん、経済の拡大と労働市場の逼迫がこの受給者減少の主因であり、元福祉受給者の就労を促進することになった。しかし、勤労義務も福祉離脱を加速し、福祉申請を抑制することによって福祉受給者数を縮小させた。州政府も受給者数が減少すれば、TANF経費を減らしてより多くの資金を残りの受給者や他の目的に流用することができたので、大いに歓迎した。とはいえ、貧困世帯が十分に自活できるようになったわけではなく、必ずしも貧困問題の解決が進展していることを意味してもいなかった。それでも顕著な福祉受給者数の減少が見られ、貧困児童が大きな苦痛を強いられていることを示唆するような説得力のあるデータやマスコミ報道も存在していかなかったため、福祉改革が大きな弊害を引き起こしているとはまではいえなかったのである。

では、州は新たな誘因や大きな裁量をどのように利用したのであろうか。短期的には現金給付の廃止のような極端な改革路線を選択した州は存在しなかった。極端に制限的な方法を導入した州も少数に止まっていた。例えば、アイダホ州は資格制限や大幅な給付削減などによって

1993年1月～1999年6月に受給者数を79%も縮小させた。また23州が1999年半ばまでに、ある種の家族成員制限規定を導入した。特に政治的に保守的な南部では、ほとんど全ての州が家族成員制限を設けていたのである。

しかし、家族成員制限条項を導入する動きは1997年までに停止するに至った。即ち、家族成員制限を設けていた23州のうち19州はPRWORA成立前に連邦から福祉規則の免除を承認された時点で導入したのであり、1997年10月以降に導入したのは僅か1州にすぎなかった。また「十代の母親排除」条項を採用した州は皆無であり、この措置に対する国民の嫌悪感を反映してPRWORAでも任意規定とされていた。なお、14州が1998年までに他の州からの移住者を差別する規定を導入したが、これらの制限は1999年夏に最高裁によって違憲とされたのである。

むしろ、最も一般的な州の革新的政策はPRWORAに基づいて推進された就労促進策であった。政治的にはリベラルな伝統を持つ州においてさえも、受給者の速やかな就労を重視する福祉制度改革はほとんど目に見えるような抵抗を受けなかったのである。しかし、州が労働市場への参加を促すために用いた方策は様々であった。例えば、42州は1998年6月までに勤労所得を旧AFDC制度の下におけるよりも寛大に扱うことにした。また43州は1999年までにAFDCの下で設けられていたプログラム受給資格に対する厳格な資産制限(1,000ドル)を緩和した。さらに信頼できる自家用車はTANF受給者が就労に際しての必需品であると認知され、1999年までに福祉受給者所有自家用車の金額制限が全州で緩和、あるいは撤廃された。なお、12州は過渡的なメディケイド給付を延長し、33州は1年以上の過渡的児童保育給付を認めたのである。²⁸

前述のようにPRWORAは州がTANF受給者に24ヵ月以内の就労を義務付けることを要求していたが、20州は直ちに就労することを独自に義務付けていた。ほとんどすべての州が勤労義務違反に対して厳しい制裁政策を採用しており、特に14州は許容範囲内で最も過酷な制裁政策（初犯及び再犯に対する家族全員制裁）を科していた。しかも、州は基本技能や長期的職業訓練よりもむしろ短期的求職活動や就労準備訓練（履歴書の書き方、職場での服装や行儀作法等）を益々重視するようになったのである。

もちろん、貧困世帯の脱福祉就労プログラムに利用できる資金は州によって大きな違いがあった。それは過去の州支出額水準の相違、TANF資金の配分方法、福祉受給者減少の州間格差、などの総合的な結果を反映していた。例えば、テキサス州やミシシッピ州は1997年度に連邦TANF資金からTANF受給1世帯当たり2,500ドル弱しか受け取っていなかったが、ミシガン州やコネティカット州は1世帯当たり約2倍、オレゴン州は3倍の資金を受け取っていたのである。資金の豊富な州は貧弱な州よりも児童保育などのように金の掛かるサービスを提供する能力を持ち、受給者を無理に削減しようという誘惑に駆られることも少なかったという。

PRWORAの下で長期福祉依存を抑止する究極的な方法は60ヵ月の生涯受給期限の導入であった。もちろん、州は受給者の20%に対して厳格な期限の適用を免除することができたが、より短い期限を設けることも州資金を使って5年の期限を超えて給付を継続することもできた。実際、州はかなり真剣に抑止策を実施に移していった。1999年までに27州が60ヵ月の期限を導入して

いたが、8州はより短い期限を採用し、多くの州は60ヵ月の全体的な期限に加えて断続的な期限も設けていたといわれる。より厳格な期限を導入している州は圧倒的に南部に集中していた。一方、ミシガン州やロードアイランド州のようなごく少数の州のみが60ヵ月の期限を回避するために州資金を使用すると表明していたのである。

(2) 実績

では、TANFプログラムは主たる目的である福祉脱却と就労促進をどの程度まで実現できたのであろうか。第4表を参考にして特に脱福祉就労政策の主要な対象であった貧困独身母親の就労動向を見ておこう。既婚母親は6歳以下の児童を抱えている場合に55～61%、18歳以下の児童を抱えている場合では63～68%が就労していた。一方、非労働力の比率はそれぞれ36～41%、33～33%に上っていた。また貧困な既婚母親（貧困線水準200%以下所得）は一般既婚母親よりも就労率で20%ポイントほど低く、非労働力率では20%ポイントほど高かった。さらに独身母親の就労率は1992年では既婚母親よりも7～11%ポイントも低かったが、1999年にはむしろこれを凌駕していた。というのも、独身母親の就労率は1992～1999年に12%も増加したからである。

貧困な独身母親（貧困線水準200%以下所得）の就労率は1992年には6歳以下の児童が同居のケースで35%、18歳以下の児童が同居のケースで44%と一般独身母親よりも更に10%以上も低かったが、1999年にはそれぞれ55%、59%と大きく上昇している。これら福祉に依存しない独身母親はそれなりに就労率が高く、しかも就労重視の福祉改革が進展した1990年代に10～15%

28. Weaver, *op.cit.* pp. 344-345.

第4表 独身母親と前年AFDC受給者の雇用状況

(単位：%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
既婚母親								
6歳以下児童同居								
就労	55.2	55.7	57.8	59.7	59.9	60.8	60.6	59.5
失業	4.2	3.7	3.6	3.3	2.4	2.8	2.9	2.3
非労働力	40.4	40.5	38.4	36.9	37.6	36.3	36.3	38.0
18歳以下児童同居								
就労	62.9	63.3	64.7	66.4	66.8	67.6	67.1	67.1
失業	3.9	3.2	3.5	3.0	2.4	2.5	2.7	2.1
非労働力	33.1	33.4	31.7	30.5	30.7	29.7	30.1	30.7
貧困線水準200%以下の既婚母親								
6歳以下児童同居								
就労	35.3	36.0	38.5	39.1	39.0	39.7	41.2	39.3
失業	6.8	5.9	5.9	4.6	4.2	4.4	5.2	3.9
非労働力	57.9	57.9	55.4	56.3	56.7	55.8	53.5	56.6
18歳以下児童同居								
就労	41.0	41.8	43.7	44.2	44.4	44.6	44.5	43.4
失業	6.4	5.7	5.6	5.1	4.3	4.6	5.4	3.9
非労働力	52.6	52.3	50.5	50.7	51.3	50.8	50.0	52.6
独身母親								
6歳以下児童同居								
就労	44.0	45.8	46.4	50.1	52.6	57.6	58.8	61.9
失業	8.7	8.4	9.7	8.0	8.4	9.8	9.2	8.2
非労働力	47.3	45.8	43.7	41.9	39.1	32.6	32.0	29.8
18歳以下児童同居								
就労	56.2	56.8	45.1	59.7	62.1	64.2	66.4	68.4
失業	8.0	7.3	8.1	6.9	6.7	8.2	7.2	6.1
非労働力	35.8	35.9	34.7	33.4	31.2	27.6	26.4	25.4
貧困線水準200%以下の独身母親								
6歳以下児童同居								
就労	34.8	39.1	39.4	42.6	44.4	50.4	51.1	54.6
失業	9.8	9.1	10.6	8.7	9.6	11.8	11.0	9.5
非労働力	55.5	51.8	50.0	48.8	46.0	37.8	37.8	35.9
18歳以下児童同居								
就労	44.1	46.0	46.1	48.2	51.1	54.4	56.6	59.0
失業	9.7	8.7	10.0	8.3	8.6	10.3	9.3	7.9
非労働力	46.2	45.2	43.8	43.5	40.4	35.4	34.1	33.1
前年AFDC受給者								
就労	19.1	21.4		22.5	24.9	29.8	32.1	33.4
失業	13.6	12.5		11.6	12.9	13.0	14.2	12.8
非労働力	67.3	66.0		65.9	62.1	57.2	53.7	53.9
前年未就労で前年AFDC受給者 対全AFDC受給者								
就労	68.1	66.7		64.7	63.2	61.3	56.7	52.5
失業	4.3	5.3		4.9	6.3	8.7	8.5	8.5
失業	10.9	10.3		9.7	10.5	11.1	12.6	9.7
非労働力	84.8	84.4		85.3	83.2	80.2	78.9	81.8

(資料)USDHHS ACF OPRE, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program*, p. 72.

ポイントも就労率を上昇させており、自活のための必死な努力が生み出した成果を示唆しているものと思われる。

これに対して現及び元AFDC受給者(ほとんど

が独身母親)は明らかに就労率が低かった。前年にAFDC受給者だった者の就労率は1992年の19%から1999年の33%へと14%も上昇したが、なお、依然として低位にあった。というのも、

第5表 AFDC/TANF受給者の特徴

(年度)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999
世帯数						
計(1万)	398	477	505	455	318	265
児童のみ(%)	11.6	14.8	17.2	21.5	23.4	29.1
人種(対全世帯比、%)						
白人	38.1	38.9	37.4	35.9	32.7	30.5
黒人	39.7	37.2	36.4	36.9	39.0	38.3
ヒスパニック	16.6	17.8	19.9	20.8	22.2	24.5
アジア系	2.8	2.8	2.9	3.0	3.4	3.6
インディアン	1.3	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5
他	—	—	—	—	0.6	0.6
不明	1.5	2.0	2.1	2.0	0.7	1.0
成人						
平均年齢(歳)	29.7	29.9	30.5	30.8	31.4	31.8
雇用率(%)	7.0	6.6	8.3	11.3	22.8	27.6

(資料) USDHHS ACF OPRE, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program*, p. 115.

非労働力率が1999年においても54%と高かったからである。特に前年にAFDC受給者で未就労の者は就労率が1992年の4%から1999年の9%と極めて低位に推移し、非労働力率も1990年代にはほぼ80%以上に達していたのである。しかも、このグループは全AFDC受給者の53~68%も占めていた。つまり、同じ福祉受給者でも前年に就労を経験した者は1990年代における脱福祉就労改革の中で未就労の者よりも多く就労する傾向があるという実績を示していたといつてよい。

次に、貧困や福祉と密接な関係がある未婚の母親問題について見ると、私生児出生率(全出生数に占める私生児の割合)は1980年の18.9%から1985年22.0%、1990年28.0%、1995年32.2%、1999年33.0%と増加傾向を辿っていたが、1990年代後半以降やや増加率を鈍化させている。特に州別で見ると、第6表のようにカリフォルニアを初めとする12州では私生児出生率が1994~1995年から1996~1997年にかけて減少傾向を見せている。また「就労参加率」で高い成果を挙げている州はインディアナやデラウェアなどの州であり、「労働市場での成功(勤労継続と収入増加)」において高い実績を示しているのはミ

ネソタなどの州であった。

貧困率も1990年代の脱福祉就労改革が進展する中でむしろ低下傾向を辿っている。即ち、貧困率は1979年の16.4%から1983年に22.3%に上昇し、1989年には20.1%にまで低下するが、1993年には再び22.7%まで上昇し、その後1995年20.8%、1999年18.9%と着実に低下傾向を示しているのである。²⁹

しかし、福祉受給世帯が第5表のように1994年をピークに減少している中で、児童のみの受給世帯(同居成人が受給無資格者)は余り減少しておらず、受給世帯に占めるその比率が1990年の11.6%から1999年の29.1%まで約3倍に上昇している。これは児童の貧困問題が深刻化していることを示唆していた。また、貧困が特定の人種に集中する傾向を示していることは福祉の人種問題化や反福祉的潮流を助長する危険を孕んでいた。例えば、福祉受給世帯に占める白人の割合が1990~1999年に38.1%から30.5%にまで低下する一方で、ヒスパニックと黒人は1999年には全受給世帯の62.8%を占めるに至ってい

29. *TANF 2000*, p. 107.

第6表 州別の福祉受給者の就労実績

(1998年、単位：%)

順位	就 労 参 加 率		労働市場での成功			未婚女性出生数シェア	
				勤労継続	収入増加		*
1	インディアナ	88.4	ミネソタ	83.5	40.3	カリフォルニア	-5.7
2	デラウェア	62.7	アリゾナ	75.7	27.0	ワシントンDC	-3.7
3	テネシー	62.4	コネティカット	80.5	26.3	ミシガン	-3.4
4	ノースダコタ	62.4	カリフォルニア	84.6	21.9	アラバマ	-2.0
5	ネバダ	61.5	ワイオミング	81.3	36.3	マサチューセッツ	-1.5
6	ペンシルヴェニア	58.8	インディアナ	83.5	25.5	イリノイ	-1.5
7	ワイオミング	57.7	サウスカロライナ	81.2	35.7	ヴァージニア	-0.6
8	ユタ	56.3	フロリダ	79.4	38.5	ミシシッピ	-0.4
9	テキサス	54.8	アイオア	82.9	27.5	ジョージア	-0.3
10	イリノイ	52.4	ハワイ	86.5	3.9	ペンシルヴェニア	-0.2
11	ワシントン	51.3	オレゴン	78.4	43.3	アリゾナ	-0.1
12	ルイジアナ	49.3	ワシントン	83.8	12.3	メリーランド	-0.1
13	アラスカ	48.8	イリノイ	79.8	16.9	ニュージャージー	0.4
14	ヴァーモント	48.2	ニューヨーク	83.3	15.6	コロラド	0.5
15	アリゾナ	47.7	ノースカロライナ	78.6	36.5	フロリダ	0.7

(資料)USDHHS ACF OPRE, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program*, pp. 72, 99. *1994-1995年から1996-1997年の変化率(未婚女性の出生数÷全種少数)。

る。そうした中で福祉受給成人の雇用率が1990～1999年に7%から27.6%に上昇していることは一応の明るい材料として評価しなければならないであろう。次に、第6表の就労実績でも良好な成果を挙げ、しかも第1～3図のようにそれぞれ特徴的な公的扶助受給者数の推移を示しているコネティカット、アイオア、ノースダコタの3州を採り上げて州レベルでの脱福祉就労改革の実態を明らかにすることにしよう。

IV 州の改革プログラム

[1] コネティカット州勤労最優先プログラム

(1) コネティカット州の特徴

国内で最も高い1人当たり所得を誇る州の1つでもあったコネティカット州は経済が好転する中で福祉改革(勤労最優先)を実施した。全国的に見ても、同州の公的扶助水準(無収入の3人家族に月543ドル)は最も高い部類に属していた。

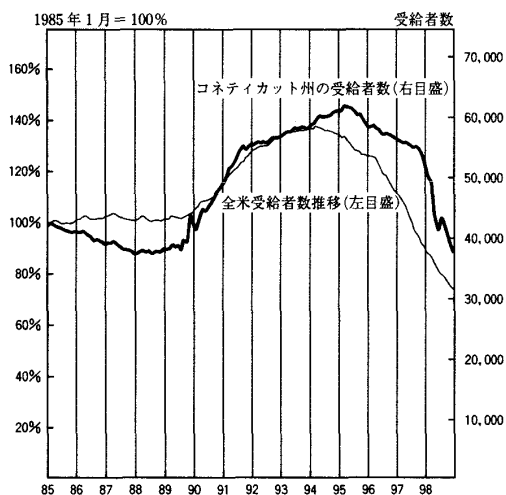
³⁰同州の公的扶助受給者数は勤労最優先プログ

ラムが開始された頃には6万人弱であったが、1999年半ばまでに3万人弱に減少している。だが、受給者数は第1図のように全国の受給者数が約 $\frac{1}{3}$ も減少した1995年1月～1997年末の時期には僅かな減少に止まっていた。これは多くの福祉世帯が勤労所得控除のおかげで就労後も扶助を引き続き受給できたためであるといわれている。しかし、1997年末に21ヵ月の給付期限が満了になり始めた頃から受給者数は急速に減少し始めた。

ところで、州社会福祉省は勤労最優先プログラムを15地区事務所(州内169市町を管轄)を通じて運営していた。以下で述べる勤労最優先活動の評価はこのうち2つの事務所(マンチェスターとニューヘイブン)を主な対象とする。³¹

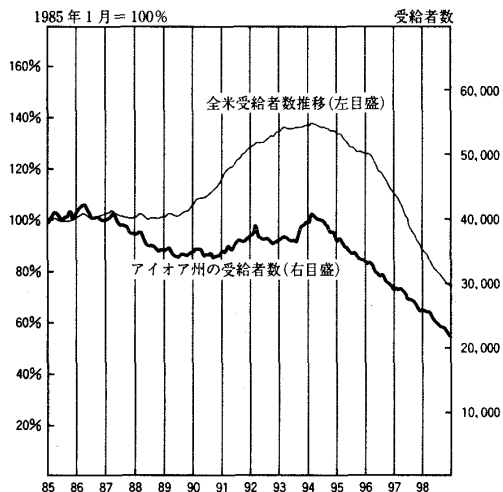
30. 3人家族に対する給付水準が月500ドル以上の州はアラスカ(1,025ドル)、ハワイ(712ドル)、ヴァーモント(639ドル)、ウィスコンシン(628～673ドル)、マサチューセッツ(579ドル)、ニューヨーク(577～703ドル)など10州であった(Manpower Demonstration Research Corporation(MDRC), *Jobs First: Implementation and Early Impacts of Connecticut's Welfare Reform Initiative*, March 2000, p. 12)。

第1図 コネティカット州AFDC/TANFの受給者数推移（1月）



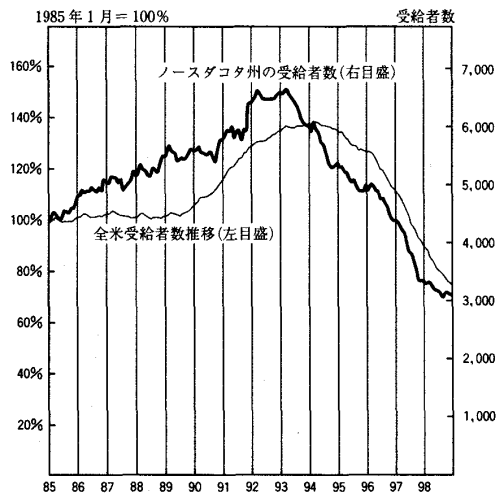
(資料) : R. E. Rector and S. E. Youssef, *The Impact of Welfare Reform: The Trend in State Caseloads 1985-1998*, p. 15.

第2図 アイオワ州AFDC/TANFの受給者数推移（1月）



(資料) : R. E. Rector and S. E. Youssef, *The Impact of Welfare Reform: The Trend in State Caseloads 1985-1998*, p. 33.

第3図 ノースダコタ州AFDC/TANFの受給者数推移（1月）



(資料) : R. E. Rector and S. E. Youssef, *The Impact of Welfare Reform: The Trend in State Caseloads 1985-1998*, p. 71.

第7表 コネティカット州と2つの地区事務所の人口的・経済的特徴

特 徴	マンチェスター	ニューヘイブン	コネディカット州
人口(1996年)	298,035	469,940	3,274,238
人種(1990年、%)			
白人、非ヒスパニック	92.0	49.0	83.8
黒人、非ヒスパニック	3.7	35.0	7.9
ヒスパニック	2.4	13.2	6.5
その他	1.9	2.8	1.8
中位家計所得(1990年、ドル)	40,290	25,811	41,721
失業率(%)			
1995年12月	5.4	6.4	5.4
1998年12月	2.6	3.8	2.8
貧困率(1990年、%)	3.9	21.3	6.0
現金扶助受給者総数			
1996年1月	3,644	10,628	57,753
1999年8月	1,826	6,654	29,750
州TFA受給者比率 (1999年8月、%)	6.1	22.4	n/a

(資料)MDRC, *Jobs First*, p. 13.

ニューヘイブン地区事務所は15自治体を管轄(受給者は全米でも最貧困な都市の1つで州内第三の都市であるニューヘイブン市に集中)し、州内TFA(臨時家族扶助)受給者の約22%(1999年半ばに約6,700人)を抱えていた。第7表によれば、同地区は失業率が州平均よりも高いこともあって、住民の21%が連邦貧困線水準以下の生活を強いられ、中位家計所得も州平均をかなり下回っていた。一方、マンチェスター地区事務所はハートフォード周辺の郊外地域(15自治体)を管轄し、1999年半ばにTFA受給者約1,800人(州内受給者の6%)を擁していたのである。

なお、1996年1月～1997年2月の公的扶助申請者は申請時に州社会福祉省の地区事務所において勤労最優先かAFDCのいずれかのグループに

割り振られた。勤労最優先プログラムの導入時に既に扶助受給中の者は受給資格の再認定のために事務所に出頭してきた時に任意に割り振られることになっていたのである。

(2) 勤労最優先プログラム

コネティカット州の勤労最優先プログラムは1996年1月に実施に移された福祉改革計画である。このプログラムは州全域にわたって最も早期に現金扶助に期限を設けた計画の1つでもあった。福祉世帯は期限の免除や延長を認められなければ、現金扶助を21ヵ月で打ち切られることになったのである。しかも、それは給付期限を大都市地域(ニューヘイブンやハートフォード)にまで適用した最初のプログラムの1つでもあった。このプログラムは寛大な金銭的勤労誘因を導入する一方で、迅速な就職斡旋を目的とした就労関連活動への参加を福祉受給者に義務付けていたのである。

31. このMDRC(雇用公開実験調査会社)による評価は1996年から開始され毎年報告書を発表している(2001年に終了予定)。以下の論述は1997年と1998年に次ぐ3回目のレポートに依拠している(*Ibid.*, p. 1)。

第8表 勤労最優先とAFDC政策の比較

特徴	勤労最優先政策	AFDC政策
期限	21ヵ月、延長の可能性あり	なし
母親が受給中に子供産んだ時の給付増加	50ドル	約100ドル
勤労所得控除(現金扶助)	収入が連邦貧困線水準以下ならば全勤労所得が税額控除	就労後最初の4ヵ月間は120ドルと収入の33%を税額控除。就労後4～12ヵ月間は90ドルを控除。
勤労所得控除(食料スタンプ)	現金扶助を受給中は連邦貧困線水準税額控除が適用	正規の食料スタンプ規則に従い組収入の20%が税額控除
両親揃った世帯に対する現金扶助資格	非現金扶助資格規則は片親と両親揃った世帯で同じ	両親の揃った世帯は特別の非現金扶助資格基準に従う(主たる賃金稼得者の就労時間は月100時間未満)
資産制限	3,000ドル	1,000ドル
車を現金扶助資格の資産評価から除外	車1台の資産価額で9,500ドルまで控除	車1台の資産価額1,500ドルまで控除
脱福祉就労世帯への医療扶助	2年間の過渡期メディケイド	1年間の過渡期メディケイド
脱福祉就労世帯への児童保育扶助	所得が州中位水準の75%以下ならば扶助支給	1年間の過渡期保育
幼児を抱える受給者への就労義務免除	母親が扶助受給期間外に出産した1歳以下児童の保育に従事する場合には就労免除	2歳以下児童の保育に従う場合に母親は就労免除
児童扶助規則	児童扶助全額を保護者の親に渡す	児童扶助の最初の50ドルは保護者の親に渡され、手当計算の際に控除
就労関連義務違反に対する制裁	第1段階は3ヵ月間20%給付削減、第2段階は3ヵ月間35%給付削減、第3段階は3ヵ月間給付取消	第1段階は成人が義務履行まで給付取消、第2段階は最低3ヵ月間成人の給付取消、第3段階は最低6ヵ月間給付取消

(資料) MDRC, *Jobs First*, p. 4.

そこで、AFDCに代えてTFAを導入した勤労最優先プログラムの特徴を示せば第8表のようになっている。第1に、勤労最優先は福祉世帯に対する現金扶助を累計で21ヵ月に制限した。もちろん、特定の世帯(労働不能者な親等)は給付期限の適用を免除され、事情に応じて6ヵ月間の期限延長を認められたのである。第2に、福祉世帯は勤労所得が連邦貧困線水準以下であれば、現金扶助の計算の際には全額を控除された。第3に、勤労最優先の参加者は迅速な就職斡旋を目的とした就労活動への参加を求められ

たのである。³²第4に、勤労最優先政策は家族成員制限などを導入して伝統的な福祉規則を変更している。福祉母親が扶助受給中に子供を設けた場合には、扶助は旧規則の約 $\frac{1}{2}$ しか増額されなかった。一方、勤労最優先の参加者は就労に伴って福祉を離脱した後も2年間にわたり過渡的メディケイドを受給できるようになったのである。

32. 1996年以前には同州もAFDC受給者に就労関連活動への参加を強く強制しなかったため、勤労最優先は脱福祉就労プログラムを劇的に変化させることになったのである(*Ibid.*, p. 34)。

第9表 臨時家族扶助(TFA)支給基準と連邦貧困線水準(1998年)

月 所 得 水 準	家 族 成 員 数		
	2人	3人	4人
TFA 給付基準(ドル)	443	543	639
連邦貧困線水準(ドル)	905	1,138	1,371

(資料) MDRC, *Jobs First*, p. 4.

(3) プログラムの特徴

勤労最優先プログラムは給付期限、勤労所得控除、就職斡旋の3つの面で大きな特徴を持っていた。まず、21ヵ月の給付期限は福祉世帯が勤労最優先プログラムに割り振られた後に現金扶助を受給できる期間を意味していた。いったん21ヵ月の期限に達すれば、当該世帯は現金扶助を打ち切られるが、食料スタンプやメディケイドの受給資格は直接的な影響を被らなかった。しかも、給付期限には免除と延長という2つの例外が設けられていた。就労関連活動への参加を免除された福祉世帯は同時に給付期限の適用も免除されたのである。もちろん、勤労最優先に参加後の途中時点でも一時的な免除が認められていた。

勤労優先参加者(TFA受給者)の期限免除率は1998年春～1999年8月に26%から43%まで上昇している。給付期限を超えた者も真面目に求職活動に従事し、家計所得が第9表のTAF給付基準よりも低ければ6ヵ月間の期限延長を認められた。また求職活動を行っていないなくても不就労の正当な理由があれば、延長が認められたのである。

第2に、コネティカットは全米で最も寛大な勤労所得控除制度を導入していた。子供2人を抱える片親(3人世帯)は第9表のように現金扶助や食料スタンプを受給しながら月額1,137ドルまで稼ぐことができた(貧困線水準より1ド

ル小額)。例えば、時給6.25ドルで就労している親は週40時間働くことができ、その収入全額を控除されたのである。

その結果、例えば子供2人を抱え時給6.25ドルで週20時間働く勤労最優先参加の母親はAFDC受給者よりも月364ドル以上高い所得を享受できた。また同じ時給で週40時間働けば、AFDC受給者よりも月688ドルだけ多くの収入を得られた。つまり福祉母親は働くことによって所得をかなり増加させることができたのである。子供2人を抱える未就労母親はTFAと食料スタンプ給付の合計で月790ドル相当を受給できた。しかしその母親が週20時間働けば、月収は連邦勤労所得控除を含めて716ドルだけ増加した。さらに週40時間働けば、月収を1,286ドル増やすこともできたのである。

最後に、職業紹介は1998年7月までは州社会福祉省の管轄下で下請紹介業者が実際の運営を行っていた。勤労最優先参加者のほとんどは独力か求職技術訓練(JSST、求職や職を維持する技能を教える団体活動)などを通じて求職活動に従事することを義務付けられていた。また長期の求職活動にもかかわらず就労できない者のためには教育訓練活動が設けられていたのである。なお、その後1998年7月に職業紹介業務は州労働省へと移管されることになったのである。

もちろん、AFDC受給者は従来の州脱福祉就労プログラムに従うことを要求されていた。一方、

勤労最優先の参加者は正当な理由があると認められない限り、就職斡旋を受け容れなければ給付の削減や一時的取消などの制裁を科されることになった。現金扶助は最初の義務違反で3ヵ月間20%、2度目で3ヵ月間35%が削減され、3度目には全給付額が3ヵ月間打ち切られる。制裁は特に期限満了後に延長が認められた後にはより厳格となり、理由もなく義務に違反すれば直ちに現金扶助が恒久的に取り消されることになったのである。

(4) 期限と就労義務の実情

勤労最優先の参加者は大部分が登録後2年半以内には給付期限の満了には至らなかった。しかも期限満了者のうち、約半分が延長を認められ、期限満了に伴って給付を打ち切られた者も大部分が就労していたのである。というのも、勤労最優先参加者の約 $\frac{2}{5}$ のみが登録後2年半以内に期限満了となり、他は福祉離脱や一時的な期限免除の結果としてまだ数ヵ月の期限を残していたからである。また期限満了後の離脱面接(exit interview)に出席した者の半分以上はその時点での所得が給付水準以下であったので、ほとんどが最低6ヵ月間の給付延長を認められた。結局、勤労最優先の参加者はその $\frac{1}{5}$ が就労し、所得も給付水準を超えていたので、期限満了に伴い扶助を打ち切られることになったのである。

むろん、勤労最優先は就労率と収入を高める上で有効な手段であった。勤労最優先の参加者は82%が登録後2年半のある時点で就労しており、AFDC受給者(74%)よりも高い就労率を示していた。また勤労最優先の参加者の総収入も11%ほど増加したのである。

しかし、勤労最優先の参加者は初期には扶助

受給と家計所得を共に増加させたが、期限が満了に近づくと共に、扶助額がAFDC受給者よりも少なくなり、勤労所得額を相殺し始めた。このため2年半の調査期間の最終3ヵ月間には2つのグループの総収入額はほぼ同一となった。つまり勤労最優先の参加者はこのプログラムによって収入に占める勤労所得の比率を高めたが、他の世帯よりも生活が豊かになった場合もあれば悪くなった場合もあるとあってよい。

勤労最優先の導入以前にはAFDC受給者の大部分は就労関連活動への参加を免除され、州社会福祉省も厳格に強制しなかったが、導入後には就労義務を課される者が増加し、社会福祉省も義務を強化するようになった。その結果、勤労最優先の参加者は第10表のように就労関連活動、特に求職活動にAFDC受給者よりも多く参加するようになった。というのも、勤労最優先の参加者は就労活動への参加が厳しく義務付けられていたからである。とはいえ、両者の差は主に求職活動への参加率の違いに表れていた。大学教育の微増を例外とすれば、勤労最優先は教育・職業訓練活動への参加をほとんど増加させていないのである。

厳格な勤労最優先政策を実施しているマンチェスターでは、求職活動の参加率がかなり上昇したが、教育訓練活動の参加率は低下している。これは旧規則の下では教育訓練に従事した勤労最優先の参加者が求職活動に振り向けられるようになったことを意味していた。一方、ニューヘイブンでは、勤労最優先の参加者は求職活動と教育訓練活動への参加率を共に増加させている。これは同地区当局が引き続き教育訓練も重視していたことの反映であったとあってよい。

勤労最優先の参加者は約26%が割振り後2年

第10表 割振18ヵ月以内の就労関連活動参加率(自己申告)(単位：%)

活 動	マンチェスター		ニューヘイブン		全サンプル	
	勤 労 最優先 参加者	AFDC 受給者	勤 労 最優先 参加者	AFDC 受給者	勤 労 最優先 参加者	AFDC 受給者
就労関連活動	60.2	49.6	65.8	47.9	64.1	48.7
求職活動	36.7	18.9	39.9	22.1	39.0	21.5
職業クラブ・求職技能訓練	24.1	7.7	29.1	14.0	27.7	12.9
自主的求職	21.2	11.9	21.4	11.2	21.4	11.3
教育訓練活動	27.8	40.2	41.6	33.1	37.9	35.2
基礎教育	8.5	17.7	18.9	15.4	16.1	16.3
大学	19.4	14.1	13.8	8.2	14.8	9.8
職業教育	5.7	18.9	22.2	17.7	18.2	18.1
その他	8.5	4.7	13.6	9.5	12.6	8.2
就労経験	2.0	2.0	2.8	4.4	2.7	3.8
OJT	1.3	5.5	5.3	2.2	4.1	3.1
サンプル数	91	83	288	310	379	393

(資料)MDRC, *Jobs First*, p. 40.

以内に就労義務を免除されたが、免除期間は比較的短期で、1年以上の長期的免除は全体の5%にすぎなかった。また全体の56%が割振り後1ヵ月以内に、また24%が2～6ヵ月以内に免除を認められている。これら早急な免除は1歳以下の児童を抱えている世帯に対して認められる場合が多かった。なお、勤労最優先の参加者の10%弱は免除もされず、就労もせずにTFAを受給しながら何の活動にも参加していなかったのである。³³

(5) 期限の延長と免除

勤労最優先の参加者は割振り後21ヵ月以内に全体の $\frac{1}{4}$ が期限満了となった。また30ヵ月以内に期限満了となった者も全体の39%にすぎ

ず、61%は大部分が扶助から離脱したり、給付期限の部分的な免除を認められたのである。結局、2年半の調査期間内に期限満了によって扶助を失った者は全参加者の $\frac{1}{5}$ にすぎなかった。一方、 $\frac{1}{2}$ 強の者は期限満了後に所得が低く求職活動を誠実に行っていると判定され、扶助の延長を認められた。しかし、その大部分は15ヵ月後には扶助から離脱している。

さて、勤労最優先の参加者は給付延長の裁定を受けるために20ヵ月目に離脱面接に呼び出された。その結果、例えば調査対象者100人のうち、55人は期限満了時に所得が給付基準以下であり誠実に求職努力をしていると判定され、6ヵ月間の延長を認められている(他に免除2人)。しかし延長を認められた者の多くは期限満了前には厳しい監視を受けておらず、単に明白な証拠がなかったので誠実な求職努力をして

33. 勤労義務違反に対する制裁率は3%にすぎなかった(*Ibid.*, p. 42)。

いると判定されたのだという。³⁴

6ヵ月間の延長は回数制限が設けられていなかったが、初回の延長を認められた55人のうち35人は15ヵ月後には扶助(TFA)から離脱していた。この35人のうち6人のみが就労義務違反のために扶助を失ったという。結局、期限満了者100人のうち62人がその後15ヵ月間のいずれかの時点で扶助を受給したが、15ヵ月以降も扶助を受給していた者は僅か25人にすぎなかったのである。

一方、勤労最優先参加者100人のうち43人が期限満了時に扶助を打ち切られている。43人のうち33人は所得が給付基準を超えていたので延長を却下され、残りの10人は離脱面接に出席しなかったために扶助を打ち切られたのである。後者のうち1人のみが給付基準以下の所得にもかかわらず誠実な求職努力をしなかったと判定された。つまり給付基準以下の所得で離脱面接に出席した58人のうち57人が初回の延長や免除を認められたのである。

所得が給付基準を超えているために扶助を打ち切られた者は所得が給付基準以下に減少し誠実な求職活動をしていれば、その後に延長を認められた。しかしながら期限満了時に給付を打ち切られた43人のうち、38人はその後の15ヵ月間に再び扶助に依存することはなかったのである。

だが、平均収入(勤労所得と公的扶助)は期限満了前の四半期の4,335ドルから満了後の四半期の2,988ドルへと劇的に低下した(33%減)。とはいえ、期限満了後においても、扶助を打ち切られた者の $\frac{2}{3}$ は不就労世帯が扶助(TFA)や食

料スタンプから受け取る以上の収入を得ていたといわれている。しかも扶助を打ち切られた者の就労率は扶助満了時四半期の87%から三四半期後の77%へとかなり低下したが、再び扶助に依存する者は僅か5%にすぎず、失職した者も必ずしも扶助には逆戻りしなかったのである。

(6) 就労、公的扶助及び所得に対する影響

調査期間の第6四半期(期限満了直前)には、勤労最優先の参加者の就労率は第11表のようにAFDC受給者(46%)よりも高い56%に達し、このプログラムが就労率向上に有効であることを示していた。しかしAFDC受給者も全調査期間中のある時点において74%が就労しており、勤労最優先の就労効果(82%)は比較的に限られていたといつてよい。とはいえ、平均収入も第6四半期には勤労最優先の参加者はAFDC受給者よりも16%ほど高かったのである。

しかも勤労最優先は期限満了前に現金扶助受給者(AFDC/TFA)を増加させている(第6四半期に約18%増加)。これは勤労所得控除の引上げによって就労中の勤労最優先参加者の多くが扶助を引き続き受給できるようになったからである。このように勤労最優先の参加者は期限満了前に収入増加と公的扶助給付の増加を享受できたので、AFDC受給者よりも高い総収入を得られたのである(第6四半期に勤労所得、現金給付、食料スタンプから約15%の収入増加)。³⁵

しかし給付期限が満了となり始めると、勤労最優先プログラムは扶助受給率と給付額の減少をもたらすようになった。このため収入増加効

34. *Ibid.*, p. ES-12. 1回以上の制裁を受けず、最終6ヵ月間に理由もなく仕事を辞めない限り、誠実な努力をしていると認定されたという。

35. これは他の所得源泉(児童手当やEIC)や他の家族成員の所得等を含めていないので、十分な家計所得の尺度とはいえないが、より十分な所得尺度を含む調査データからも同様の結論が得られるという(*Ibid.*, p. ES-18.)。

第11表 調査期間30ヵ月の勤労最優先の影響

結 果	勤労最優先参加者	AFDC受給者
第6四半期(期限満了前)		
就労(%)	56.0	45.7
平均所得(ドル)	1,487	1,287
AFDC/TFA受給(%)	64.6	59.9
AFDC/TFA平均給付(ドル)	948	805
平均収入*(ドル)	2,868	2,500
第10四半期(期限満了後)		
就労(%)	58.1	51.2
平均所得(ドル)	1,815	1,631
AFDC/TFA受給(%)	36.8	45.6
AFDC/TFA平均給付(ドル)	505	616
平均収入*(ドル)	2,667	2,599
第1～10四半期(全調査期間)		
就労(%)	81.5	73.8
平均収入(ドル)	13,244	11,951
AFDC/TFA受給(%)	94.2	91.4
AFDC/TFA平均給付(ドル)	9,256	8,416
平均収入*(ドル)	26,933	24,555

(資料) MDRC, *Jobs First*, p. ES-17. * 所得, AFDC/TFA, 食糧スタンプからの収入。

果は小さくなり、逆に生計の悪化に陥る世帯も見られた。勤労最優先の参加者は調査期間の第7四半期から期限満了を迎え始め、約13%が同四半期に期限満了のために扶助を打ち切られた。結局、調査期間の終了(第10四半期)までに勤労最優先の参加者の約20%が期限満了を理由に扶助を失っている。

しかも期限満了と共に、勤労最優先プログラムは参加者の扶助受給率と給付額に対する影響を一変させた。勤労最優先の参加者は期限満了前の18ヵ月間にはAFDC受給者よりも扶助受給率が高かったが、一部が期限満了を迎え始めた第8四半期以降には扶助受給率を低下させた。

調査期間の最終3ヵ月間(第10四半期)には、その受給率はAFDC受給者のそれよりも9%低く、平均給付額も18%ほど少なかったのである。

また、勤労最優先の参加者は期限満了直後にはまだ高い所得を維持していたが、調査期間の終了頃には所得をかなり低下させている。このため調査期間の最終3ヵ月間には勤労最優先の参加者は相対的な高収入を公的扶助の減少によってほぼ完全に相殺されるに至っていると見てよい。かくして勤労最優先の参加者は総収入の大部分を勤労所得から、また小部分を公的扶助から得ていたが、総収入はAFDC参加者のそれとほとんど差がなくなったのである。

第12表 就労及び公的扶助への影響(単位：%)

結 果	勤労最優先グループ	AFDCグループ
期限満了前(第6四半期)		
就労しAFDC/TFA受給	38.2	20.8
不就労でAFDC/TFA受給	26.4	39.1
就労しAFDC/TFA不受給	17.8	24.9
不就労AFDC/TFA不受給	17.6	15.2
期限満了後(第10四半期)		
就労しAFDC/TFA受給	20.7	18.6
不就労でAFDC/TFA受給	16.1	27.1
就労しAFDC/TFA不受給	37.4	32.6
不就労AFDC/TFA不受給	25.8	21.8
サンプル数	1,059	1,081

(資料) MDRC, *Jobs First*, p. ES-21.

勤労最優先プログラムは第12表のように第6四半期には就労しながら扶助を受給する者を増加させ、就労せずに扶助を受給している者や扶助を受給せずに就労している者の割合を減少させた。しかし福祉世帯の多くが公的扶助を離脱した後の第10四半期には、勤労最優先の参加者はAFDC受給者よりも職に就いて福祉を離脱する者が多かったのである。

さらに勤労最優先プログラムは期限満了前においては長期の福祉受給者、近年の職歴のない者や高校中退者などの間で就労率を大きく高めたが、プログラムがなくとも職に就けそうな福祉受給者の間では就労も収入も増加させなかったといわれる。³⁶

[2] アイオア州家族投資計画

(1) FIP(家族投資計画)

アイオア州は1993年7月1日にAFDC制度の名称をFIP(家族投資計画)に変更した。アイオア

は社会保障法第1115項と食料スタンプ法第17(b)項によって認められた連邦規則の免除に基づき1993年10月1日に包括的福祉改革パッケージを実施に移した。このFIP政策は福祉受給世帯の所得支持には重点を置かず、雇用や職業訓練への参加を重視していた。福祉受給者は教育プログラム、求職や就労準備活動、勤労に従事することを求められ、やがて現金扶助から離脱して自活することを期待されていたのである。そのための経済的誘因としてアイオア州は食料スタンプ計画に対する補足的な改革を実施した。このFIPと食料スタンプ改革は1996年PRWORAの成立で頂点に達する全国的な脱福祉就労政策への転換に対する先駆的な政策の一例であったといえる。³⁷

36. *Ibid.*, p. ES-19.

37. T. M. Franker et. al., *Iowa's Family Investment Program: Two-Year Impacts*, December 1998.

<http://www.mathematica-mpr.com>;

T. M. Franker, et. al., *Iowa's Limited Benefit Plan*, May 1997.

<http://www.aspe.hhs.gov/hsp/iowalbp>

FIPは福祉受給者の自活を長期的な目標としていたが、短期的な目標として、①勤労優遇、②家族における両親の責任、③家族の維持・形成、の3つを設けていた。まず、AFDC制度の下では所得が高い課税を受け(収入の67~100%を福祉給付から減額)、勤労意欲を減退させていたので、FIPは福祉受給者が勤労所得のより多くの部分を自分のものとして保持できるようにした。またFIPは4ヵ月間の就労過渡期(WTP)制度を設け、前年の勤労所得が一定額以下の世帯に対してFIP給付の削減を免除した。さらにWTP資格を持たず、あるいは4ヵ月間のWTP資格を満了した世帯は収入非課税措置などの導入によってAFDC下での高率課税(67%~100%)に代えて40%相当の低税率を適用されることになった。こうしてFIP世帯はWTPと勤労所得非課税措置等によってAFDC世帯に比べてかなり多くの利益を享受することができたのである。

しかも、FIPは低所得世帯の経済的福利を州から当該世帯の両親の責任に戻すことを企図していた。この責任を親に自覚させるために、FIPは彼らに家族投資協約(FIA)を通知し、署名することを要求していた。FIAは親が経済的自活を達成するために為すべき措置と、州がその過程を促すために提供する財政援助やサービスを明記した契約であった。FIAに署名せず、あるいはFIAを放棄すれば、福祉受給世帯は制限給付計画(LBP)に配属され、現金手当がまず3ヵ月間削減され、次の6ヵ月間には打ち切られることになっていた。

このFIAの措置は福祉受給者に雇用や職業訓練の機会を提供するPROMISE・JOBSプログラムの支援を受けて実施されている。³⁸またPROMISE・JOBS参加義務の免除はAFDCと比較してFIPの下では大幅に制限されていた。

PROMISE・JOBSはオリエンテーションや査定、集団・個人求職活動、及び教育・職業訓練などを含めて他の州でも提供されているものとななり類似したサービスや機会からなるメニューを提供していた。もしもFIAに規定された水準でこれらの活動に参加できない場合には、FIP受給者はFIAを放棄したものと見なされ、LBPへの配置に従わなければならなかった。

特に州の政策立案者達はFIPが両親の揃った家族の自活と健全な地域社会の構築を保障する鍵になるだろうと考えていた。そこで、公的扶助資格の制限が両親の揃った家族の維持・形成を妨げているという反省から、FIPは両親の揃った世帯に対して資格を制限するAFDC要件を削除し、両親が扶助資格を得るために離婚するといった誘因を排除したのである。

(2) LBP(制限給付計画)

LBPはFIP受給者に対する代替的な扶助計画であった。乳幼児の世話をしていない労働可能なFIP成人受給者は、雇用・訓練サービスを提供するPROMISE・JOBS計画の援護によってFIAを履行することを求められた。もしも成人受給者がこの義務に従わなければ、LBPに配置されることになった。LBPへの配置は当該受給者がFIA義務に従えば、あるいは稀に上訴の結果として取り消された。LBPは最初の3ヵ月間にはFIPと同じ水準で現金給付を提供したが、次の3ヵ月間には給付を減額し、その後の6ヵ月間には現金給付を停止した。LBP受給者は無給付期間の終了時にFIP受給を再申請できたが、その際には当然ながらFIAの義務に従わなければなら

38. 1989年以降、アイオワ州は福祉受給者にPROMISE・JOBS(雇用、就労機会及び基礎技能による自立と自活の促進)計画への参加を要求した。

かったのである。

LBP配置の指名を受けるのは個人であったが、その家族も指名によって大きな影響を被った。特に家族の現金扶助はLBP指名の結果として削減され、間もなく停止されることになる。以前のAFDC制度の下では、PROMISE・JOBSへの不参加に伴う制裁はLBPの下におけるほど厳しくはなく、適用例も非常に少なかったのである。その意味で、この新政策は個人の選択が家族全員に影響を及ぼす結果を招くことになるというアイオア州福祉改革の背景にある哲学を色濃く反映していたといわれる。

さて、当初の構想に基づいて実施されたLBPは12ヵ月間のプログラムであった。最初の3ヵ月間はFIPと同じ水準の現金援助、次の3ヵ月間は減額現金扶助、が支給されるが、その後の6ヵ月間は現金扶助資格を停止されることになっていた。もちろん、12ヵ月後にLBP受給者は現金扶助を再申請することができた。また、この12ヵ月間を通してLBP受給者は計画の資格要件を満たす限りにおいてメディケイドや食料スタンプを受給することができたのである。しかし、彼らは勤労所得が増加して現金扶助資格を失えば、FIP受給者向けの過渡期児童保育補助や過渡期メディケイドを受給することができなくなった。なお、LBPは地方公衆衛生機関に雇用された登録看護婦やソーシャル・ワーカーを通じて児童について調査を行い、両親に権利や責任に関する情報を提供し、あるいは地域機関に照会を行うなどのサービスを提供したのである。

しかしながら、LBPは1996年2月に再編され、FIPと同等の給付を支給する最初の3ヵ月間が廃止されることになった。従って、再編後のLBPは9ヵ月プランとなり、最初の3ヵ月間に

減額現金扶助が支給され、その後の6ヵ月間には給付が停止されることになった。その後LBPは再度再編を被り、LBPへの配置と同時に受給者に対する給付が直ちに取り消される6ヵ月プランへと変更されたのである。もちろん、再編後のLBPにおける他の規定は当初のLBP計画とほとんど変わってはいなかった。

(3) LBPの運営実態

PROMISE・JOBSはFIP実施後約半年の1994年4月から福祉受給者をLBPに配置し始めた。³⁹1994～1995年には月平均約700人の受給者がLBPに配置された。その結果、1994年10月～1996年6月に月平均180人の受給者が現金扶助を停止されるLBP配置後7ヵ月目(6ヵ月の無給付期間)に到達したのである。とはいえ、これは同期間の月平均FIP受給者の僅か0.5%を占めるにすぎなかった。

こうした動きに対して全国紙は1995年春頃までにアイオア州が福祉受給者に対して現金扶助を停止する新しい実験を試みているという点で注目をし始めた。この措置や影響を被った受給者に対する関心が当時白熱していた連邦福祉改革論争と、特に論争の焦点となっていた期限付き現金給付及び勤労義務の問題などによって高まっていたからである。しかも、LBP給付の停止が一時的な措置であり、雇用・訓練義務に従わない受給者に限定されたものであったにもかかわらず、全国紙はアイオア州の経験を福祉受給者が突然の現金給付喪失によってどのような

39. 州社会福祉省は福祉受給者の就労と自活を促すために、雇用省(DES)と経済開発省(DED)と密接に協力してPROMISE・JOBS計画を運営している。この計画にはDESと職業訓練法機関(JTPA)からワーカーが配属されていたが、DESのワーカーは雇用を、JTPAのそれは教育と訓練を担当したのである。

影響を被るかを暗示するものだと解釈したのである。

そこで、以下では数理政策研究所及び社会経済開発研究所がアイオア州社会福祉省(DHS)の要請に応じて行った最初のLBP研究報告に基づいて、その実態を明らかにしておこう。なお、この研究で分析されたデータは1994年と1995年の6ヵ月間にLBPに配置された4,200人以上の福祉受給者、LBP規則の下で現金給付を打ち切られた137人の福祉受給者、12世帯のLBP世帯についての事例研究などを含んでいた。

さて、LBPに配置された者は署名したFIAを放棄したというよりはむしろFIAそのものに署名しなかったFIP受給者が大部分であったといわれる。しかも、これらLBP配置者の半数強はその後に処分を取り消され、予定のLBP終了前にFIPに復帰することができた。LBP配置を取り消された者の特徴は最後まで配置を取り消されなかった者よりもいくぶん不利な境遇にあったことである。それゆえ配置を取り消された者は57%がLBPの予定終了日の3ヵ月後には現金給付の再開を認められている。これとは対照的に全期間LBPに留まった者は僅か19%のみがLBP終了日の3ヵ月後に現金給付を受給していたのである。

LBP現金給付が終了した時点で、受給者の間にははっきりとした明暗が見られた。これらの受給者の約半数が現金給付終了直後に就労したが、他の半数は決して就労しなかった。また40%は現金給付終了時に収入の増加を経験し、月平均増加額も496ドルに達している。一方、49%は収入の減少を被り、月平均減少額は384ドルに及んだといわれる。こうして現金給付の終了は、あるグループに対しては家族が自活へと転換する触媒として機能した一方で、他のグ

ループに対しては重要な金銭的セーフティ・ネットを除去し、その経済的福祉を減退させることになったのである。とはいえ、後者のグループがホームレス化や児童と両親の生き別れのような悲劇的な経済的苦境に陥っているというような話を裏付ける組織だった証拠も存在していなかった。しかし、現金無給付期間が福祉給付に対する一般給付期限のように6ヵ月以上の長期にわたれば、その苦境は明らかに深刻なものとならざるを得なかったのである。

もちろん、FIP以外の政府計画は現金給付の終了に直面したLBP世帯に対する援護の重要な源泉となった。例えば、これら世帯の約 $\frac{2}{3}$ は現金無給付期間中に食料スタンプやメディケイドを引き続き受給することができた。しかも、食料スタンプの給付水準は現金給付の終了に伴ってやや増加し、現金給付喪失の一部を相殺することができた。これに対して民間非営利組織の援護がこれらの世帯によって利用されることは稀であった。つまり、LBPは福祉依存の負担を公的部門から民間非営利部門へ移転させることもなかった。むしろ、家族、友人や隣人の方が現金給付を停止されたLBP世帯に対する援助ではより大きな役割を担っていたが、この援助も決して長期間にわたって持続可能なものとはいえなかったのである。

ところで、LBPの研究は非就労福祉受給者に対する制裁に関する貴重な情報を提供していた。LBPと一般給付期限(PRWORA規定)は現金給付の終了という点では共通の特徴を持っていたが、給付終了の影響という点では異なっていた。まず第1に、LBPは訓練や雇用に参加できる世帯に対してのみ適用され、しかも当該世帯の一部が「援護の必要性が一時的なものである」と認定された後に自発的に参加するという建前と

なっていた。第2に、現金給付の終了はLBPの下では6ヵ月間に限定されていたが、一般給付期限の下では恒久的なものとしていたのである。

その上、LBPに配置された家族はしばしば福祉から離脱して所得の増加を享受する結果となった。実際、LBP配置を取り消されなかった世帯の $\frac{2}{3}$ は予定された給付終了前に現金扶助から離脱している。恐らくこれらの世帯は早期に福祉から離脱する意思を抱いてLBPに参加するか、給付の削減と差し迫った終了に促されて離脱を誘導されたのではないかと考えられる。ともかく、これら早期の離脱世帯は金銭的に生活可能な自立状態へと向かっていた。また早期に計画から離脱せずLBP配置も取り消されなかった世帯でも、40%が現金給付終了後にはより高い所得を得ていたのである。

とはいえ、LBP配置を取り消されなかった世帯の半数は給付終了後に所得の減少を経験している。これらの世帯の多くは親族や友人など私的な援助のネットワークに依存して現金無給付期間を何とか凌いだのである。もちろん、アイオア州ではこの種のネットワークが比較的強固であったからであり、そうでない州であれば当該家族はもっと窮乏を強いられるか、地域サービス組織の援護に依存せざるを得なくなるであろう。しかも、これらのネットワークは時間と共に衰えるので、もし現金無給付期間が6ヵ月よりも更に長期になれば、アイオア州でも同様の事態が生じる恐れが強かった。

LBPへの配置は福祉受給者の多くがプログラム規則について無知であったことも大きな一因となっていた。PROMISE・JOBSとの必要な協約を怠った受給者の70%も規則に対する理解が不十分であったためであるといわれている。

もちろん、LBPは調整期を設けて福祉受給者が極端な窮乏に陥るのを回避しようとしていた。FIA署名前にLBPに配置された受給者は調整期間中にLBP配置を招いた行為や無為を悔い改め、プログラム規則に従うような適切な行動を示すようになるかも知れなかった。6ヵ月の現金無給付期間は受給者が雇用や他の生活手段を得るように促すのに十分な長さであり、積極的に対応しない受給者がFIPに再申請するまで家族や友人の援助に依存でき得る期間でも見なされた。しかも、食料スタンプ、メディケイド、その他の非現金給付がLBPに積極的に対処しない福祉受給者に対するセーフティ・ネットとして現金無給付期間中も支給されていたのである。

(4) サンプル分析

次にLBP受給者4,224人を対象としたサンプル調査に基づいて、プログラムの実態を検討しておこう。調査期間(1994年11月～1995年4月)中に月平均704人のLBP配置が実施された。第13表のようにLBP配置は最低の551人(1994年12月)から最高の841人(1995年2月)の範囲内で行われた。調査対象の4,224人は26ヵ月間(1994年4月～1996年5月)のLBP配置数の約22%に相当していた。なお、1994年4月～1996年5月の月平均LBP配置数は644人であり、6ヵ月間の調査期間(1994年11月～1995年4月)平均よりも60人ほど少なかったのである。

また第14表からも明らかなように、LBP配置のほとんどはFIA署名に必要な措置を採らなかった結果として実施されていた。実際、FIA署名前に実施された配置が実にLBP配置の97%を占めていたのである。

LBPへの配置理由として最も一般的であったのはPROMISE・JOBSとの必要な約束を守れな

第13表 配置開始月別LBP受給者サンプル

LBP配置開始月	LBP受給者	
	人数	比率(%)
1994年11月	730	17.3
1994年12月	551	13.0
1995年1月	828	19.5
1995年2月	841	19.0
1995年3月	646	15.3
1995年4月	633	15.0
合計	4,224	100.0

(資料) T. M. Franker, et, al., *Iowa's Limited Benefit Plan*, May 1997.

第14表 LBP配置事由

配置事由	LBP受給者	
	人数	比率(%)
FIA署名前		
必要な約束をしない	1,306	30.9
必要な約束を遵守しない	2,438	57.7
オリエンテーションを受けない	159	3.8
評価を完了していない	57	1.3
FIAに署名していない	140	3.3
小計	4,100	97.0
FIA署名後		
FIA放棄	121	2.9
前回のFIA終了後FIAの交渉をしない	3	0.1
小計	124	3.0
合計	4,224	100.0

(資料) T. M. Franker, et, al., *Iowa's Limited Benefit Plan*, May 1997.

かったことである。LBP配置の約58%はこの理由のためであり、また31%は必要な約束を取り決めなかった結果であった。つまり、LBP配置は89%がPROMISE・JOBSとの必要な約束を作成できなかったか、守れなかった結果だったのである。これはFIAを作成し署名するというプロセスの最初の段階でかなりの規律違反があった

ことを示している。これとは対照的にPROMISE・JOBSとの約束に応じた後に福祉受給者が規律違反の理由でLBPに配置される割合は僅か8%にすぎなかったのである。

LBPに配置された福祉受給者は主に白人女性であり、7割以上が未婚であった。約52%は一度も結婚せず、20%は以前には結婚していたが、

その後離婚、別居、あるいは寡婦となっている。また半数強が高校卒業以上の学歴を持っていた。LBPに配置された者の平均年齢は28.5歳であったが、十代が9%ほどを占めていたのである。

ところで、福祉受給者はLBP配置後にいくつかの進路に分けられた。1つはLBP配置の取消しであり、受給者は直ちにFIPに復帰することができた。そこで、LBP配置取消し事由とタイミングに基づいて取消しの頻度と分布を見ると、配置の53%がある時点で取消しを受けている。取消しの主な理由は受給者がFIAに署名した結果であり、約80%がこの理由で配置を取り消されたのである。それ以外の取消しは訂正、上訴、あるいはその他の行政措置の結果であった。また取消しの26%はLBPプログラムが実行に移される前に行われていた。これらの取消しはほとんどすべてが受給者の再考とFIA署名の結果として実施されたのである。しかも、取り消された配置の55%は受給者がいったんLBPのプログラムに従事し始めてから2度の再考期のいずれかの時期にFIAに署名したために取り消されている。即ち、配置の30%は最初のFIA再考期(LBPプログラムの最初の50日間)に取り消され、25%は2度目のFIA再考期に取り消されたのである。

一方、LBP配置者の47%はプログラム終了まで配置を取り消されず、7～12ヵ月(6ヵ月の現金無給付期間を含む)の全期間にわたってLBPに依存していた。このうちの約64%は6ヵ月間のFIP給付無資格期間前に現金扶助から離脱する「初期離脱」のパターンを示していた。初期離脱は約 $\frac{2}{5}$ がLBPの開始日前に、約 $\frac{3}{5}$ がLBPの開始日後から給付の終了日前までに行われた。一方、残り36%は最初の6ヵ月間にLBP現金給付

を受給し、次の6ヵ月間の給付無資格期間中には受給しなかったのである。

取消しを受けたLBP配置者はプログラム終了まで取消しを受けなかった配置者よりもいくらか経済的に不利な地位に置かれていたようである。というのも、取消しを受けたLBP配置者は終了まで取消しを受けなかった配置者よりも多くの家族成員、より多くの児童、より若い児童を抱えているケースが多く見られたからである。また、配置の取消しを受けた受給者は取消しを受けなかった受給者よりも女性、非白人、未婚者、高校非卒業者、弱年者などである場合が多かった。LBP配置の取消しは労働市場との繋がりが薄く現金扶助に対する必要性が高い世帯でより一般的であったといえる。つまり、これらの世帯は扶助の必要性が誘因となってLBP配置の取消しに必要な措置を甘んじて受け入れざるを得なかったのである。

[3] ノースダコタ州TEEM(訓練教育雇用管理)

(1) 計画の導入

ノースダコタ州は1996年PRWORAによるAFDCの終焉というアメリカ福祉制度の激変に対して予め準備を行い、受給世帯の自活を重視したTEEM(訓練教育雇用管理)計画を企画した。州社会福祉省(DHS)もPRWORA成立前にAFDCを廃止してTEEMを設置するために連邦保健社会福祉省から規則免除の承認を得ていた。しかし、間もなくPRWORAが成立したので、TEEM計画は同法に沿って修正された州の新TANF計画の基礎となったのである。

さて、州社会福祉省は1996年秋にTEEMの評価を委託するためにパークリー企画協会(BPA)と契約を交わした。因にTEEMは1997年7月にまず

第15表 TEEMの活動内容

要素	活動
評価、推薦、	TEEMによる受給者選抜
社会契約	就労推薦、必要な活動や推薦を含め受給者によって署名された社会契約
勤労誘因	収入増加の非課税、要扶養者扶助・医療保険控除拡大 就労によりTEEMから離脱する者への過渡的支援サービス
制裁	社会契約に基づく勤労・その他の活動の規律違反に対する累積的制裁
資産制限引上げ	資産制限を家族当たり8,000ドル（1人当たり5,000ドル）に引上げ、世帯当たり車1台の所有
家族安定誘引	義理の親の所得を結婚後6ヵ月間控除
給付上限	給付受給期間に子供を産んだTANF受給者が当該児童のために追加給付を受けられることを否定

(資料) Berkeley Planning Associates, *op.cit.*

ノースダコタ53郡のうち11郡で実験的に導入され、次の2年間に残りの42郡でも実施されるに至ったのである。TEEMは脱福祉就労によって州内の福祉受給者に自活を促すことを目的とした包括的な計画であった。同州の福祉受給は過去数年間にわたって減少していたが、州内失業率の記録的な低水準にもかかわらず福祉受給者が容易に職を見つけられない状況にあったので、雇用の阻害要因を克服し自活できるように促そうとしたのである。⁴⁰そこで、TEEMの具体的な活動内容を表に示せば第15表のようになっている。

(2) 他の公的扶助計画との関係

TEEM受給者はプログラム参加期間中及び終了後に所得を補足するために他の多くの公的扶助計画を利用することができた。だが、これらの計画は受給者が資格要件をきちんと理解し、受

給のために必要な適切な措置を採った場合にしか利用できなかった。例えば、家族3人の世帯は年収1万ドル(最低賃金で週37時間就労)を超えればTEEMの受給資格を喪失した。しかしながら、この世帯はその所得水準であっても食料スタンプ、LIHEAP(低所得者暖房・エネルギー扶助制度)、児童保育扶助、EITCを受給する資格を有していたのである。これらの追加給付は家族の実質所得をかなり引き上げ、連邦貧困線水準以上に押し上げる場合もあった。加えて、これらの世帯はメディケイドや健康行動(Healthy Steps)の受給資格も有していたのである。

もちろん、3人家族が約1.8万ドルの年収に達すれば、食料スタンプの受給資格を失い、約2万ドルでLIHEAPの資格を、また2.5万ドルを超えれば児童保育扶助の資格も失うことになる。さらに年収が約3万ドルを超えれば、この家族はEITCの資格も喪失することになったのである。

これらの現金及び現物給付は低所得住民にセーフティ・ネットを提供することを意図していた。それゆえTEEM給付を受給していない者も

40. Berkeley Planning Associates, *Evaluation of North Dakota's Training, Education, Employment, and Management (TEEM) Program*, Final Report, March 30, 2000.
<http://www.dhhs.gov/programs/opre/ndfr.htm>

第16表 公的扶助計画（給付の種類と所得資格要件）

計画	援護の種類	所得・資産資格要件
TEEM	現物サービス選択権付き現金給付	州決定貧困基準の106%以下の総所得、州決定貧困基準以下の純所得、世帯当たり全可算資力8,000ドル未満。車1台免除。母親がTEEM給付受給中に産んだ子供への給付禁止（家族成員制限規定）。
食料スタンプ	現物食料小切手	連邦貧困線水準の130%以下の総所得、全可算資力2,000ドル未満
LIHEAP	公益事業供給者に支払可能な小切手	連邦貧困線水準の150%以下の家計所得、補助金は家族成員数、所得、実際の公益事業費用に基づく。
児童保育扶助計画	DHS公認児童保育提供者に支払可能な小切手	認定活動参加中はTEEM世帯に100%の補助。州内中位所得の74.4%以下所得の前TEEM受給者に対して応能支払補助。
メディケイド	現物	所得・資産資格要件は受給者や家族成員数に応じ変化。過渡期メディケイドは連邦貧困線水準185%以下の家計純所得の世帯が利用可能。就労に伴うTEEM離脱者は1年まで過渡期資格を保持。
健康行動	現物	家計所得が連邦貧困線水準の133~140%で18歳までの児童
EITC	現金（払戻租税控除）	子供1人、収入26,928ドル（1999年）未満の納税者、子供2人以上、収入30,580ドル（同年）未満の納税者。
DCTC	現金（非払戻租税控除）	全納税者に控除資格（応能支払）、但し州機関の助成金を受けた児童保育費は含まれない。

（資料）Berkeley Planning Associates, *op.cit.* DCTCは児童・要扶養者扶助費税額控除。

所得を補足するためにこれらの給付を受給することができたのである。⁴¹そこで、公的扶助計画の給付の種類と所得資格要件を示せば、第16表のようになっている。

(3) 給付水準と就労誘因

TEEMの受給資格は第16表のように申請世帯の純及び総収入水準によって制限されていた。因に、総所得は勤労所得税額控除、里親制度給付、家賃・光熱費補助、その他の各種補助給付等の様々な収入源泉を除外した単に家計の勤労及び非勤労所得の合計額である。TEEMの受給資格者

となるには、家計総所得が州の定める貧困基準の106%を超えてはならなかった。この州貧困基準所得は1999年には3人家族世帯で月額457ドルであった。申請世帯が総所得審査にパスした後は、TEEMの給付水準は純所得（勤労関連控除（総所得の27%）、勤労誘因控除、児童保育費控除などの様々な控除を含む）の計算に基づいて決定された。いったん資格要件を満たせば、その家族の給付水準は家族成員数に応じて決まる。例えば、3人家族は457ドルの月最高給付を受給できた。しかし、家族成員制限規定があったために、母親がTEEM給付の受給期間中に産んだ子供は家族成員には含まれず、給付の増額も認められなかったのである。

ところで、福祉受給者に対する監督責任はJOBS運営者とTEEM管理者の間で重複していたの

41. 親が時給7.50ドル（年1.5万ドル）の常用雇用で就労している3人家族は食料スタンプで1,634ドル（年間）、LIHEAPで322ドル（冬期）を受給する資格を持っており、また児童保育費用の55%まで払戻を受けることができたのである。

で、TEEM管理者は受給対象者を監督する中心的な役割を担うことができなかつた。勤労義務を免除されない受給者はTEEM査定完了前にJOBSへ差し向けられるのが一般的であり、JOBSのカウンセラーは福祉受給者がTEEM給付を受ける最初の4ヵ月間に初期ケース・マネジャーとしての役割を引き受けた。その後JOBSプログラムは長期受給者、難民やアメリカ・インディアンのような特別なニーズを持つ人々を対象とするようになった。だが、ほとんどの郡でJOBSのスタッフもTEEMのスタッフも就労のためにTEEMを離脱した元受給者に対して追跡調査を行っていなかった。もちろん、企業などの使用者に接触する活動も全く試みられていなかった。なお、TEEM管理者は制裁がTEEM要件に受給者を従わせる上で有効だと考えていたようである。

もちろん、福祉受給者は1990年代に大きく減少したけれど、TEEM受給者は1999年には比較的安定していた。またTEEM受給世帯主の特徴は1998年1月～1999年9月の間に変化し、アメリカ・インディアンや低学歴者の割合が上昇した。しかも、AI(成人受給者を含む)世帯の児童は益々アメリカ・インディアンによって占められる傾向が強まった。さらにANI(成人受給者不在)世帯は益々連邦障害給付を受給している親と同居する児童によって占められるようになった。例えば、連邦障害給付を受給している親と同居する児童は1998年1月～1999年9月にANI受給世帯の19%から29%に上昇したのである。

TEEM参加世帯主の就労活動参加率も1998年1月～1999年9月に47%から62%に上昇した。これら就労活動参加者の半数以上が少なくとも必要最少時間以上の勤労に従事していた。同州では、政府から補助金交付を受けない雇用が最も一般的な就労活動であった。その一方では、制

裁の率や金額が時間と共に増加した。1998年にはTEEM受給者の13%が平均額で117ドルの処罰を受けたが、1999年9月には24%の受給者が平均額で115ドルの処罰を科されている。また1999年9月に給付を打ち切られた者は6%が制裁に伴うものであったといわれる。

AI(成人受給者を含む)TEEM世帯の30%が1999年9月現在で19～21ヵ月の扶助給付期間を満了していた。これは彼らの生涯扶助給付期限の $\frac{1}{3}$ に相当していた。また長期受給者(15～21ヵ月間福祉に依存)はアメリカ・インディアンや教育程度の低い者によって占められる傾向が次第に強まっている。受給者は就労に伴う者の2倍以上が「州の政策」的な理由によって給付を停止され、就労に伴って停止される者の割合は時間と共に低下しつつあった。TEEMの主目的が就労にあったので、こうした状況は甚だ深刻な問題であったといえる。

しかもTEEMを離脱した成人受給資格者を含む福祉世帯の22～30%は1年以内に扶助に再び舞い戻っていた。この福祉回帰率は他の州のTANFプログラムと比べてもやや高かった。特に、アメリカ・インディアンは白人と比較して福祉に戻る確率が高かった。実際、アメリカ・インディアンの累犯性は白人の15%と比較して24%にも達していたのである。ノースダコタ州は黒人やヒスパニックの問題が余り存在しない代わりにアメリカ・インディアンの貧困という厄介な問題を抱えていたといつてよい。

むすび

1996年PRWORAは就労によって福祉受給者を削減するために州に新しい権限と責任を付与した。州政府は大きな裁量権を与えられ、福祉世帯に

給付期限や勤労義務を課し、住民のニーズに合致した自立支援の制度を企画する実験的な福祉改革に乗り出した。これに伴ってAFDC制度は廃止され、脱福祉就労政策を強力に推進する時限的なTANF制度に取って代わられことになったのである。

しかしながら、先駆的な州はこの連邦の福祉改革に先行して1988年FSAに基づく連邦規則の免除や裁量権拡大を梃子にして脱福祉就労政策の実験に乗り出していたが、1990年代にはこれに追随する州が続出するに至り、連邦の福祉改革にも大きな影響を及ぼすに至った。こうしてアメリカの福祉政策は州・地方が中心的な担い手となって厳しい制裁を伴った脱福祉就労戦略として展開されことになったのである。

その結果、確かに福祉受給者は大幅に減少し、その意味では脱福祉戦略は成功を収めているかのように見える。例えば、福祉受給者は1993年1月～1999年12月に1,410万人からの630万人へと780万人も減少し、特に1996年8月～2000年6月には半減を記録している。この大幅な縮小によって福祉人口比率は1965年以降で最低の水準にまで低下した。しかも、福祉改革は1996～1998年の受給者激減をもたらした最大の要因(約 $\frac{1}{3}$)として寄与したのである。つまり1996年福祉改革は福祉受給者を縮小するという点では明らかに成功したとあってよい。

にもかかわらず、福祉離脱世帯は必ずしも貧困からは脱却できておらず、自活というにはほど遠かったのである。なるほど福祉を離脱した貧民が以前よりも遥かに多く就労するようになったのは事実であるが、継続して就労する福祉離脱者は依然としてごく僅かであった。福祉

離脱後の雇用率は全国的には50～70%の範囲内にあったが、その収入は平均して福祉依存時の給付額よりも低かったといわれる。またボストン、シカゴ、サンアントニオの3市では、TANF離脱女性は63%が就労していたが、福祉離脱世帯の74%は貧困線水準以下の所得しか得ていなかったのである。

むろん、脱福祉就労戦略の成否は貧困脱却がその鍵となっている。しかし、たとえ福祉から脱却して就労してもその多くが福祉依存時よりも低所得に甘んじざるを得ないとすれば、一見華々しく成功しているかのように見える福祉離脱も真の離脱とはいえないであろう。それゆえ、制裁が就労義務を履行させる上で最も有効に機能するのは労働市場との繋がりが最も希薄で現金扶助依存度が最も高い貧困世帯であったといわれるのである。

そこで、脱福祉就労改革を現時点で評価するとすれば、明らかに大規模な福祉受給者の減少が見られた点は成果として認めざるを得ないが、それは福祉離脱世帯が十分に自活できるようになったとか、貧困問題が大きく改善されたとかを必ずしも意味するものではなかったといわねばならない。だが、その一方では改革の最大の犠牲者である貧困児童が耐えがたいほどの大きな苦痛を強いられていることを示唆するような証拠も見られないので、福祉改革が大きな弊害を惹起しているとまではいえなかった。いずれにせよ将来、景気後退が生じて大量の失業者や貧民を生み出した時に、現行の脱福祉就労プログラムが有効に対応できるかどうか、おのずからその真価が問われることになるであろう。

[九州大学大学院経済学研究院教授]