

# アメリカにおける福祉改革の意義と課題

坂 井 誠

## I. はじめに

アメリカでは1996年8月に福祉改革法としてPRWORA (the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996) が成立し、約60年ぶりに福祉制度が変革された。その特徴は、(1) 福祉受給者への就労要請、(2) 福祉の運営における州政府の権限と独自性の強化、(3) こうした施策による連邦財政支出の抑制、といった三点に概ね集約される。具体的な措置における最大の変化は、AFDC (Aid to Families with Dependent Child : 要扶養児童世帯援助)<sup>①</sup> がTANF (Temporary Assistance to Needy Families : 困窮世帯一時支援) へと移行した点である。TANFは97年7月からAFDCに代わって施行され、TANFの受給期間は一部の例外を除いて、生涯累計で5年に制限されるとともに、一度に2年以上受給した者は、就業あるいは職業訓練、コミュニティーへの奉仕活動が義務づけられた。

本稿もこうした変化を踏まえて、AFDCおよびTANFに焦点をあてて議論を進めていく。それにあたっては、従来の福祉政策の制度的特徴を概観するとともに、新システムの柱であるTANFの要点を整理したうえで、福祉改革をめぐる問題点やその意味、今後の課題について考えてみた。

## II. 旧福祉制度の特徴とレーガン改革の試み

96年福祉改革法が成立するまでの旧制度は、世界大恐慌による国民の困窮に対応して成立した1935年社会保障法を基礎としていた。その特徴は、一定の客

観的条件を満たした国民には区別なく権利を与えるという、いわゆるエンタイトルメントを軸に据えた、連邦主導による統一的な手厚い福祉を基本とした点である。大恐慌以前のアメリカでは、労災補償こそ多くの州で存在していたものの、年金保険、医療保険、失業保険などの社会保険は連邦、州ともに存在せず、子供に対する公的扶助も州法にもとづく極めて貧弱な制度にとどまっていた。そうした状況のもとで、大恐慌下、労働者を中心とした運動の激化を背景に、ニューディール政策の一環として35年社会保障法が成立するに至った<sup>(2)</sup>。

この立法は、連邦政府が国民生活における問題の解決にのりだした点で、革新的なものだった。植民地時代以来の地方分権主義と、連邦政府は慈善事業には関知しないとする1848年のピアーズ原則を修正するものだったからである。但し、州営の公的扶助の存在に見られるように、地方分権の思想が完全に排除されたわけではなく、少なくとも当初は個人責任を前提とした個別処遇として福祉を位置づけた点で、それまでの伝統に対する配慮も見られた<sup>(3)</sup>。

アメリカにおける社会保障制度の全体的な構造を概観すると、(1)年金保険とメディケアからなる OASDHI (Old-age, Survivors, Disability, and Health Insurance : 老齢・遺族・障害・健康保険)、(2) AFDC や SSI (Supplemental Security Income : 補足的保障所得) を中心とした公的扶助、(3) 失業保険、労災補償といった労働関係の保障の3つに大別することができる。このうち、労災補償など一部を除いては、連邦政府が単独で運営するか、連邦主導のもとで連邦と州が共同して運営するものである〈図表1〉。

このような包括的で社会的弱者にやさしい、リベラルな社会保障制度は、ケインズ流の経済政策が主流だった60年代までは、ことさら目立った議論を呼ぶことはなかったが、70年代以降、公的扶助を中心に批判を展開し、その修正を迫る動きが出てきた。このうち、公的扶助の代表である AFDC の問題点としては、(1) 勤労していない母親の方が勤労世帯よりも所得が多くなるという横のバランスの欠如、(2) 勤労が恩典の喪失をもたらすことによる勤労意欲の減衰、(3) 母子家庭の母親が給付で生計が可能な限り結婚しないという家庭生活を営む気持ちの希薄化などの点が、批判の核心をなしていた<sup>(4)</sup>。

〈図表1〉 社会保障制度の枠組み

		運営主体	給付対象	給付内容
OASDHI (老齢・遺族・障害・ 健康保険)	年金保険	連邦	老齢者・障害者 および遺族	年金
	メディケア	連邦	老齢者・障害者	医療保険
公的扶助	SSI	連邦 州	低所得の高齢者 障害者	現金
	フードスタンプ	連邦	貧困者	食糧切符
	AFDC	連邦と州の共同	子供のいる貧困世帯	現金
	メディケイド	連邦と州の共同	上記扶助の対象者など	医療
	GA	州 地方	必要と判断される者	現金・現物
失業保険		連邦と州の共同	非自発的失業者	現金
労災補償		州	被労災者	現金・医療

- (注) ・ GAは General Assisitance の略。  
 ・ SSIは連邦のものとは別に州独自のものも存在。  
 ・ AFDCは連邦が財政補助を行い、州が運営。  
 ・ メディケイドは連邦のガイドラインのもとで州が実施。

出所：『世界の社会保障』(注2) 288-295頁, 『アメリカの社会保障』(注3) 164-165頁をもとに作成。

そして、ケインズ流の総需要管理政策を批判したマネタリズムの総帥ミルトン・フリードマンが反福祉論者の中核として知られており、福祉制度の硬直性と多重なプログラムに見られる肥大化、福祉行政機構の膨張とコストの増大、福祉による勤労インセンティブの喪失などを強く攻撃した<sup>(5)</sup>。さらに、彼は福祉受給者を含む低所得者の勤労インセンティブを高めるための政策として、非課税所得上限を下回る所得しかない勤労者に対する金銭補償を内容とする、いわゆる負の所得税を提案するなどの動きを見せた<sup>(6)</sup>。

こうしたなか、81年になると、サプライサイド経済学とマネタリズムを信奉して労働力を含む供給能力の拡大を重視するレーガン政権が誕生し、既存の枠組みを崩すには至らなかったものの、福祉制度の見直しが行われた。レーガン政権は83年の年金制度の見直しに先立って、81年包括的予算調整法によって連邦支出を抑制するための公的扶助制度の改変に着手した。公的扶助における受給資格認定の厳格化、連邦政府の役割縮小と州政府の役割拡大がその柱であり、AFDCが最大の標的にされた<sup>(7)</sup>。また、包括的予算調整法は公的扶助受給者に対して、従来のWIN (Work Incentive) を改善したワークフェア (Workfare) ・プログラムを導入するなど、就労促進にも配慮していた<sup>(8)</sup>。こう見ると、96年福祉改革の原型は、AFDCを中心とした福祉削減と就労促進をめ

ざしたレーガン政権の政策に見いだすことができ、それを極めて強力に押し進めたものが、現在の新福祉制度だと言うことができる。

他方、レーガン政権による福祉見直しの帰結を要約すると、社会保障全体のコストを大幅に抑制することはできなかったものの、少なくとも短期的にはAFDCを中心とした公的扶助の抑制が見られたことと、連邦の公的扶助負担比率の上昇に歯止めがかかったことは、初期の目的に沿ったものと評価できる〈図表2〉。

〈図表2〉 レーガン第1期における福祉支出の特徴

(単位:増加率、%)

	カーター期/フォード期	レーガン1期/カーター期
社会保障全体	56.1	46.5
うち公的扶助 (AFDC)	67.0	36.3
(1) 世帯数	6.0	1.3
(2) 1世帯当たり支給額	20.5	18.0
(1)+(2)	26.5	19.3

(単位:%)

	フォード期	カーター期	レーガン1期
連邦支出に占める社会保障 福祉支出の連邦比率	51.2	52.2	49.6
社会保障全体	58.1	61.0	62.2
うち公的扶助	65.9	67.5	65.5
GDPに対する社会保障割合	17.0	17.4	17.9

(注1) フォード期、カーター期、レーガン1期はそれぞれ1973-76年度、77-80年度、81-84年度。

出所:『アメリカ歴史統計(別巻)』『99年米国経済白書』(統計集)をもとに計算し作成。

まず、レーガン政権下における社会保障全体と公的扶助の支出額の動向を前政権との増加率の比較で見ると、社会保障全体はカーター政権期の56%増に対して、レーガン政権第1期は47%増となり、このうち公的扶助についてはそれぞれ67%増、36%増となっている。一方、AFDCの増加率はカーター政権期27%増、レーガン政権第1期19%増である。そして、これを支給世帯数と1世帯あたり支給額に要因分解すると、レーガン政権になって、支給件数の絞り込みによって支出総額が抑制されたことがわかる。全体としてみると、レーガン政権においても社会保障費の伸びは引き続き高水準だが、AFDCを中心に公的扶助の抑制傾向は十分見て取れる。

次に、連邦政府の支出に占める社会保障費の比率が、レーガン政権になって低下に転じた。また、社会保障負担全体における連邦の比率はレーガン政権下でも上昇し続けたものの、公的扶助に関するその比率は低下に向かった。こうしたことから、公的扶助を中心に連邦の福祉コストが抑えられたことがわかる。

このようにレーガン政権では、公的扶助に関してはAFDC世帯の増加を食い止め、連邦の負担増を緩和することに一定の成果をあげた。但し、社会保障全体で見た場合の連邦コスト比率や、社会保障費の対GDP比率が持続的に上昇したことに表われているように、包括的にとらえた場合には、福祉コストを十分抑制するほどの成果は得られなかった。さらに、AFDCの支給件数が90年代になって再び大幅に増加するなど、AFDCを中心とした公的扶助コストの削減も長続きしなかった。そうした流れのなかで、レーガン政権の福祉政策の意図を踏襲しつつ手法を強化した、96年の福祉改革へと進んでいくことになる。

### III. 96年福祉改革の背景と概要

96年の福祉改革に向けての動きは、94年の中間選挙における下院共和党の選挙公約「アメリカ国民との契約」(“Contract with America”)の中に、連邦財政収支の均衡化とともに福祉制度の見直しが掲げられていたことが契機となった。クリントン大統領も92年の選挙キャンペーンで福祉改革を公約のひとつとしていたため、改革の機は熟していた。

これらの公約が出てきた背景としては、連邦財政赤字が高水準であるばかりでなく、貧困者に対する所得保障などのセーフティーネットは一時的な救済措置であるべきだとして、福祉への長期依存を容認するシステムを疑問視する方向へと、民意が大きく傾いてきたことが重要だった。アメリカでは幼児を持つ母親の過半が職につくなど、一般国民が就業による生活水準の維持と向上に努める状況にあって、福祉受給者が自助努力を怠っている姿に、国民の多数派が反感を強めたわけである<sup>9)</sup>。

元来、AFDCが福祉削減のターゲットになりやすい点は、母子家庭をはじめ

とする低所得層の政治的な影響力の弱さが知られているが<sup>(10)</sup>、母親を中心とした女性の労働参加率が持続的に上昇したこともまた影響していた<sup>(11)</sup>。その意味でも、96年の福祉改革がAFDCを中心に進められる条件は、レーガン政権期以上に整っていた。

なお、AFDCを受けているのは大半が母子家庭であり、母親は若年で、低学歴である。また、未就労者が多数を占め、人種的にはマイノリティーの受給率が高い。そして、一般的な表現としてウェルフェア（welfare）という言葉が使われる場合、AFDCを意味するケースが多く、ウェルフェア・マザーという言葉も一般化している<sup>(12)</sup>。

次に、福祉改革の中心的な対象となったAFDCの変更内容について見ていくと<sup>(13)</sup>、第一に、AFDCはTANFへと全面的に移行することになった。旧制度を子細に見ると、被扶養児童のいる低所得世帯に対する現金支給の公的扶助としてAFDCがあり、その周辺にAFDC受給者への雇用・職業訓練プログラムであるJOBSと、緊急支援としてのEA（Emergency Assistance）が存在していた。そして、連邦政府がAFDCとEAの資格基準を確定するとともに、JOBSのガイドラインを作成するなど、連邦主導の形になっていた。これに対して、96年福祉改革法すなわちPRWORAに基づく新制度では、これら3つのプログラムは一括してTANFとして州の裁量に委ねられ、連邦から州へは一括補助金として、予め定められた資金が提供されることになった。不測の連邦コスト増大を避ける枠組みが、形成されたわけである。

第二に、従来、AFDCはエンタイトルメントとして、一定の資格要件を満たす限り無差別に保証されていたが、新制度ではTANFとして一時的な支援にとどまることになった。具体的には、州に自主的な裁量権を認めたらうえて、連邦の統一規範として便益が保障されているわけではないことが明示され、生涯5年のタイムリミットが設けられた。タイムリミットを超えた受給者に対する処遇は、州の裁量に任せる仕組みである。

第三に、福祉改革では速やかな就労が強く要請されており、個人に対する生涯5年のタイムリミットに加えて、州に対しては受給者の労働参加率目標が定められた。旧制度では、AFDC受給者の一定割合がJOBSに定められた活

動に参加することが要求されたにすぎなかったが、新制度においては、受給者の労働参加率目標が97年度25%、2002年度50%に設定された。そして、この条件を満たさない州に対しては、連邦補助金の削減などペナルティーが課せられることになった。

ところで、96年の福祉改革法は州の裁量権限を拡張したものの、その範囲が不明確であるなど、具体性を欠くとの批判を受けていた。そこで、99年にはTANFに関する最終規定が示され、州独自の対応策の検討と実行を容易にした点で成果をおさめた。それまで、TANFにおいて州が提供する支援の許容範囲が不明確なことが問題視されていたが、それは衣食住に関する持続的なニーズを満たすための金銭および金銭以外の支援と明確にされ、未就労者に対する交通手段やチャイルドケアへの支援なども含まれることになった。さらに、支援を受ける人々のニーズの決定に関する州の裁量を拡大し、公的扶助を受けていない困窮世帯の援助にTANF資金を使用するなど、低所得層を幅広く支援することが可能になった<sup>(14)</sup>。このような制度規定の具体化と精緻化は、後に触れる福祉改革における問題点との関連で見ると非常に重要であり、TANFに関する最終規定のもつ意味は大きかったと言える。

以上のように、96年福祉改革の核心は、対母子家庭を中心とした貧困児童世帯への福祉システムの修正である。就労促進が最大の目標とされ、所得保障に期限が設定されたことと、具体的な就労支援プログラムの策定やその運営において、州の独自性が拡張されたことが特徴である。そうしたなかにおいて、福祉改革直後から後述のような様々な問題点や政策要請が浮上している。

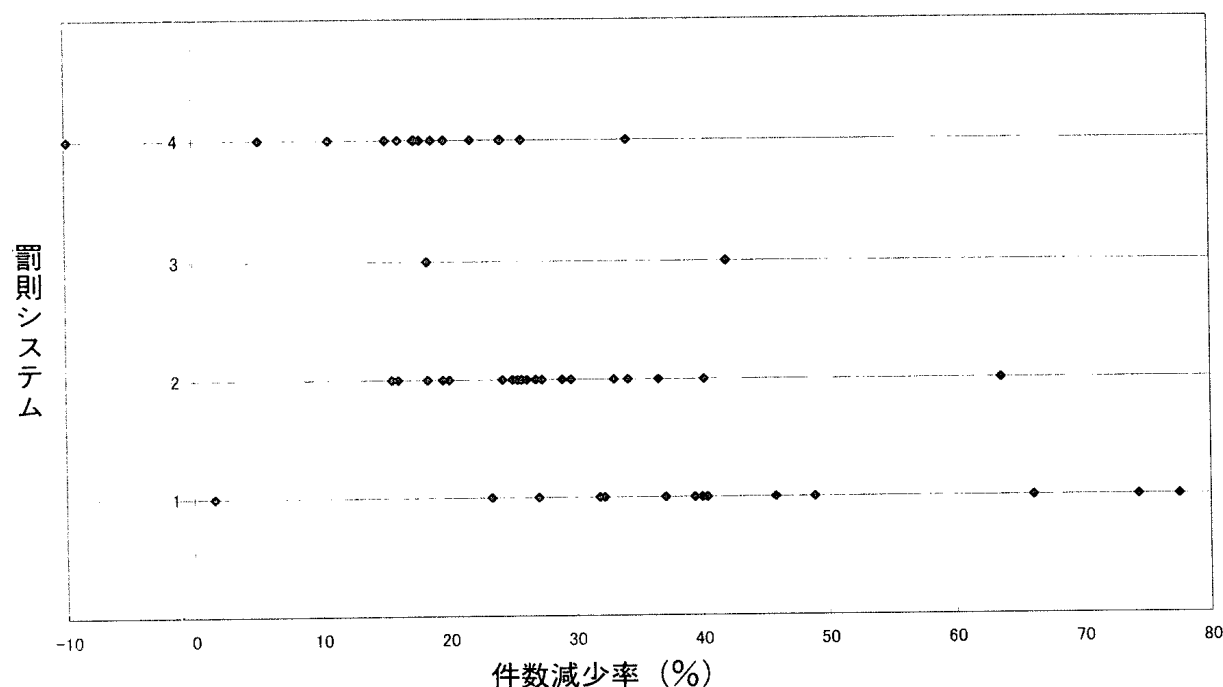
#### IV. 福祉改革後の就労状況

福祉改革当初から注目されていたのは、果たして福祉から就労へのシフトがすばやく進むかどうかという点であったが、現実にはTANF受給者は大幅に減少し、自助努力の動きが速やかに進みだした<sup>(15)</sup>。これは景気拡大による雇用環境の改善に支えられた面もあるものの、州政府による福祉政策運営の効果が主たる要因だった。

ヘリテッジ財団の調査によると、95年6月から98年6月までの間に、TANF

＝旧 AFDC の取扱件数は全米で37%減少し、アイダホ州の78%減やウィスコンシン州の74%減など、それが激減した州もあった。各州の TANF 受給者減少の程度は、就労要請手続を遵守しない場合の罰則システムの差異を反映しており、厳しい政策を採った州ほど TANF から就労へのシフトが進んだ<sup>(16)</sup>。具体的に見ていくと、TANF に関する各州の課罰手法は厳しい順に、(1) イニシャル・フルチェック・サンクション、(2) ディレイド・フルチェック・サンクション、(3) モデレート・サンクション、(4) ウィーク・サンクションの4つに類型化され<sup>(17)</sup>、一般的な傾向として罰則規定の厳しさに対応して、TANF 受給件数の減少が見られた〈図表3〉。また、就労要請に関して、連邦の規定では TANF 受給登録後24ヵ月以内となっているが、中には登録と同時に就労を要請する州もあり、そうした州では上の同一カテゴリーに属していても、相対的に TANF 受給件数の減少率が大きくなる傾向が強い。カリフォルニア、デラウェア、フロリダ、アイダホ、ノースカロライナ、テネシー、ユタ、ウィスコンシンといった州が、この規定を導入している<sup>(18)</sup>。

〈図表3〉 TANF に関する罰則システムと取扱件数減少率



(注) 罰則システムの1から4は、本文中の同番号に対応。  
出所：The Heritage Center (注16) table 1 をもとに作成。



さらに、TANF受給者の福祉改革後の動向に関して、アーバン・インスティテュートによるNSAF（National Survey of America's Families）をもとに見ていくと、次のような特徴が見られる<sup>(19)</sup>。(1) 95年から97年の間にTANF＝旧AFDCを離れた者のうち、97年調査時点でTANFに戻っていたのは約30%であり、これを就労が定着しなかったケースと見ることができる。(2) その半面で、同じ期間にTANFを離れた者のうち、約40%が1年以上就労しており、このグループは就労へのシフトが一応うまく進んだと見なすことができる。(3) 就労へシフトしたTANF受給者の多くは、若い母親が世帯主の母子家庭である。その年齢は18－25歳が31%、26－35歳が44%と、両方で70%以上を占める。また、非婚者（離婚、別居を含む）の比率も70%を超える。(4) TANFを受けていた者と、TANFを受けていない他の低所得者を比べると、婚姻比率には差が見られるものの、教育レベル、就業職種など労働面の共通性が強い。両者とも平均的な時給が6ドル近辺となっていることから、最低賃金市場での就業が多く、彼らが就労している代表的な業種はサービス業、卸・小売業である。(5) TANFから就労へシフトした者は、雇用期間がまだ短いことなどが影響して、雇用主から医療保険を受給している比率が低い。その比率は、他の低所得者が30%台であるのに対して、20%程度にとどまっている。

一般には、TANF受給者の減少から就労へのシフトは極めて円滑に進んだと見られている。ただ、ここで見た定着率からは、就労は成功と失敗がほぼ拮抗している様子がわかる。また、職場に定着した人々でさえ、最下層に近い労働者並みの所得および福利便益を得るのが精一杯という状況である。結局、福祉受給者の自助努力が相当に進んだことは確かだが、それが短期的に実行できたかどうかにかかわらず、彼らの経済的苦境は続く姿が浮かび上がる。

## V. 福祉改革における問題点

こうしたなかで、福祉改革における諸問題が多方面から提示されている。それらはやはり就労インセンティブに関するものが中心であり、新制度そのものに内在する就労インセンティブに関わる議論と、就労を促進するにあたっての個別の支援サービスに関する議論の2つに大きく分けられる。

### (就労インセンティブに関する制度的問題)

まず、就労インセンティブに関する制度的な問題点を見ていくうえでは、基本原理としてどのような状況で就労インセンティブが強まるか、あるいは弱まるか、という観点と、それでは新制度の有効性をどう考えたらよいか、という視点が重要になってくる。

第一には、所得変化の面からの問題が挙げられる。これについては、アーバン・インスティテュートが詳細な研究を発表しており、まずその成果を中心に見ていきたい<sup>(20)</sup>。それによると、賃金所得、TANFによる金銭支給、フードスタンプの現金価値、低所得者に配慮した所得税額控除（EITC: Earned Income Tax Credit）を含む実質的な総所得と税率の変化から見て、不就労のTANF受給者がパート労働など極めて低所得の職につくケースには就労インセンティブが確認できる一方、労働時間の拡大や高賃金労働など所得を増やすインセンティブは機能しにくい。具体的に見ていくと、(1) 不就労のTANF受給者が最低賃金（時給5.15ドル）のパート労働（週20時間）、(2) 最低賃金のフルタイム労働（週35時間）、(3) 時給9ドルのフルタイム労働へと自助努力を強めていくケースを段階的に見た場合、賃金所得とTANFによる金銭支給などその他をあわせた実質的な所得の増加率は、賃金所得が増加するにつれて鈍化し、実効限界税率が急激に上昇してくる。加えて、低所得者支援のために導

〈図表4〉 就労と所得の関係

	①不就労	②パート(最低賃金)		③フルタイム(最低賃金)		④フルタイム(時給9ドル)	
月間所得 (ドル)	734	1074		1287		1482	
月間所得変化率 (%)	-	①→② 51		②→③ 20		③→④ 16	
貧困水準に対する 所得水準(%)	68	100		119		138	
実効限界税率 (%)	-	①→② 12		②→③ 28		③→④ 65	
〈参考〉 月間所得変化率 (%)		①→② EITC 有 51 無 27		②→③ EITC 有 20 無 11		③→④ EITC 有 16 無 28	

(注) ・数字は3人家族世帯に関するもので、アラバマ、カリフォルニア、コロラド、フロリダ、マサチューセッツ、ミシガン、ミネソタ、ミシシッピ、ニュージャージー、ニューヨーク、テキサス、ワシントンの計12州の中間値。

・所得は賃金所得、TANF支給額、フードスタンプの現金価値、所得税額控除（EITC）の恩典を含み、雇用主負担による税負担は含まない。

出所：The Urban Institute（注20）table 2-5およびfigure 3, 5, 6をもとに作成。

入されている所得税額控除は、現状のままでは、時給9ドルのフルタイム労働などへと所得拡大を図る者にとって、所得増加率を抑制する方向に働く。つまり、この制度のない場合の方が、所得増加率が大きくなるという現象が起こる〈図表4〉。

第二に、就労促進の切り札であるTANFのタイムリミットに関係した問題点も存在する。新制度では生涯累計5年のTANF受給制限がある半面、受給者の20%をこの制限から免除する権限が、各州に認められている。この条件のもとで、受給者の合理的な行動は、最も有利な時点でTANFを受けることであり、そのことが場合によっては就労インセンティブを弱めるおそれ強い<sup>(21)</sup>。

〈図表5〉 諸条件下のTANFの割引現在価値

	便益完全利用の可能性 (Pe)	完全使用までの年数 (N)	時限適用除外の可能性 (Pm)	便益の実質価値 (B)%	割引率 (r)%	便益の割引現在価値 (R)%
ケース1	1	5	0	100	3	86
ケース2	0.35	5	0	100	3	30
ケース3	0.35	10	0	100	3	26
ケース4	0.35	10	0.2	100	3	21
ケース5	0.35	10	0.2	100	20	5
ケース6	0.35	10	0.2	50	20	1

(注)  $R=B \cdot Pe \cdot (1 - Pm) / (1+r)$

出所：The Urban Institute (注20) table 8 をもとに作成。

〈図表5〉はTANFの便益を完全に使用する可能性、それまでの期間、20%のタイムリミット除外規定が適用される可能性、割引率などをもとに、受給者にとってのTANF便益の割引現在価値を示したものである。その割引現在価値が小さいほど、現在、TANFを受給する魅力が相対的に大きく、就労インセンティブは小さい。これに基づいて、諸要素と就労インセンティブの関係を見ると、就労インセンティブが弱いケースとは、将来、TANF便益を使い切る可能性は低く、タイムリミット適用から除外される可能性が高く、将来、TANF便益の切り下げが予想され、かつ割引率が高いという状況である。

例えば、〈図表5〉におけるケース1は将来、確実に累計5年のTANF便益を今後5年間で使いきり、TANF便益の実質価値に変化はなく、割引率は3%とした場合である。このとき、便益の割引現在価値は86%と、他に比べて大きくなる。しかし、こうしたケースは、過去、AFDCを5年以上受給したケースが全体の35%程度であるという経験や<sup>(22)</sup>、受給者が即座に便益を使い切るリス

クをとると前提している点から見て、現実的ではない。一方、便益完全利用の可能性35%、完全使用までの期間10年、タイムリミット適用除外の可能性20%、割引率3%といった、より現実味のあるケース4の条件を当てはめると、便益の割引現在価値は21%へと大きく低下し、就労インセンティブは小さくなる。

#### (個別の支援サービスに関する問題)

他方、就労インセンティブと密接に関係する個別の支援サービスに関する議論としては、通勤手段および通勤費に対する補助、チャイルドケアや住居に関わる補助、医療扶助が、ひんぱんに取り上げられている。

第一に、通勤に関する議論は、低所得労働者に対して通勤手段あるいは通勤費の支援を十分に行わなければ、就労の大きなネックになるとするものである。例えばPPIはそのポリシー・レポートの中で、通勤コストは逆進的であり、現実問題として通勤が福祉改革の最重要課題に浮上したとして、就労促進のためには低所得者向けの交通手段の確保が不可欠だと論じている<sup>(23)</sup>。

それによると、主要10州における通勤に関する諸施策を調査した結果、これらすべての州でバスやトークンの支給、通勤費の払い戻し、TANF資金を利用した自家用車使用の支援など一定の対応が行われているとしたうえで、TANFによるさらに実効性のある施策として、以下のような提言がなされている。(1) 通勤手段の支援は、TANF受給者あるいは経験者だけでなく、すべての低所得労働者に与えられるべきである。(2) 現実には自家用車保有の支援が有効であり、それを強化すべきである。(3) 低所得者の適切な通勤手段を確保するためにコーディネーターを雇用し、活用すべきである。(4) 官民のコスト分担による低所得者向けの交通サービスの導入も必要である<sup>(24)</sup>。

第二に、若年の母子家庭がTANF受給者の高い割合を占めているため、労働時間中のチャイルドケアが、深刻な問題となっている。働き始めたTANF受給者のうち、約70%が6歳以下の子供をかかえており<sup>(25)</sup>、チャイルドケアは通勤問題とともに、就労を阻む大きな障害になっている<sup>(26)</sup>〈図表6〉。チャイルドケアの費用にはもちろん地域的なばらつきがあるものの、一般に子供ひとりあたり月数百ドルが必要である。そのため、貧困層にとっては自己負担する

〈図表6〉 就労を阻む障害

(単位:%)

	インディアナ(97)		アイオワ(97)	ミシガン(97)	モンタナ(98)	サウスカロライナ(98)
	元受給者	現受給者				
チャイルドケア	41	45	35	-	26	15
通勤	36	43	48	33	24	20
健康	19	23	-	31	-	10

(注) 回答者に対する該当者の割合。空欄は当該項目に関する調査結果がないケース。  
出所：NGA 資料（注26）をもとに作成。

ことが不可能であり、新制度のもとで各州は相応な補助政策を推進している。州政府の施策を見てみると、所得水準やコストによって補助は異なるが、代表例としては、(1) 家計が月20-30ドルを負担し、実際のコストとの差額を州が補助するもの（コロラド州、フロリダ州など）や、(2) 州が全額補助するもの（カリフォルニア州、ミネソタ州など）である<sup>(27)</sup>。

このように各州がチャイルドケアの重要性を十分に認識し、対策を打っている点は評価できるが、チャイルドケアのコストは大きいだけに、受給者はその補助の縮小には敏感であり、課題も内包されている。つまり、就労者の所得が極めて低いうちは、チャイルドケア支援が有効な就労誘因として機能しても、所得水準が便益支給を決定づける条件になれば、所得拡大の自己抑制が働く。所得を増やすための労働インセンティブが抑制されるという、通常の低所得状態では合理性を欠く現象が起こる。

また、現実的な問題としては、TANF 受給期間が短いなどの理由で、就労要請リストにおける優先順位が低い者の場合、チャイルドケア支援が受けられないケースがあることも指摘されている<sup>(28)</sup>。こうしたケースは、支援策の運営システム上の欠陥によって、就労意欲の強い人々が就労から排除されるおそれを示している。なお、住宅補助についても、所得増加にしたがって補助が減少するため、チャイルドケアと同様の問題が存在する。

第三に、医療扶助であるメディケイドの取り扱いにも、注目する必要がある。旧制度では、AFDC 受給者は自動的にメディケイドを受ける資格が得られたが、新制度は TANF による金銭支給とメディケイドとの直接的なリンクを取り去るとともに、TANF を停止した者に対しては1年間のメディケイド延長を認めた。しかし、こうした制度においては、就労後、1年間の時限を経過し

た者が、雇用主から医療保険を提供されない場合、メディケイドを得るために労働を放棄して、再び福祉に頼るおそれがある<sup>(29)</sup>。企業経営者が人件費コスト圧縮の努力を強めるなかであって、実際、1年程度の就労では雇用主による医療保険の提供が期待できないケースも多いと思われる。

## VI. 今後の対応策の方向性

先に見てきた諸問題に対処するための方向性を検討してみると、第一に、実質的な所得面から見たときに、所得拡大のインセンティブが阻害されるおそれがあることは、福祉改革における課題を包括的に提示している。各州は対応策として、TANFによる金銭支給などの便益供与をより労働所得の高い層まで拡大することを検討する余地があると思われるほか、少なくとも租税負担構造の再検討は重要だと考えられる。つまり、所得税額控除をより所得上位の階層にまで拡大するなどの措置によって、就労による所得拡大のインセンティブを維持あるいは増進する試みである。キャリアアップや労働の拡大による所得増大を阻害するおそれのあるシステムは、福祉から就労へのシフトの障害となるばかりでなく、低所得労働者全体の意欲を減殺する点で、その是正が求められるからである<sup>(30)</sup>。

第二に、TANFにおける生涯5年のタイムリミットが就労促進誘因として機能するためには、既述の通りTANF便益の割引現在価値を低下させないことが肝要である。そして、そのためには、各州がタイムリミット免除制度を厳しく運用しつつ、TANF支給水準を維持することに加えて、中央銀行は割引率に影響を与えるインフレ率を抑制していくことが必要である。とりわけ、州政府はタイムリミットの運用とTANF支給水準の維持に注意を払い、安易な政策変更に動かないことが重要であろう。

第三に、通勤、チャイルドケア、住宅への補助といった個別の問題も、就労インセンティブの観点からは上記の実質的な所得水準の議論と似た性格をもつ。これらの補助が、所得水準を基準にして支給の可否が決定されるのであれば、TANFによる金銭支給や税負担構造が所得拡大誘因を減殺するのと同様、悪影響が発生する。就労による自助努力を確実な流れとするためには、こ

これらの補助もまた税制などと同様に、より広範囲の低所得労働者が便益を享受できる方向へと展開していくことが望ましい。

第四に、医療に関しては、就業者が雇用主支給の医療保険へと移行できるように、企業経営者の協力を要請していくことに加えて、過渡的なメディケイド延長期間を現行の統一規定である1年よりも長くする必要があるだろう。多数の無保険者の存在は、従来からアメリカ社会の深刻な課題とされており、福祉改革がそれに拍車をかけることのないよう、十分な政策的配慮が望まれる。

こう見ると、福祉依存から自助へという福祉改革の理念を広く実現していくためには、州政府にとって就労支援コストが意外に大きくなる可能性がある。また、福祉受給者と他の低所得者との相対関係つまり平等な処遇も考慮する必要がある、それもまたコストを高める要因になる。しかし、福祉から就労へシフトした者が受ける便益を、所得水準など他の条件が等しい低所得者も享受できるフェアなシステムは、財政コストとは無関係に維持されるべき性質のものであろう。

一方、財政コストについて展望すると、現状見られるように、短期的には予想された以上に速やかに就労が拡大したことや、支援プログラムの検討や実行がまだ不十分であることから、福祉関連支出が減少したとしても<sup>(31)</sup>、楽観は許されない。今後、各州が幅広い低所得層の支援に真剣に取り組むことを迫られれば、コスト拡大の経路は、中長期的には不況期を中心に、おそらく簡単には避けては通れない道であろう。

福祉改革の典型的な成功例としてしばしば取り上げられるウィスコンシン州の例を見ても、AFDCによる金銭給付に代表される旧来型の福祉コストを抑制しつつも、自助のインセンティブを高める支援に対しては、負担を惜しまない様子が表われている。99年5月の下院歳入委員会での公聴会証言をもとに見ると<sup>(32)</sup>、ウィスコンシン州はAFDCのもとで政府のサポートが不十分なために、福祉から労働へ転換した者が再び福祉へと転落するケースが多かったとの反省を踏まえて、受給者の現実のニーズに対応した支援サービスを充実させることを強調している。具体的な施策は、(1) 就労を容易にするための情報サービスとして、カウンセラーや助言者を拡充すること、(2) 福祉受給に關す

る所得基準の緩和になどによって、就業した者も引き続きチャイルドケア、メ  
ディケイド、フードスタンプ、所得税額控除などの実質的な所得支援サービ  
スを受けられるようにすること、(3) 福祉改革の基本路線では相対的に軽視さ  
れている教育や職業訓練にも力を入れること、(4) 雇用創出のために、州政府  
が地域プロジェクトを金銭的に支援することなど、多様である。また、ウィ  
スコンシン州で就労へのシフトが成功した理由のひとつとして、州が企業経  
営者とのパートナーシップを形成し、彼らが福祉を受けていた者を積極的に  
採用した功績も挙げられている。そのうえで、福祉改革の推進にあたっては、  
資金面に関して連邦が補助金の抑制を見直す必要性も論じられている<sup>(33)</sup>。

他方、福祉改革がうまく機能すれば、福祉に依存していた個人の所得増加  
と財政負担の減少という好結果が得られる例は、福祉改革発効の前後から取  
りざたされていた。97年9月21日付のデトロイト・ニュース紙は<sup>(34)</sup>、福祉改革  
に関する特集記事の中で、ミシガン州で孫2人を養育しながらAFDCを受けて  
いた老婦人が働き始めた実例を取り上げ、個人の収入増加と州の負担減少が  
顕著であることを示している〈図表7〉。確かに、こうした例は州が良質のチ  
ャイルドケアのコストを負担したことと、高賃金の就職先であることによっ  
て得られた結果であり、諸課題を封じ込めた理想論の色彩がある。とはいえ、  
このケースに見られるように、州政府が、個々のニーズに応じた支援にコス  
トを十分に割くことが最終的には政府の純コストの軽減につながるという認  
識をもち、受給者側に立った実効的な就労誘因を形成することを求められて  
いることは、間違いないだろう。

## VII. 残された課題 — 経済的な視点から

以上見てきた諸問題とは別の視点で、経済原理から考えた時の基本的な課  
題も存在する。第一に挙げられるのは、福祉受給者の就労増加が、低スキル・  
低賃金労働市場における雇用環境の悪化や賃金押し下げ圧力をもたらす点で  
ある<sup>(35)</sup>。そして、福祉改革が早くも労働需給の緩和をもたらした可能性を  
示唆する材料が散見される。



〈図表7〉 就労前後の個人の所得と政府の負担

(個人)			(単位:ドル)	
	就労前		就労後	
受取	AFDCとフードスタンプ	7200	労働所得	19500
	AFDC	<4680>	(時給9-9.75ドル)	
	フードスタンプ	<2520>	連邦税リファンド	993
支払	住居費自己負担分	-324	地方税	-895
			住居費	-7428
可処分所得		6876		12170

(政府)				
受取	住居費自己負担分	324	地方税	895
支払	AFDCとフードスタンプ	-7200	一時金	-1000
	住居費補助	-7428	(就労促進プログラム)	
			チャイルドケア補助	-9402
			連邦税リファンド	-993
政府負担		-14304		-10500

(注) 老婦人が孫2人を養育して、福祉を受けていたケース。  
 時給は当初9ドルで、3ヵ月ごとに0.25ドル上昇。  
 チャイルドケアは1日12.88ドルを州が負担。  
 出所：The Detroit News (注34) をもとに一部修正のうえ作成。

〈図表8〉 17歳以下の子供をもつ女性の労働参加率と失業率

	(単位:%)					
	既婚		未婚及び死別・離婚他		(参考)女性全体	
	労働参加率	失業率	労働参加率	失業率	労働参加率	失業率
1995	70.2	4.3	69.7	10.8	58.9	5.6
96	70.0	3.5	71.7	10.3	59.3	5.4
97	71.1	3.5	75.0	11.9	59.8	5.0

出所：“Statistical Abstract of the United States 1998” をもとに計算し作成。

子供をもつ女性の労働参加率と失業率の動きを見ると、そのうち未婚の女性や配偶者と死別あるいは離婚した女性、つまり母子家庭の母親の労働参加率が、福祉改革が始動した96年から97年にかけて急上昇する一方、97年になるとその失業率が大きく上昇した〈図表8〉。好況が持続し、全体の失業率が大きく低下するなかにあって、これは他と異質な動きである。このことは、いわゆるウェルフェア・マザーが就業意欲を強めたことが、既に就労している母子家庭の母親の雇用を悪化させたか、労働市場へ新規参入したウェルフェア・マザーがうまく就業できなかったか、のいずれかを示している。既に見てきたように、福祉から就労へのシフトが相当円滑に進んでいるとするなら

ば、ウェルフェア・マザーの労働市場参入がワーキング・マザーと競合し、彼女らに打撃を与えたおそれが強い。

〈図表9〉 低賃金労働の相対的な雇用増加と賃金上昇

(80年代)		(90年代)	
(相対雇用)		(相対雇用)	
	+	+	-
(相対賃金)	+	ホテル・モーテル ランドリー・クリーニング 社会サービス 看護	アパレル・アクセサリ
	-	車修理・駐車場 食料品店 飲食店	ホテル・モーテル ランドリー・クリーニング 雑貨店 食料品店

(注) 各業種における賃金と雇用の相対伸び率は、民間全体と比較したもの。

80年代は80年から90年、90年代は90年から97年。

出所：“Statistical Abstract of the United States 1998”をもとに計算し作成。

さらに、ウェルフェア・マザーや低所得のワーキング・マザーが多く就業している小売業や低賃金のサービス業では、他業種に比べて賃金が抑制される傾向が強い。〈図表9〉は小売業と賃金水準が低いサービス業の個別業種を取り上げて、雇用者数と賃金の伸び率について民間全体との相対関係を見たものである。一般に、労働需要が相対的に強く雇用者数の増加が見られる業種では相対的に賃金も上昇しやすく、逆に労働需要が相対的に伸び悩む業種では賃金の上昇圧力は小さい。ここで示した業種の中にも、80年代、90年代を通して労働需要が強く、賃金上昇率の高い業種も見られる（看護、社会サービス）。しかし、全体として見れば、90年代を中心に労働需要の相対的な鈍化に伴い賃金上昇が抑えられているものや（ホテル・モーテル、ランドリー・クリーニング、雑貨店、食料品店）、労働需要が伸びているにもかかわらず、賃金は抑制されているもの（飲食店、自動車修理・駐車場）が多い。このうち、後者は労働供給の増加に伴う需給緩和の影響が特に強かったと考えられる。こうした状況のもとで、ウェルフェア・マザーなど福祉受給者が労働力として参入すれば、労働供給の増大がこれらの業種の雇用環境を一段と悪化させることが懸念される。これは、ヒスパニックを中心とした低スキル移民流入が、未熟練労働市場でマイナスの影響をもたらすという経験と合い通じるところ

がある<sup>(36)</sup>。

他方、低所得労働者の経済的地位を向上させるための対策として、最低賃金の大幅な引き上げを主張する意見がある<sup>(37)</sup>。しかし、労働需給が緩和気味の低スキル・低賃金市場における人為的な賃金水準の押し上げは、人件費を抑えるための雇用抑制を喚起する可能性が高く、低所得労働者全体にとってのポジティブな効果は期待しづらい。また、最低賃金に関しては、生活コストに照らした水準設定権限を各州に与えるべきだとする主張も見られる<sup>(38)</sup>。論理的に妥当であることは確かだが、現実には生活費水準の高い大都市では低スキル労働力が過剰な状況にあって、賃金水準の押し上げが雇用圧縮につながる懸念が強い。一方、生活コストの低い地方で、最低賃金の引き下げなど賃金抑制傾向が強まれば、その雇用拡大効果が保証されないかぎり、低所得労働者は直接的な打撃をこうむる。

第二に、TANFに関する生涯5年のタイムリミット制度に伴って、2002年からその対象となる受給者が出てくるが、州財政とも関連してその際の対応が重大になってくる。福祉受給者は低学歴で就労経験のない者が多く、労働需要サイドのニーズが把握できていないため、職につくのが困難であることや<sup>(39)</sup>、改革後、数年たっても就労していない人々は労働市場で受け入れられないグループであること<sup>(40)</sup>が指摘されている。そして、このような取り残された人々をどう処遇するのかが注目点になる。つまり、働きたいが、労働市場で魅力ある対象とならない人々への支援をどうするのか、という課題に直面することになる。

新福祉制度下、TANF受給者の20%をタイムリミットの適用から除外する規定は、彼らのために存在すると言える。しかし、彼らを優先的に適用除外とすれば、就労へシフトした人々が将来利用できるはずの枠が当然、縮小することになる。また、既に見たように、タイムリミット制度が就労誘因として機能するためには、適用除外の特例を厳しく運用することが必要だが、彼らに安易にこれを認めることはその鉄則に反する。一方、適用除外の枠を拡大すれば、就労インセンティブの減殺と相俟って、コストの増大が懸念される。

また、福祉負担は当然、景気や雇用環境に大きく左右される。2002年以降は

TANFのタイムリミットを使い切る受給者が発生することに加えて、福祉から就労へシフトした人々が最初に雇用調整の対象になるグループであることを考えれば<sup>(41)</sup>、今後の不況下では州の福祉負担抑制は難しくなろう。なお、州財政における福祉の地位を見ておくと〈図表10〉、歳出に占める移転支出の割合が持続的に拡大し、90年代後半にはそれが30%を超過するなど、ただでさえ状況は厳しい。財政収支こそ黒字であるものの、これは連邦からの補助金に支えられているためである。福祉を中心に連邦補助金の圧縮が明確になった現在、州政府は福祉負担を安易に拡大しづらい。

〈図表10〉 地方政府の財政状況

(単位:10億ドル)

	1980	85	90	95	97
①歳入	361.4	528.7	728.9	999.0	1090.4
②うち連邦補助金	88.7	100.3	132.4	211.9	224.2
②/①(%)	24.5	19.0	18.2	21.2	20.6
③歳出	307.0	437.8	648.8	895.9	982.6
④うち移転支出	65.7	101.9	166.5	280.6	311.8
④/③(%)	21.4	23.3	25.7	31.3	31.7
収支(①-③)	54.4	91.0	80.1	103.1	107.8

出所：“Statistical Abstract of the United States 1998”をもとに作成。

第三に、仮に福祉から就労へのシフトがさらに大きく進み、福祉コストが抑えられたとしても、新しい福祉政策が果たして貧困の解消に大きく貢献するものかどうかという、極めて基本的な疑問に行きつく。前出のアーバン・インスティテュートによる分析における、3人家族世帯のモデルケースを使うと、月間所得水準は(1)未就労のTANF受給世帯734ドル、(2)最低賃金でパート労働の世帯1074ドル、(3)最低賃金でフルタイム労働の世帯1287ドル、(4)時給9ドルでフルタイム労働の世帯1482ドルとなっている〈図表4〉。これは賃金所得、TANF支給額、フードスタンプの現金価値、所得税額控除の恩恵をすべて反映した所得水準である。他方、連邦の定める3人家族の貧困所得水準は、96年時点で年収が1万2516ドルであり<sup>(42)</sup>、月収にすると上記のうち、最低賃金でパート労働の世帯とほぼ同額である<sup>(43)</sup>。しかも、低スキル労働者にとっては高給と言える時給9ドルでフルタイム労働した時の所得でさえ、貧困所得水準の1.5倍程度にすぎない。結局、低スキル労働者が懸命に働いても、

貧しさから解放されるというわけではない。

一方、3人家族の場合、非常に節約した食事をした時のひと月あたりの食費は約310ドル、まずまずの食事をした時は約390ドルと計算される<sup>(44)</sup>。そして、〈図表11〉は前記の4つのケースにおける所得との関係から、エンゲル係数を示したものである。その結果をエンゲル係数約30%という、アメリカの低所得世帯における大まかな目安から逆に考えると<sup>(45)</sup>、最低賃金のパート労働を始めてはじめて粗末な食事を賄うことができ、フルタイム労働によって相応な食事をする事が許される姿が浮かび上がる。このことは、当然ながら就労が食生活の改善をもたらす点では、自助努力の有効性を物語る。しかし、レジャーや教養に代表される選択的消費支出が増大する現代先進国社会において、このような姿が人間らしい生活をうかがわせるものとは到底言えない。

〈図表11〉 低所得層のエンゲル係数

	未就労	パート (最低賃金)	フルタイム (最低賃金)	フルタイム (時給9ドル)
月収(ドル)	734	1074	1287	1482
食費(ドル)				
①粗食	310	310	310	310
②相応	390	390	390	390
エンゲル係数				
ケース①	42	29	24	21
ケース②	53	36	30	26

出所：The Urban Institute（注20） table 2, “Statistical Abstract of the United States 1998”をもとに計算し作成。

アメリカ社会において貧困世帯が取り残されていく様子は、いくつかの代表的な統計値からも、容易に読み取れる。国民一人あたりのGDPや個人所得に対する貧困所得水準の比率が、持続的に低下し、その傾向は婚姻世帯の中位所得に対する貧困所得水準の比率をとっても同様である〈図表12〉。このことは、一般的な所得水準に比べて貧困家庭の経済が相対的に悪化する状況を示している。

このように貧困世帯と平均的な世帯との格差が広がるなかで、働いても簡単には貧困から抜け出せない福祉受給者の自助努力は、低スキル・低所得労

〈図表12〉 貧困所得水準の相対的地位の変化

(単位:ドル)

	80	90	95	96
①貧困所得水準	6565	10419	12158	12516
②一人あたりGDP	12226	22979	27605	28752
③一人あたり個人所得	10037	19220	23370	25660
④婚姻世帯所得	23141	39895	47062	49707
①/②(%)	53.7	45.3	44.0	43.5
①/③(%)	65.4	54.2	52.0	48.8
①/④(%)	28.4	26.1	25.8	25.2

(注) 貧困所得水準は3人家族世帯。

出所：“Statistical Abstract of the United States 1998”をもとに作成。

働者層の雇用環境を厳しくする圧力を生む。これは経済的、社会的な弱者によるパイの奪い合いと言え、福祉改革がこうした恵まれない層の中での競争を激化させるひとつの端緒になりえる。その意味で、福祉改革は低所得層間の格差をも拡大させる契機にもなりえる。

## VIII. おわりに

就労による自助努力を強調する福祉改革は、これまで政府が負担していた社会的コストを、自己責任のもとに個人に差し戻すことを意味する。近年、政治の視点から、個人が国家に依存することなく自律的に自身を統治することを要請するという、建国理念たる共和主義が勢いついたと言われる<sup>(46)</sup>。他方、経済においては90年代以降、市場第一主義と競争原理への信奉が、一段と強烈になっている。ところが、これらはいずれも、低所得層などの社会的な弱者をさらに厳しい生活環境に追い込む圧力になる。

このようなドクトリンを映じて実行される政策運営は、理念としては自然なものであるかもしれないが、社会の安定性という観点からは長期的に維持可能かどうか、疑問なしとしない。近年、アメリカでは所得格差の拡大や豊かさの中の貧困といった問題がしばしば取り上げられるが、福祉改革の帰結として懸念される「弱者間のパイの奪い合い」は、貧困の解消どころか、低所得層間の格差の拡大や、恵まれた階層と低所得層との格差の持続的拡大をもたらすことによって、多層的な格差を生み出す。福祉改革は政治的影響力の

強い、豊かな国民が、長期的にはより重要な課題とされる年金制度やメディケアの改革を、彼らの利害に直結するがゆえに棚上げして、まず貧困層を標的にしたものだという見方もできる。このように政治や世論が弱者に対して厳しい態度を示し続ければ、将来、所得階層間の摩擦の増大や、リベラルな方向への過激な揺り戻しさえ危惧される。

福祉改革が決して弱者に冷たい政策ではなく、自助による貧困からの脱出や失われた自信の回復をもたらす、アメリカンドリームを再生させる新たな一歩となるためには、自助へ向かう人々に対して、きめ細かい十分な支援が必要である。政府サイドは州、連邦ともコスト削減を至上命題とするのではなく、就労インセンティブを高め、国民を貧困から解放するために、チャイルドケア、住宅、医療など必要とされる実効的な支援や税制面の優遇などを、低所得労働者層に幅広く提供することが望まれる。さらに、中長期的に就労の拡大を持続していくには、福祉改革当初は相対的に軽視されていた職業訓練システムの充実を含む教育的な支援が不可欠であり<sup>(47)</sup>、結局は誘因と能力開発の組み合わせという地道な政策努力が求められる。

福祉改革は連邦財政赤字削減策のひとつとして採用された側面も強いが、財政収支は98年度に黒字に転換し、今後、中長期的に大幅な黒字が継続する見通しである。他方、既述の通り2002年度以降、景気が後退する局面では、これまでの不況以上に福祉へのニーズが高まることが予想される。連邦政府が状況に応じて州への補助金を拡大するなどの余裕度は大きくなっており、州政府ばかりでなく連邦政府にも、現実を見据えた柔軟な政策運営が要請されよう。

## 注

- (1) AFDC受給者は約1150万人で、世帯数ベースでは約420万世帯と、非単身世帯のおよそ6%を占める(1996年時点)。(U. S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States 1998*, (Washington, GPO, 1998), p. 61, p. 390.)
- (2) 柴田嘉彦『世界の社会保障』(新日本出版社, 1996), 282頁。
- (3) 星野貞一郎「社会保障の歴史」 社会保障研究所編『アメリカの社会保障』

- (東京大学出版会, 1989), 24頁。
- (4) リオネル・ストレリュ, 益戸欽也・小池一雄訳『富める国の貧困』(サイマル出版会, 1981), 37-38頁。
- (5) M&R・フリードマン, 西山千明訳『選択の自由』(日本経済新聞社, 1980), 170-174頁。
- (6) フリードマン, 前掲書, 191-193頁。
- (7) 新藤宗幸・武智秀之「連邦制・地方自治・立法過程」 社会保障研究所編, 前掲書, 61頁。
- (8) WINはAFDC受給者の自立支援として技能検査, 職業訓練, 就職斡旋などのために, 1967年に導入されたが, 労働組合の抵抗などにより実効性を欠いた。その反省にたつて, AFDC受給者に公共業務, 求職活動などを義務づけるワークフェアが考案された。(藤田貴恵子・野呂芳明「公的扶助」 社会保障研究所編, 前掲書, 169-170頁。)
- (9) 拙稿「アメリカの福祉改革」 長銀総合研究所『月例ニューヨーク報告』No 7, 1996, 2-3頁。
- (10) AFDC, メディケイドはいずれも貧困層を対象としているが, AFDCと異なり医師が利害関係者となるメディケイドのコスト削減は, その政治的圧力のために非常に困難であり, レーガン政権もそうした現実に直面した。(新藤・武智, 前掲書, 63頁。)
- (11) エルウッドは, 80年代半ばには一般家計の母親の就業率がシングルマザーのそれを上回り, 90年代末には彼女らの約三分の二が少なくともパート労働などに従事するようになり, このような女性労働の変化がシングルマザーを福祉に値する存在だという認識を希薄にした, としている。(David T. Ellwood, "Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work—and Worries", *Journal of Economic Perspectives*, 14-1 (2000), p. 188.)
- (12) ウェルフェア・マザーの特徴を見ると, 年齢的には34歳以下が約75%, 20歳以下が約59%, 人種別には白人が60%近く(うちヒスパニック系が約20%), 黒人が約40%を占める。学歴は高卒未満が50%近くにのぼり,



未婚者が約50%，死別・離婚を加えると70%を超える。また，未就労者が大半であり，家計の月収が1000ドル未満であるものが70%を超える（93年時点）。(*Statistical Abstract*, op. cit. p. 391.)

- (13) U. S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, *Comparison of Prior Law and the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996* (P. L. 104-193), (Washington, HHS, 1996), pp. 1-8.
- (14) Mark Greenberg and Steve Savner, “The Final TANF Regulations: A Preliminary Analysis”, Center for Law and Social Policy *CLASP*, (May 1999), pp. 1-2.
- (15) 97年度時点の受給者の労働参加率目標25%は，すべての州が達成した。D. Mark Wilson, “Successful Welfare Reform Requires State Flexibility on the Minimum wage”, The Heritage Foundation *Executive Memorandum*, 625 (Sept. 1999), p. 2.
- (16) Robert E. Rector and Sarah E. Youssef, “The Determinants of Welfare Caseload Decline”, *A Report of The Heritage Center for Data Analysis*, 99-04 (1999), pp. 1-3.
- (17) 各州による TANF に関する罰則システムは，(a) 福祉改革発効当初から TANF 支給の全分野を制裁の対象とするもの（イニシャル・フルチェック・サンクション），(b) 福祉改革発効の一定期間後に TANF 支給の全分野を制裁の対象とするもの（ディレイド・フルチェック・サンクション），(c) 一定の状況下でのみ，TANF 支給の 3 分の 1 以上あるいは全体を制裁の対象とするもの（モデレート・サンクション），(d) 異常な場合を除き，大人向けの TANF 支給部分だけを制裁の対象とするもの（ウィーク・サンクション）という 4 種類に分けられる。(Rector and Youssef, op. cit. p. 3.)
- (18) Rector and Youssef, op. cit. pp. 2-3.
- (19) Pamela Loprest, “Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?”, *The Urban Institute Discussion Paper*, 99-02 (1999),

- pp. 5 - 13.
- (20) Gregory Acs et al., “Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF ”, *The Urban Institute Occasional Paper*, 9 (Jul. 1998), pp. 10 - 15.
  - (21) Acs et al., op. cit. pp. 20 - 21.
  - (22) Acs et al., op. cit. p. 20.
  - (23) Margy Waller and Mark Alan Hughes, “Working Far From Home—Transportation and Welfare Reform in the Ten Big States”, *Progressive Policy Institute Policy Report*, (Aug. 1999), p. 3.
  - (24) Waller and Hughes, op. cit. pp. 11 - 15.
  - (25) Loprest, op. cit. table1.
  - (26) 州知事協会資料でも，福祉改革に関する各州の調査結果の総括部分で，チャイルドケアと通勤が就労の障害になる主な事項として明記されている。(NGA, NCSL and APWA, *Tracking Recipients after They Leave Welfare-Summaries of State Follow-up Studies*, (National Governors Association, 1998), p. 1.)
  - (27) Acs et al., op. cit. pp. 15 - 16.
  - (28) Acs et al., op. cit. p. 16.
  - (29) Acs et al., op. cit. pp. 18 - 19.
  - (30) 一定所得レベル以上の限界税率が大幅に上昇することに加え，現行の所得税額控除（EITC）によって二親家計の妻の労働インセンティブが抑制されることや，シングルマザーが他の就業者と結婚すると不利になることなどが，しばしば指摘される。(Ellwood, op. cit. pp. 194 - 195.)
  - (31) 98年度には半数以上の州が，福祉関連の連邦補助金を使い残した。(1) 予想以上のテンポでの就労シフト，(2) 州政府によるプログラム展開の遅れ，(3) 不況期に備えた資金確保が，その理由とされる。“States Declining to Draw Billions in Welfare Money”, *The New York Times*, Feb. 8, 1999.
  - (32) Statement of J. Jean Rogers, *Hearing on the Effects of Welfare Reform*, Testimony Before the Subcommittee on Human Resources of the House

Committee on Ways and Means, May 27 1999.

- (33) この証言の約2年前の時点で、トンプソン・ウィスコンシン州知事は下記のレクチャーの中で、受給者のニーズを把握してそれに対する援助を惜しまずに与え、彼らが働くことができる状況をつくりだすことが肝要としたうえで、旧来の福祉自体は絞り込む方針を示している。(Tommy Thompson and William J. Bennett, "The Good News about Welfare Reform: Wisconsin's Success Story", *The Heritage Foundation Heritage Lecture*, 593 (Aug. 1997), pp. 2-9.)
- (34) "From Welfare to Work", *The Detroit News*, Sept. 21, 1997.
- (35) 下記の試算によれば、福祉改革に伴い労働市場に参入する労働力は1997年から2002年までの6年間で年率換算13.9万人、総計83.2万人と推定されている。これは同期間の労働力人口の推定増加数である年率140万人の10%にあたる。景気拡大が今後も持続し、低スキル雇用の吸収力が引き続き強ければ懸念は小さいが、現状の労働力人口が1億4000万人弱であることから見て、上記の労働力増加が雇用されないケースにおいては、年々、失業率が0.1%上昇する圧力を生み出す。(Daniel P. McMurrer, Isabel V. Sawhill and Robert I. Lerman, "Welfare Reform and Opportunity in the Low-Wage Labor Market", *The Urban Institute Opportunity in America Series*, 5 (Jul. 1997), pp. 2-3.)
- (36) 移民の就業比率が高い製造業、サービス業、農業で、失業率の上昇圧力や賃金の低下圧力が確認できるとする議論(キャマロタ)や、移民流入が低スキル労働を中心に雇用環境を悪化させたとする諸分析(フィックス, パッセル)が有力である。(Steven Camarota, "Immigrants in the United States- 1998", Center for Immigration Studies *Backgrounders*, (Jan. 1999), p. 6. Michael Fix and Jeffrey Passel, *Immigration and Immigrants- Setting the Record Straight*, (Washington, The Urban Institute, 1994), Appendix B.)
- (37) 例えば、新制度下、TANF移行による母子家庭へのマイナス・インパクトを緩和するために、最低賃金(現在5.15ドル)を6.50ドルまで引き上

- げるなどの提案が見られる。(Christopher Jencks, “The Hidden Paradox of Welfare Reform”, *The American Prospect* (on line), 32 (May- Jun. 1997), p. 6.)
- (38) Wilson, op. cit. p. 2.
- (39) Michael Grunwald, “Welfare- to- Work Isn’t Cheap: How She Got a Job”, *The American Prospect* (on line), 33 (Jul.- Aug. 1997), pp. 2- 4.
- (40) McMurrer, Sawhill and Lerman, op. cit. p.3.
- (41) 経験的に福祉を受けていた人々は、景気下降期に最初にレイオフされるグループであり、職の維持が困難であるという主張は有力である。(Grunwald, op. cit. p. 6.) (一般には、こうした特徴をもつグループとしては、黒人を中心としたマイノリティーが挙げられることが多い。)
- (42) Statistical Abstract, op. cit. p. 478.
- (43) 貧困所得水準の測定では現金受取額だけが対象となり、フードスタンプなどの現物的便益は除かれるため、過大推計になっている。そのため、厳密には本ケースで所得水準が貧困所得水準と同じなら、実質的にはそれに及ばない。(ポール・サムエルソン、ウィリアム・ノードハウス、都留重人訳『サムエルソン経済学』(岩波書店, 1993), 798頁。)
- (44) 下記資料に示された97年時点の1週間あたりの食費をもとに、筆者が計算した。(Statistical Abstract, op. cit. p. 503.)
- (45) 最低かつ十分なアメリカ的食事に対する支出の3倍を基準にして貧困所得水準が決定されるという事実から、エンゲル係数33.3%以上の層が貧困者である、といった一般論がある。(馬場宏二「生活水準と福祉政策」, 馬場宏二編『世界経済II アメリカー基軸国の盛衰』(御茶の水書房, 1987), 338頁。)
- (46) 川出良枝, 「共和主義に見る公と私」, 2000年1月6日付朝日新聞夕刊。
- (47) 当初, 連邦政府は職業訓練を相対的に軽視していたが, 就労シフトが進み, TANFが2年を経過するに至って, 職業訓練充実の方向に動きだしている。(“Clinton Wants Welfare Reduced More”, *The New York Times*, Jan. 25, 1999.)