

アメリカの 1990 年代の福祉再編

—1995 年ヴァージニア州福祉改革と 1996 年連邦福祉改革—

根 岸 毅 宏

概 要

アメリカの福祉再編は、福祉受給者を就労させることで福祉から脱却させる 1990 年代の政策から、経済的な自立のためにフルタイム雇用とキャリア向上を促す 2000 年代の政策へと、就労を重視する方向にさらに一步進むことになった。

本稿は、こうしたアメリカの福祉再編を州政府の側に重点を置いて検討することにより、次の 3 点を明確にする。第 1 に、1990 年代の福祉再編が、グローバリゼーションのもとで、労働技能を高める方向での労働編成の再編を大枠とする政策体系の一環として行われたことである。第 2 に、1996 年連邦福祉改革は、それ以前に州政府がウェイバー条項を活用して導入した施策への、連邦政府の側の対応であったことである。第 3 に、2006 年の連邦福祉改革法の再承認で、就労を重視する方向にさらに一步進んだ背景としては、フロリダ州のように、福祉受給者や低所得者のキャリアの向上に成果を上げつつあるプログラムもあったことである。

キーワード

1996 年連邦福祉改革法、1995 年ヴァージニア州福祉改革、2006 年の連邦福祉改革法の再承認、福祉依存、就労

I. 問題意識と構成

1990 年代のアメリカ全体の福祉再編の中核である 1996 年連邦福祉改革法は、1990 年代の経済好況を背景にして、それまで問題視されていた福祉依存をなくすことを目的に、就労を第 1 とする就労第 1 (Work First) アプローチを採用した。2006 年の連邦福祉改革法の再承認では、アメリカ経済が不況へと転じる中で、福祉離脱者の中には福祉給付を受給せず就労もしないで深い貧困に陥った人々がいることが認識されつつも、さらに就労を重視する方向が示された。

結論を先に述べれば、福祉受給者の就労を第1として、就労による福祉からの脱却をはかる1990年代の政策から、経済的な自立のためにフルタイム雇用とキャリア向上を促す2000年代の政策へと、就労に重点を置く政策がさらに一步進む結果になったのである。

1990年代のアメリカの福祉再編については、アメリカの福祉政策と1996年連邦福祉改革を扱った拙著で検討した¹⁾。その中では、連邦政府の法制度を主として検討したが、その検討を通して、連邦制における分権的なシステムをアメリカ・モデルとして意識するようになった。そこで本稿では、州政府の側に重点を置いて1990年代のアメリカの福祉再編を検討する。すなわち、州政府が先行して実施した政策の成果が先にあり、そうした成果をもとにして、連邦議会はその政策をアメリカ全体に広げるかどうかを議論する場と考えるのである。

そのために、1995年ヴァージニア州福祉改革を中心とするヴァージニア州の取り組みを、1990年代のアメリカ全体の福祉再編の中核である1996年連邦福祉改革法の先駆けと位置づける。

以上のような本稿の視点から、1990年代の福祉再編とアメリカの福祉政策について、次の3点が明確になる。

第1に、1990年代の福祉再編の背景にはグローバリゼーションによる産業構造の転換があり、それに対応するために労働技能を高める必要性が認識され、労働技能を高める方向での労働編成の再編を大柱とする政策体系に規定される形で、福祉再編が進められたことである。

第2に、1996年連邦福祉改革は、それまでにウェイバー条項を活用してそれぞれの州が実施してきた施策への対応として、連邦政府の側の補助金の仕組みを変更したものであり、また連邦レベルの福祉改革によって提示される就労促進型の福祉政策を、各州のレベルで普及するためのものでもあったのである。

第3に、福祉離脱者の中には福祉給付を受給せず就労もしないで深い貧困に陥った人々がいることが認識されつつも、2006年の連邦福祉改革法の再承認で就労をさらに重視してフルタイム雇用とキャリア向上を促す方向性が示されたのは、フロリダ州のように、就労を重視する方向性に沿う形で成果を上げつつあるプログラムもあったからである。

本稿の構成は、以下の通りである。第1に、1996年連邦福祉改革に至る前史を説明する。第2に、1995年ヴァージニア州福祉改革の背景として、当時の経済状況と州福祉改革を規定する政策体系を明らかにした上で、州福祉改革の内容を説明する。第3に、1996年連邦福祉改革について分権的な視点からの説明を試みる。第4に、ヴァージニア州福祉

1) 根岸毅宏 (2006)

改革の成果を検討する。第5に連邦福祉改革の成果を、議会公聴会の議論をもとに明らかにする。第6に、2006年の連邦福祉改革法の再承認の議論と内容を検討する。

II. 1996年連邦福祉改革の前史

アメリカでは1996年に個人責任・就労機会調整法（以下、連邦福祉改革法）が成立した。これにより、18歳未満の児童を扶養する家族への現金扶助であり、その多くを母子家族が占めたAFDC（Aid to Family with Dependent Children：要扶養児童家族扶助）は廃止され、新しくTANF（Temporary Assistance for Needy Families：貧困家族一時扶助）が導入された²⁾。

1935年に社会保障法が成立した時、AFDCは、ADC（要扶養児童扶助）という名称であり、その目的は「家庭で貧困児童の養育を可能にする」ことであった³⁾。ADCの原型は、母子扶助や母子年金という名称でいくつかの州で実施していた母子家族への現金扶助プログラムである。

AFDCは、州政府が運営するプログラムであり、その支出の一定割合を連邦政府が負担した⁴⁾。すなわち、第1に、州政府は連邦政府が定めた特定補助金に関する規定に沿ってプログラムを運営すると、第2に、連邦政府から使途が特定された特定補助金が交付されるのである。第3に、AFDCはエンタイトルメント・プログラムであったので、申請者が資産や所得の上限といった受給要件を満たせば、州政府は現金を給付しなければならなかった。そのため、受給者は就労しないで受給要件に適う状況にいる限りAFDCという福祉制度に依存できたので、就労しないで長期的に福祉に依存する「福祉依存」が問題になった。

福祉依存の問題には、大きく2つのことがあった。第1は、福祉受給者が「就労しないこと」であり、第2は、福祉受給者が就労しないことにより、自らの自立を阻む「悪い生活習慣を身につけること」である。1960年代初めから、福祉受給者の増加にともなって、受給者への就労促進策のあり方は大きな課題となった。

福祉受給者への就労促進策を大きく転換したのはレーガン政権である。レーガン政権は、

2) 1996年連邦福祉改革について、詳しくは根岸毅宏（2006）を参照されたい。

3) この1935年法の当初の目的に、1956年に「家族生活を強化すること」、「家族の自立を促すこと」が加わった（U. S. House, Committee on Ways and Means (1998), p. 401.）。

4) 連邦補助率は基本的には50%であり、当該州の1人当たり所得が全米の平均よりも低い場合は連邦補助率が高くなった。

州政府が福祉受給者に就労を促進するプログラムを自ら考案し実施できるように、1962年に導入されつつも、それ以前はほとんど使用されなかったウェイバー条項を積極的に活用した。ウェイバー条項とは、連邦法の規定に沿って運営される特定補助金のプログラムについて、政策意図を確実に、効率的に実現するために、州政府がパイロット事業を考案し、その事業を連邦政府が許可した場合には、特定補助金に関する連邦規定を緩和して、特定補助金を連邦政府が許可したパイロット事業に使えるようにするものである。

レーガン政権がウェイバー条項を積極的に活用したのは、AFDCの特定補助金に関する連邦規定に縛られることなく、AFDC受給者を自立させるパイロット事業の実施を州政府に促すためである。このウェイバー条項は福祉受給者を就労させることだけでなく、「福祉依存」がもたらすもう1つの問題、すなわち自立を阻む「悪い生活習慣を身につけること」を防ぐためにも活用された。1996年連邦福祉改革法が成立する前には、40以上の州でウェイバー条項を使って独自の福祉プログラムを実施していた。

ウェイバー条項を活用してそれぞれの州政府が導入した福祉受給者への就労促進策や、悪い生活習慣を改善するための施策には、次のようなものがあった。

就労促進策としては、第1に、就労することを前提として、現金扶助を受給するのは一時的な状態であるという考えを実現するために、現金扶助の給付を2年間などの一定期間に制限したことである。第2に、福祉受給者に求職活動、職業教育・訓練プログラム、コミュニティ・ワークといった「労働活動」への参加を義務づけたことである。労働活動に参加しない場合は、現金給付を減額したり停止する措置が課された。求職活動の内容は履歴書の書き方、面接の受け方、求職情報の探し方から、雇用主と連絡をとって実際に面接を受けることなどであり、職業教育・訓練プログラムの内容は、職業教育への参加、研修への参加、企業でのon the job trainingへの参加などである。コミュニティ・ワークの内容は、道路や公園などの公共の場所で清掃活動に参加することなどである。この労働活動に参加する時間数は、福祉受給者が受け取るAFDCからの現金給付額が最低賃金で働く何時間に相当するのかわ換算して算出された。労働活動に参加させる目的の1つは、福祉受給者に朝起きたり、他人と協調したり、毎日通勤する、生活習慣を身につけさせることにあった。

これらの就労促進策に対応する形で、次のような施策も実施された。第1に、福祉受給者に労働活動への参加を義務づけたこととともなって、保育サービスを充実させたことである。第2に、就労しても福祉受給者は低賃金の職種に就くことが多く、雇用主から医療保険が提供されずに無保険者に陥る可能性が高いため、福祉受給者が就労しても1年程度は低所得者への医療扶助であるメディケイドを受給可能にしたことである。第3に、就労して給与を得ても、給与と同額だけ現金扶助が削減されては働いても生活が向上しないの

で、給与を得ても現金扶助が急激に減額しないように緩和措置を導入したことである。

悪い生活習慣を改善させる代表的な施策としては、第1に、ティーンエージャーのAFDC受給者に高校に通学することを義務づけるローンフェアを導入したことである。もし通学しない場合は、AFDC給付額を引き下げたり停止する措置が課された。第2に、AFDC受給者が子供を出産して家族数が増えても、新生児を現金給付の対象にしないで給付額を据え置く、ファミリー・キャップを導入したことである。

このように、州政府はウェイバー条項の適用を申請して独自の施策を実施し、実際に成果を上げた施策はそれぞれの州に広がっていくのである。

Ⅲ. 1995年ヴァージニア州福祉改革の背景と内容

1. 背景：経済状況と州福祉改革を規定する政策体系

1991年に発表されたヴァージニア州政府の報告書『21世紀の労働力強化のためのヴァージニア・プラン』（以下、21世紀プラン）から⁵⁾、1980年代後半にはグローバリゼーションによる産業構造の転換とそれともなう雇用情勢の悪化が懸念され、そうした経済状況への対応として、IT産業やバイオテクノロジーなどの科学技術分野の産業を育てるために、労働技能を高める必要性が認識されていたことがわかる。

完成品が輸出と輸入により国と国の間を移動するだけでなく、労働力と資本も移動するのである⁶⁾。東沿岸部ではメキシコの労働者が野菜を収穫し、AT&Tはヴァージニア州からメキシコに100人分の仕事を移し、キャノンはヴァージニア州ペニンシュラにハイテクのコピー工場を建設した。これが新しいグローバル経済である。企業は生産と流通コストがより安い場所に移り、労働者は雇用が生み出される場所に移る。不運にも、私たちはこの新しくあらわれたグローバル経済での競争で不利な位置にある。

その上で、ヴァージニア州が直面しているジレンマとして、次の2つを指摘する。第1は「ヴァージニア州の労働者は低賃金労働では維持できない程度に、高い生活水準を享受している」ことであり、第2は「高い生活水準を維持するのに必要な高い賃金を企業が払い続けるなら、企業は労働者に高い生産性を求める」ことである⁷⁾。

5) Commonwealth of Virginia, Joint Subcommittee Studying (1991)

6) *Ibid.*, p. 6.

7) *Ibid.*, p. 6.

また、21世紀プランでは「グローバルな競争がアメリカ経済を侵食しはじめていることは明らかで」あり、「生産性の低下は実質賃金の低下をもたらす。アメリカ全体で労働者の実質賃金は1969年以来12%以上も下落している」と述べられている⁸⁾。

実質賃金の下落を防ぐだけでなく、ヴァージニア州の高い賃金水準を維持するためにも、労働者の技能を高めることが必要になる。その具体的な水準として、次のことを指摘する⁹⁾。

次の10年で生み出される新しい仕事では、今日の平均的な仕事よりも高い技能が要求される。すなわち、今日の（仕事で要求される：引用者）教育水準の平均が12.8年であるが、将来は13.5年になる見込みである（表1を参照）。大半（の仕事：引用者）では、コミュニケーション、科学、数学で高校レベルを超えた教育が要求される。こうした変化は低技能の人々に雇用を提供してきたサービス部門で著しい。

高校卒業は労働力としての準備ができてきている証として、もはや十分ではない。

労働者の平均で13.5年という高い学歴が要求されるのは、高い技能を持つ労働者を育てることで、企業を誘致したり、州内にとどまらせるためである。1993年のヴァージニア州商業・貿易局の報告書では、次のような具体例が記述されている¹⁰⁾。

表1 要求される教育水準 (%)

	1990年当時	将来
義務教育：8年未満	6	4
高校中退	12	10
高校卒業	40	35
大学中退	20	22
大学卒業以上	22	30
中位値	12.8年	13.5年

出所：Commonwealth of Virginia, Joint subcommittee Studying (1991), p. 8.

最近の（企業誘致に関する：引用者）メルセデスベンツの事案は州政府の政策の違いを示すことになった。アラバマ州は1,500人分の雇用を生み出すメルセデスベンツの工場を誘致するために2億5,300万ドルを使った。1人当たり16.9万ドルである。ヴァージニア州は経済機会基金（の総額：引用者）6,800万ドルを21の企業に対して支出し、6,128人分の雇用を生み出した。1人当たり1,100ドルである。

さらに、1991年の別の報告書では、今後の展望として「ヴァージニア州は科学的技術的な研究と新しくあらわれているテクノロジーの商業化でリーダーになる」と明記され¹¹⁾、大学や研究所を使って次世代の産業を生み出すとともに、そうした産業で働く人材も育て

8) *Ibid.*, p. 7.

9) *Ibid.*, pp. 7-8.

10) Commonwealth of Virginia, Secretary of Commerce and Trade (1994), p. 2.

11) Commonwealth of Virginia, Joint Subcommittee Studying (1992), p. 9.

るというのである。

このようにグローバリゼーションにともなって産業構造の転換が迫られる中で、ヴァージニア州の人々がこれまでのように相対的に高い生活水準を望むのであれば、企業が高い賃金を払うように労働者の技能を高める方向で、労働編成を再編する必要がある。ヴァージニア州にある企業を州内にとどめるだけでなく、高い技能を持つ労働者を育てて、企業がそうした労働力を求めてヴァージニア州に進出するなら、上述したように、州政府が企業にかかるコストは低いままで、多くの雇用を生み出すことができる。こうした状況を作り出すために、科学技術やITなどの分野でヴァージニア州がリーダーになるとともに、そうした分野で働く人々を育て、増やすように教育に力をいれるのである。

これは福祉受給者の雇用を確保することにもなる。なぜなら、州の経済が疲弊したのでは、福祉受給者が就労する可能性が高い、低賃金なサービス業の雇用、すなわち小売、外食、ビルメンテナンス、看護補助などの分野でも、雇用が減少するからである。

また、上述した21世紀プランでは、南部地域経済会議を引用して、高校を卒業させることの重要性も指摘する。「すべての義務教育修了者の1/4は高校を中退する。…高校中退率の増加による社会・経済的なコストは高くなっている。現在、ヴァージニア州では福祉を受給する成人の54%、犯罪者の80%は高校中退者なのである」という¹²⁾。これらの高校中退者の福祉受給を減らし、犯罪を減少させることで、社会・経済的なコストを引き下げることが視野に入れながら、福祉受給者を就労させる福祉改革は実施されるのである。

こうした労働技能を高める方向での労働編成の再編を大枠とする政策体系の中で、1995年ヴァージニア州福祉改革は、次に取り上げるノーフォーク市の取り組みを具体的な事例として、その成果を生かす形で、就労第1アプローチを採用し実施するのである¹³⁾。

1994年12月のヴァージニアン・パイロット紙は、ノーフォーク市の福祉への取り組みがヴァージニア州の福祉改革に影響を与えたと報道している¹⁴⁾。ノーフォーク市は、行政と地域団体がパートナーシップで組んで福祉受給者の就労を促進するワークフェア政策を実践していたのである¹⁵⁾。

12) Commonwealth of Virginia, Joint subcommittee Studying (1991), Appendix C, pp. 8-9.

13) 職業教育・訓練プログラムの理念には、就労させることを第1に考える就労第1アプローチと、労働技能を修得してから就労を考える人的資本(Human Capital)アプローチがある。

14) Knepler, Mike (1994)

15) ノーフォーク市は、1980年代前半から地域経済を活性化することを目的にしたヴァージニア州のエントリープライズ・ゾーンに選ばれ、行政と地域団体がパートナーシップを組んで地域経済を活性化する活動を行っていたので、そのパートナーシップにもとづいてワークフェア政策を実施できたのである。エントリープライズ・ゾーンとは、経済が「停滞している」地域について、州・地方政府が租税優遇措置、財政的援助、規制緩和、インフラの整備を行い、経済を活性化する事業である。州政府が地域を選び、州政府、地方政府、地域団体がパートナーシップを組んで活動する。

ノーフォーク市の福祉改革の考案者はマスグローブ (George Musgrove) であり、ヴァージニア州の福祉改革にも2つの影響を与えた。第1は福祉受給者に就労支援を行い、(一人前の) 自立する労働者として扱うことであり、第2は民間部門と協同で職業教育・訓練を強化することである¹⁶⁾。

マスグローブは福祉受給者を就労させるために¹⁷⁾、第1に福祉受給者の労働技能を評価することを民間企業に委託し、第2に福祉事務所での職員の役割を変更した。以前は、福祉給付の申請受付・審査業務と、福祉受給者を自立に向けて指導するケースワーク業務が分かれていたが、現金扶助の給付を決定した職員が、福祉受給者が就労するまで責任を持って指導するというマスグローブの考えから、この2つの業務が統合されたのである。

マスグローブは、固定観念で福祉受給者をみることを排して、「福祉制度を変えなければならない。福祉受給者は働かず結婚もしないという否定的な固定観念を壊すのである。…新しい制度は人々が働くときみならず」と述べた¹⁸⁾。

これを実現するために、福祉受給者に働くべきであるという明確なメッセージを送り、福祉事務所の職員には福祉受給者を放置しないで、就労させるまでの責任を負わせるのである。

福祉受給者を就労により自立させるために、ノーフォーク市では、次のような特徴を持つワークフェア政策を実施した。ヴァージニアン・パイロット紙は、ノーフォーク市のワークフェアについて「社会サービス部、地域経済開発部、地方政府、民間企業、公営住宅局、公立学校、他の地域団体で、包括的なワークフェア・ジョブ・パートナーシップを展開している」と述べ、さらに次のことを指摘した¹⁹⁾。

州政府のプログラムは、福祉受給者と一部の(福祉受給者を雇用する：引用者) 企業を対象にしている。対照的に、ノーフォーク市のプログラムは就労の準備ができていないほとんどの人を対象とする、パートパースhip関係にある団体における共同の取り組みである。また、ノーフォーク市のプログラムは、進行役の政府と民間団体により地域レベルで作られている。

…事業は州レベルでなく地域レベルで行われるので、州政府(が計画した：引用者) プログ

ウェイバー条項の普及により、福祉政策が福祉受給者を就労させる方向に大きく踏み出すと、福祉受給者を速やかに就労させることが求められるようになる。ノーフォーク市はエンタープライズ・ゾーンで地域経済の活性化に取り組む中で、福祉受給者に限らず、貧困者、失業者などの就労にも取り組んでいたものであり、そこでの成果を生かして、福祉受給者の就労を促進するワークフェア政策を実施したのである。こうした背景があり、ノーフォーク市は1995年ヴァージニア州福祉改革で注目され、ヴァージニア州福祉改革の具体的な事例として扱われるのである。

16) Knepler, Mike (1994)

17) *Ibid.*

18) Lyles, Charlise (1994)

19) Thomas, Bill (1994)

ラムは行き詰るのである。

ノーフォーク市のワークフェアは、福祉受給者の労働技能を適切に評価して仕事を紹介するのであり、もし労働技能の修得が必要であれば、地域経済から求められる労働技能を職業教育・訓練に参加して身につけさせ、速やかに就労させようとするのである。

このようなノーフォーク市の先駆的な取り組みは、ヴァージニア州全体の福祉改革の方向性に大きな影響を与えた。

2. 1995年ヴァージニア州福祉改革の内容

ヴァージニア州では、1995年5月に新しい福祉制度を立法化した。その1つがVIP (Virginia Independence Program) プログラムであり、もう1つがVIEW (Virginia Initiative for Employment Not Welfare) プログラムである²⁰⁾。VIPプログラムとは、AFDCの規定にかわって現金扶助の受給要件を定めたものであり、VIEWプログラムとは、受給要件をクリアした現金扶助受給者を対象に現金扶助の受給期間や職業教育・訓練への参加などを定めたものである。

VIPとVIEWは、連邦政府が定めたAFDCと、その職業教育・訓練プログラムであるJOBS (Job Opportunity and Basic Skill)とは異なっていたため、ウェイバー条項に基づく申請を行い、連邦政府から承認を得て、1995年7月から実施した。ヴァージニア州ではAFDCの運営について、カウンティ政府が事務を担当し、州政府はそれを監督する役割分担があり、カウンティごとにVIPとVIEWに順次移行して、1997年10月までに州内全域で実施することになった。

ヴァージニア州議会は福祉をめぐる問題を議論し、福祉改革を構想する「貧困を克服するために個人のイニシアティブを促進する委員会」を作り、1994年に州知事に報告書を提出した。この報告書では「貧困の克服に特效薬はない」とし、「ヴァージニア州では、貧困を克服するプランは労働と家族という最も基礎的な価値に基づかなければならない」と述べた上で、次のことを改革に向けた合意事項とした²¹⁾。

ヴァージニアが必要としていることは、労働（倫理：引用者）と安定的な家族を作る上での

20) VIPとVIEWの導入の経緯はCarter, Clarence, Denise Dunbar, Sally Micks, Martin Brown, and Martin Davis-Johnson (1997)が詳しい。

21) Commonwealth of Virginia, Commission on Stimulating Personal Initiative to Overcome Poverty (1994), p. 1.

障害を取り除き、それらを強化し促進するための福祉改革の戦略を用意することであると、私たちは合意した。この戦略が、自立に向かって就労する個人の責任と、子供などの弱者を守り支援する社会の責任に基づくべきであることは明らかである。

そして、次の5つが新しい福祉制度の目的とされた²²⁾。

第1は、貧困の下で暮らす人々に、労働に向かう上での障害と阻害効果を取り除き、促進効果を与えることで、経済的に自立する機会を提供する。

第2は、貧困の下で暮らす家族に、自立への機会とそれに必要な労働技能を修得する機会を提供する。

第3は、貧困の下で暮らす家族に、自立する上で物質的に必要なものを与える。

第4は、公的扶助受給者と政府の双方に責任を課すとともに、(将来に：引用者)期待を持てるようにする。

第5は、貧困の下で暮らす家族に、VIEWを通して労働経験を積む機会を提供する。

ヴァージニア州の福祉改革は、上述したように、労働技能を高める方向で労働編成を再編することを大枠とする政策体系の中で行われたので、就労第1アプローチが採用された。そのため、AFDCのように「家庭で貧困児童の養育を可能にする」ことを目的に現金を給付するのではなく、両親のそろった家族が就労し経済的に自立して子育てをすることを前提とした上で、州政府は就労の機会や職業教育・訓練を提供し、就労するための労働技能を修得している間、福祉受給者として現金扶助が給付されるのである。

VIPとVIEWプログラムの内容は、1995年という時代を反映して、上述したウェイバー条項を申請してそれぞれの州政府が導入した施策を取り込むものであり、連邦レベルの1996年福祉改革法を先取りするような内容であった。

VIPプログラムの受給要件では、次の5つが特徴的であった²³⁾。

第1に、ローンフェアの導入である。

第2に、ファミリー・キャップの導入である。

第3に、子供を出産して未成年で親になった者に自らの親(親権者・後見人)との同居を義務づける、未成年の親への同居要件である。

第4に、父親からの強制的な養育費の徴収を可能にするように、母親に子供の父親の名前、住所などを報告することを義務づける、父親に関する報告義務である。

第5に、失業などにより一時的に所得を喪失した家族に対して、160日(後に120日)間は

22) Commonwealth of Virginia, Joint Legislative Audit and Review Commission (1999), p. 11.

23) *Ibid.*, pp. 11-15. と Commonwealth of Virginia Office of the Governor (1997), p. 2. を参考にまとめた。

福祉を申請しないことを条件に、一時的に現金を給付する一時扶助の導入である。

これらの受給要件に加えて、資産上限と所得上限をクリアした者が、VIEWプログラムに参加することに同意すると、現金扶助は給付される。

VIEWプログラムでは、次の6つが特徴的である²⁴⁾。

第1に、職業教育・訓練活動への参加に同意する個人責任同意書への署名を義務づけたことである。この同意書に署名しない場合は、現金扶助が給付されないことになる。

第2に、現金扶助を給付するかわりに、すべての成人に職業教育・訓練プログラムへの参加を義務づけたことである。これにともなって、後述するように、保育サービスや医療扶助が提供されるようになった。職業教育・訓練プログラムへの参加を拒否した場合は、個人責任同意書に反しことを理由に現金扶助の給付が停止されたり、受給資格を喪失することになる。

第3に、継続してプログラムに参加できる期間を2年間に制限したことである。2年経過した後は、申請を禁止する期間が2年間あり、その期間が経過すると再び申請が可能になる。累積の受給期間の上限は5年間である。

第4に、現金給付込みの所得が連邦貧困ラインの100%を超過するまでは、現金扶助が減額しないような、寛大な現金扶助の計算方法を採用したことである。

第5に、現金扶助の受給者は、求職相談、職業紹介、職業教育・訓練、保育サービス、医療扶助、通勤補助などの支援が受けられることである。

第6に、経済的な自立を促すために、プログラムから離脱しても1年間は保育サービス、医療扶助、通勤補助を提供し続けることである。

次に、ヴァージニア州のVIP及びVIEWプログラムについて、申請からの一連のプロセスを説明しよう²⁵⁾。

第1に、現金扶助を申請する段階では、既述のVIPプログラムの受給要件を守るように指導され、その際に一時扶助への申請の転換を打診されるが、それでも現金扶助を申請する場合は申請書を提出する。

第2に、申請書を提出すると、30日以内に受給要件をクリアできたのか、その可否が伝えられる。

第3に、資産上限と所得上限をクリアすると現金扶助の受給対象者として認められる。2003年に、資産上限は自動車を除き1,000ドルであり、自動車の上限は7,500ドルである²⁶⁾。母子3

24) 注23と同じ2つの資料を参考にまとめた。

25) このプロセスは、Commonwealth of Virginia, Joint Legislative Audit and Review Commission (1999), pp. 35-39. をまとめた。

26) U.S. Department of Health And Human Services (2006), Table 12:6.

人家族で所得上限は410ドルであり²⁷⁾、最高給付額は320ドルである²⁸⁾。

第4に、現金扶助の受給対象者が、個人責任同意書に署名すると現金扶助を受給でき、署名を拒否すると現金扶助の審査プロセスから外れることになる。この同意書には、「現金扶助は一時的であり、自立するために働く必要があること」、「仕事を探し、拒否せずに職に就くこと」などが書いてある。

第5に、その後は90日を上限に求職活動を行うことが義務づけられる。この間に、履歴書の書き方、面接の受け方やアポイントの取り方を学び、実際に面接を受けた回数を担当職員に報告することになる。

第6に、仕事が見つかり、就労しても、稼得所得が連邦貧困ライン100%を超えるまでは現金扶助は減額されずに全額が給付される緩和措置がとられている。

第7に、仕事が見つからない場合は、現金扶助の受給可能期間である2年を超過するまで、道路や公園など、公共の場での清掃を行うコミュニティ・ワークに参加しながら、仕事を探すことになる。

第8に、現金扶助の継続的な受給期間は2年間なので、2年を超えると、就労してなくても、また稼得所得が貧困ライン以下であっても、現金扶助の給付が打ち切られる。もちろん、自らの意志で現金扶助から離脱することもできる。

IV. 1996年連邦福祉改革の内容

連邦レベルの1996年福祉改革は、それまでにウェイバー条項を活用してそれぞれの州において工夫された施策に対して、ウェイバー条項を使わなくても連邦補助金そのまま使えるように、連邦政府の側で補助金の仕組みを変更して対応するものであり、また連邦レベルの福祉改革によって提示される就労促進型の福祉政策を、各州のレベルで普及するためのものでもあった。1996年8月に成立した連邦福祉改革法は、このような位置づけで理解できよう。

ちなみに、前節で詳しく検討したヴァージニア州福祉改革のほかにも、連邦福祉改革に先行する州レベルの事例としては以下のものがあつた。

福祉改革のモデルといわれたウィスコンシン州では、1980年代後半からウェイバー条項を活用して就労第1政策を導入し、1993年からAFDCにかわって新しく導入するプログラムの検討をはじめ、1996年4月にウィスコンシン・ワークス (Wisconsin Works) が成立する²⁹⁾。

27) *Ibid.*, Table 12:5.

28) *Ibid.*, Table 12:2.

29) 木下武徳 (2007) を参照されたい。

ニューヨーク市では、1994年からAFDCの受給資格審査を厳格化したり、職業教育・訓練への参加を強化するなど、部分的な変更を行い、1997年のニューヨーク州福祉改革を受けて、就労第1アプローチに基づく抜本的な改革を行う³⁰⁾。

カリフォルニア州では、1985年に職業教育・訓練プログラムとしてGAIN (Greater Avenues for Independence)が発足し、いくつかの試行を経て、就労第1アプローチを採用するリバーサイド・カウンティの「リバーサイド方式」が1980年代後半から州内で普及する³¹⁾。これを背景に、就労第1アプローチを採用するカルワークス (CalWORKs) が立法化されるのである。

1996年連邦福祉改革により導入されたTANFの目的としては、次の4つが示された³²⁾。

第1に、貧困家族 (Needy Family) に扶助を給付する。

第2に、就職準備、労働、結婚を促して貧困な親 (Needy Parents) の福祉への依存を断ち切る。

第3に、婚姻外妊娠を抑制、減少させるとともに、それらの目標値を設定する。

第4に、両親がそろっている家族形態を支援するとともに、その維持を奨励する。

AFDCの目的は「家庭で貧困児童の養育を可能にする」ためであったが、TANFでは4つの目的から家族と労働が重視され、家族を基盤としながら就労により福祉から脱却することが目指されるのである。

この4つの目的を大枠とし、州政府はこの目的を達成するために連邦政府が交付するTANF包括補助金を支出できるようになった。つまり、この大枠から外れない限り、州政府はTANF包括補助金をすでに実施しているプログラムにも、新しく導入したプログラムにも充てることができるのである。AFDCの特定補助金では、州政府が特定補助金に関する連邦規定に沿ってプログラムを作ると、そのプログラムの支出の一定割合が特定補助金として連邦政府から交付された。つまり、特定補助金の交付を望むなら、州政府はそれに関する規定に沿ってプログラムを作る必要があった。したがって、TANF包括補助金への変更により、連邦補助金の支出の範囲が格段に拡大したのであり、そうした意味で州政府の裁量性は高まったのである。

支出の範囲が格段に拡大するTANF包括補助金が導入されたのは、ウェイバー条項の活用により、それぞれの州が導入した施策への連邦政府の側での対応としてである。1996年連邦福祉改革の目的という大きな枠組みについては、ウェイバー条項の活用により州政

30) 根岸毅宏 (2006) を参照されたい。

31) 小林勇人 (2006) はGAINについて詳しい。

32) U. S. House, Committee on Ways and Means (1998), p. 495. などを参照されたい。

府が導入した施策から、合意が形成されていたとみられ、連邦補助金の支出の範囲を格段に拡大しても、実際に州政府が行う支出はその大枠の範囲に収まるという見通しがあったのであろう。

州政府の側から見れば、それ以前には、AFDCの特定補助金に関する厳しい連邦規定の範囲外で独自の施策を州レベルで実施するために、ウェイバー条項を活用したのであるが、TANF包括補助金は、すでにウェイバー条項の下で実施していた施策に対して、そのまま連邦補助金を使うことができるようになり、さらにそれ以外でも、就労を促進する施策については、州政府側の裁量と判断に任される範囲と程度が強まったのである。

ウェイバー条項は各州が政策意図を確実に効率的に実現するために、パイロット事業を行う、いわばプログラムの試行段階であり、成果を上げた施策は他の州に広がる。そうして広がった施策への連邦側の対応が、1996年連邦福祉改革法なのである³³⁾。

次に、TANFの内容をみよう。TANFの最も大きな特徴は、次の4つである。

第1に、連邦政府から州政府への連邦補助金をAFDCの特定補助金からTANFの包括補助金に変更したことである。

第2に、この補助金の変更により、州政府にとって連邦補助金の支出の範囲が拡大したことである。

第3に、5年を超えて現金扶助を受給する人々への現金給付の財源にTANF包括補助金を使うことを、連邦規定で禁じたことである。

第4に、現金扶助の受給を開始してから2年以内に職業教育・訓練に参加させることを、連邦規定で定めたことである³⁴⁾。

さらに、多くの州で共通する内容はウェイバー条項の活用により普及した次の5つである。

第1は、資産上限と所得上限を寛大化したことである。これは、就労して稼得所得のある受給者により緩やかに現金扶助を減額するとともに、一定水準の所得および資産の保有を認めて、

33) その反面、1996年連邦福祉改革の大枠から外れる部分については、連邦補助金の支出が制限された。その典型例が、現金扶助の受給期間である。1996年福祉改革法以前のAFDCでは受給期間は無期限であった。しかし、TANFでは就労により福祉から脱却することが目指されたので、受給期間制限である5年間より短い期間は認められるものの、5年間を超えて受給期間を設定できなくなった。1996年連邦福祉改革の大枠に反する形での連邦補助金の支出を禁じるために、受給期間を5年間とする連邦規定を定めたのである。もちろん、州政府が自主財源を使って、5年間を超えて現金扶助を給付することは可能である。

34) 受給開始直後に職業教育・訓練への参加を義務づけて、2年よりも短くすることは可能である。具体的には根岸毅宏(2006)表5-1を参照されたい。

受給者のスムーズな自立を促すためである。

第2は、福祉受給者から就労者への移行をスムーズにするように、移行サービスを充実したことである。例えば、就労して稼得所得を得て現金扶助の受給資格を喪失した場合でも、十数ヵ月は保育サービスやメディケイドを受給する資格を与えたり、職場への通勤、職業教育・訓練プログラムへの参加のための交通手段の提供や通勤コストの軽減を行う通勤補助を実施した。

第3は、16歳未満の受給者にローンフェアを導入したことである。

第4は、ファミリー・キャップを導入したことである。

第5は、児童は両親によって扶養されるべきであるという考えを具体化するための方策を導入したことである。具体的には、児童を養育していない親からの養育費を給料から源泉徴収できるようにしたり、養育費の確実な支払いを可能にするために養育費の支払い義務を負う父親ないし母親に職業教育・訓練を行ったり³⁵⁾、児童の父親を特定するために病院で父親の確認を行ったりした。

TANF 包括補助金の金額は、1994年前後の AFDC 特定補助金の金額に基づいて、次の3つのうちで最も高い金額に設定された。第1は1992年から1994年の平均額、第2は1994年の金額、第3は1995年の金額である。各州に交付される TANF 包括補助金の総額は、連邦予算で年間164億ドルになった³⁶⁾。

1994年前後は歴史上、AFDC 受給者が最も多かったので時期にあたるので、その高い AFDC 特定補助金を基準に TANF 包括補助金の金額は決まったのである。この TANF 包括補助金は毎年一定額で固定されたので、物価が上昇すると、その上昇分だけ TANF 包括補助金の実質価値は減額するのであった³⁷⁾。

また、TANF 包括補助金には、次の労働参加率を基準にして、補助金額が減額する減額措置があった。労働参加率とは、基準年である1995年から当該年までに福祉から離脱した人々の数と、当該年に労働活動（求職活動、職業教育・訓練、コミュニティ・ワーク等）に参加した人々の数の合計数が、基準年である1995年の福祉受給者を100として、何パー

35) 杉本貴代栄（2003）が詳しい。

36) TANF 事業にかかわる州政府側の負担は次のようになっている。AFDC の特定補助金では、連邦補助率が50%であれば、州政府は残りの50%を自動的に負担する仕組みであった。TANF の包括補助金は、州政府が支出の一定割合を自動的に負担する仕組みになっていないので、州政府は過去の実績額に基づいて一定額を負担することを義務づけられた。それは1994年度の AFDC に関連する州政府支出の80%であり、実績維持（Maintenance of Effort）支出と呼ばれた。各州の1994年度の AFDC とその関連支出を合計するとアメリカ全体で139億ドルになり、その80%に設定された実績維持支出は全体で111億ドルになった。この実績維持支出は、上述した労働参加率の基準をクリアすれば、80%から75%に引き下げることが認められた。

37) ちなみに TANF 包括補助金は無期限、無制限の繰り越しが認められた。州政府が TANF 包括補助金を繰り越す理由は大きくは2つある。1つは、州政府には大きな裁量を与えられたので、新たな政策を実施するための財源にするためである。もう1つは、1997年から2003年の間、州政府に交付される TANF 包括補助金は定額であったので、不況が訪れて、TANF の現金扶助受給者が増えることに備えるためである。

セントに相当するのかを計算したものである。その労働参加率が、連邦政府が定めた基準を下回った場合は、当該州に対して、TANF 包括補助金が1年目に5%、2年目以降は2%ずつ加算され、最大で21%も削減されるのであった。連邦政府が定めた労働参加率に関する基準は、1997年に25%、それ以降1年ごとに5%ずつ増加し、2002年には50%になると設定された。

この減額措置は、1996年連邦福祉改革の大きな枠組みである就労促進的な方向から外れることへの罰則の意味を持つと考えられる。しかし、その反面、州政府の側から見れば、一つの選択肢ともとれる。すなわち、州政府は、TANF 包括補助金の減額を受け入れさえすれば、連邦政府が定めた労働参加率をクリアすることと相反するような政策を実施することができるのである。連邦政府は補助金を交付して福祉受給者の一定割合を就労もしくは職業教育・訓練に参加させようとするが、しかし本質的に最終的な決定権は州政府にあるというアメリカ連邦制の分権システムの本質の一端をあらわしているとみることもできよう。

V. 1995年ヴァージニア州福祉改革の成果

1995年ヴァージニア州福祉改革後の現金扶助受給者の推移をみよう。表2ではVIEWプログラムに参加する人々のうちで、月平均の現金扶助受給家族(者)数と給付額を示している。受給家族数は1995年の73,487家族から、2001年には29,735家族になり、その後は少しずつ上昇し、2007年には33,312家族になった。1995年を100にすると、2001年はその40%に、2007年はその45%に減少した。成人の受給者は1995年に57,830人であり、2007年に20,929人なので、1995年の36%に減少した。児童の受給者は1995年に130,538人であり、2007年に51,283人なので、1995年の39%に減少した。

福祉からの離脱者については、ヴァージニア州社会サービス局からの依頼でヴァージニア工科大学公共政策・行政研究所がインタビュー調査を行い、1999年にその結果(以下、1999年調査)を発表した³⁸⁾。これは1997年7月から10月の間に福祉から離脱した者を対象に、離脱の1年後にインタビュー調査したものであり、779人が回答した。

表3は福祉離脱者の就労状況を示している。福祉離脱後から調査までの間に就労したのは回答者779人のうち84.7%であり、調査時に働いていたのは回答者768人のうち55.1%である。

38) Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999)

表2 ヴァージニア州の現金扶助・一時扶助の月平均受給家族（者）数と給付額

	現金扶助				一時扶助	
	受給者数		受給家族		受給家族	
	児童	成人	家族数	給付額	家族数	給付額
1995	130,538	57,830	73,487	\$253		
1996	117,454	49,833	66,682	\$253	33	\$924
1997	98,746	39,732	56,776	\$243	61	\$1,143
1998	77,518	30,951	44,911	\$248	92	\$1,249
1999	66,112	26,439	38,625	\$248	93	\$1,025
2000	57,080	21,617	33,584	\$242	91	\$1,021
2001	49,394	18,106	29,735	\$262	98	\$1,122
2002	49,562	18,810	30,047	\$263	140	\$1,151
2003	51,960	20,520	31,380	\$266	168	\$1,141
2004	54,395	23,274	34,436	\$278	203	\$1,145
2005	58,018	25,184	36,433	\$284	201	\$1,129
2006	57,134	24,199	36,036	\$282	247	\$1,110
2007	51,283	20,929	33,312	\$277	213	\$1,171

出所：2004年までは、Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2005), 2004年以降は Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008a).

福祉を離脱した後の就労期間については713人が回答した。福祉離脱後から調査時までの1年間で働いていた期間は、10ヵ月以上が48.8%、7ヵ月から9ヵ月が12.9%であり、両者の合計で61.7%になる。6ヵ月以下が38.3%であり、まったく働いてないが16.3%であった。その間に就いた仕事の数をみると、1つが48.9%、2つが21.3%であり、両者を合計すると70.2%である。

福祉離脱後から調査時までの間で10ヵ月以上働いた48.8%と、1つの仕事に就いていた48.9%はおそらく重なり、

こうした人々は経済的な自立者への道を歩むと予想される。しかし、この間に就労してない16.3%と3ヵ月未満しか働いていない8.3%、合計で24.6%の人々は福祉離脱後に、福祉給付を受給せず就労もしないで深い貧困者に陥った可能性が高いであろう。

次に、労働活動に参加している人々の内容について、連邦政府の保健・人的サービス省による連邦議会へのTANF報告書を使って、ヴァージニア州とアメリカ全体を比較しよう。ここでいう労働活動には、求職活動、職業教育・訓練、コミュニティ・ワークへの参

表3 福祉離脱者の就労状況 (%)

離脱時に就労していた (回答数 779 人)	84.7
調査時に就労していた (回答数 768 人)	55.1
離脱してから調査までの間に、就労していた期間の割合 (回答数 713 人)	
まったく働いていない	16.3
3ヵ月未満働いた	8.3
3ヵ月から6ヵ月働いた	13.3
7ヵ月から9ヵ月働いた	12.9
10ヵ月以上働いた	48.8
平均	61.6
就いた仕事の数 (回答数 713 人)	
0回	16.7
1回	48.9
2回	21.3
3回以上	13.0

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 5.

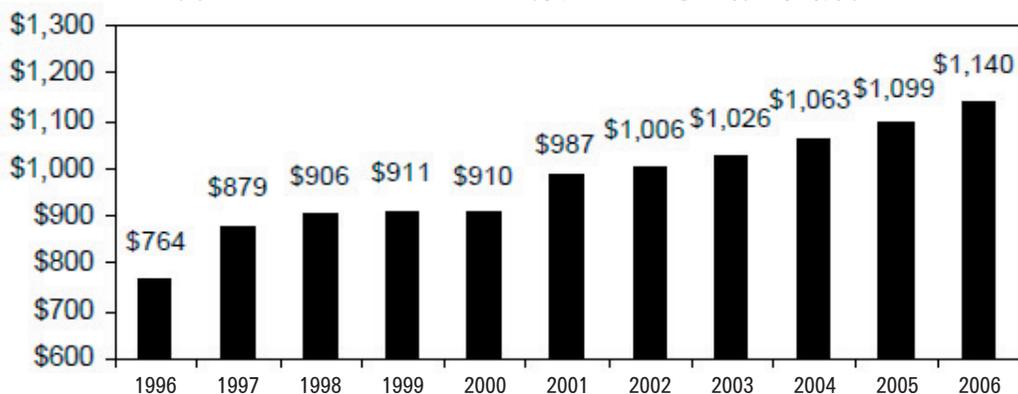
加に加えて、実際に民間企業で働くことも含まれる。また、労働活動に参加している人々とは、現金扶助に加えて、TANF 資金から保育や通勤補助などの何らかのサービスを受けている人々のうちで、労働活動に参加する人々のことである。

ヴァージニア州の労働活動への参加状況を見ると、2003年に TANF 資金からサービスを提供された成人 16,530 人のうち 6,641 人が労働活動に参加した³⁹⁾。6,641 人のうち、重複も含めて、66.1%はすでに就労している人々であり、42.2%が求職活動に参加した。5.6%はコミュニティ・ワークなどの実際に働く就労経験活動に参加し、3.1%が労働技能訓練、2.1%が職業教育に参加した。

ヴァージニア州では、福祉受給者の就労に重点を置く、就労第1アプローチを採用しているため、教育活動である労働技能訓練や職業教育への参加が合計で5.2%と低くなっている⁴⁰⁾。全米の平均値で両者を合計すると17.0%である。他方で、ヴァージニア州では就労しながら現金扶助や保育、通勤補助などのサービスを受給している人々が66.1%と多く、全米の平均値では51.4%である。

次に、現金扶助を受給しながら民間企業で働いている人々について、ヴァージニア州社会サービス局の報告をもとに詳しくみよう⁴¹⁾。VIEW プログラムに参加する成人のうちで就労する者の割合は年々増加し、1996年50%、2000年72%、2006年76%である。平均時給は、1996年4.94ドル、2000年6.22ドル、2006年7.35ドルであり、1週間あたりの労働時間は、1996年30.9時間、2000年33.1時間、2006年32.5時間である。1ヵ月あたりの平均給与は、図1で示したように、1996年764ドル、2000年910ドル、2006年1,140

図1 ヴァージニア州における就労する VIEW 参加者の平均月収



出所：Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2007b), p.4.

39) U.S. Department of Health And Human Services (2006), Table 3:4:b

40) ここでのヴァージニアと全米の数値は、*Ibid.*, Table 3:4:b.に基づいている。

41) Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2007b)

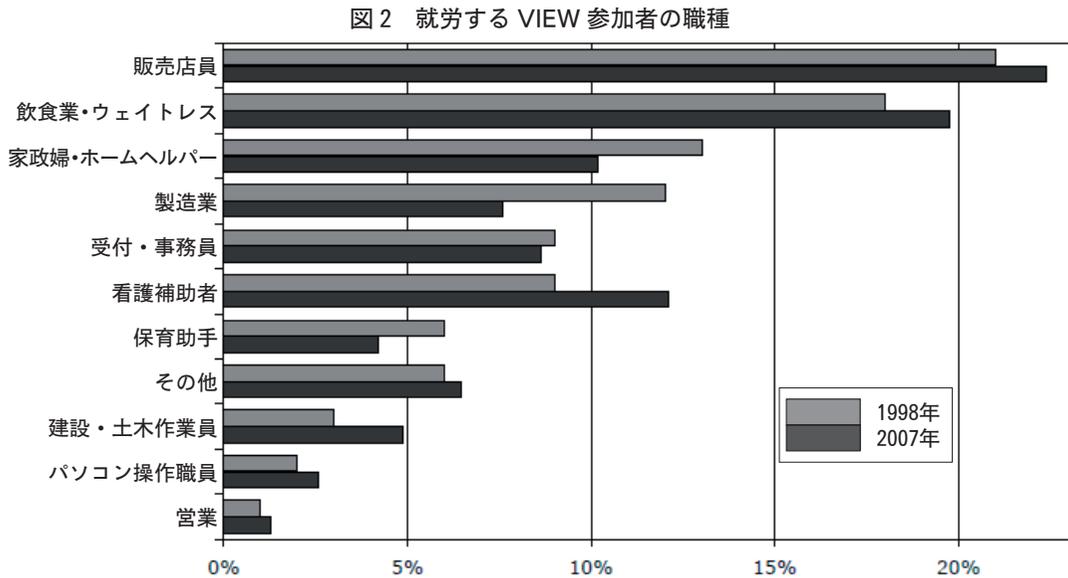
ドルである。

ちなみに、月収1,140ドルを年換算すると13,680ドルになる。典型的な福祉受給者は母子3人家族であり、2006年の3人家族の連邦貧困ラインは16,242ドルであった。年間所得が13,680ドルであれば、所得税制のEITC（Earned Income Tax Credit：勤労所得税額控除）から4,520ドルの給付を受け取ることができるので、このEITCを加えれば、年間所得は貧困ラインを超えることになる⁴²⁾。

福祉を離脱して就労した人々は、こういった仕事に就いているのか。図2は就労するVIEW参加者の職種を1998年と2007年について示している。この図から、販売店員と飲食業・ウェイトレスが圧倒的に多いことがわかる。表4で示したように、平均時給は2007年に7.63ドルであり、販売定員で7.37ドル、飲食業・ウェイトレスで6.56ドルである。

1999年調査で福祉離脱後から調査時までの1年の間、福祉離脱者の半数は同じ仕事で働き続けた。この働き続けた人々は、おそらく所得税を通じてEITCを受け取ることで、貧困ラインより高い所得を得ることができたであろう。

こうした人々が長く働き続けて経済的に自立するためには、保育、医療保険、通勤補助、



出所：Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008a), p. 8.

42) EITCの詳しい仕組みは根岸毅宏(2006)を参照されたい。EITCは税額控除であるが負の所得税と同じく給付機能を持ち、EITCの税額控除額が所得税額よりも大きければ、差額が給付されるのである。年間所得13,680ドルは、母子3人家族の課税最低限を下回るのので、所得税の税負担を負わずに、EITCが全額給付されることになる。

表4 就労する VIEW 参加者の職種別時給

	1998年平均時給	2007年平均時給
平均	\$5.84	\$7.63
販売店員	5.81	7.37
飲食業・ウェイトレス	5.46	6.56
家政婦・ホームヘルパー	5.60	7.12
製造業	5.98	7.90
受付・事務員	6.97	9.32
看護補助者	6.05	8.25
保育助手	4.16	6.32
その他	6.01	8.17
建設・土木作業員	6.63	8.61
パソコン操作職員	6.85	8.55
営業	7.54	9.76

出所：Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008a), p. 8.

住宅などが確保できるかどうか重要になるので、保育、医療保険、通勤補助、住宅を詳しくみよう。

ヴァージニア州では保育サービスについて、13歳未満の児童を対象とする5つのプログラムがある⁴³⁾。

第1はTANF保育(TANF Child Care)プログラムであり、VIEW参加者の扶養児童が対象になる。

第2はFSET保育(Food Stamp Employment and Training Child Care)であり、食料スタンプ受給者が職業教育・訓練に参加するために保育が必要な場合に保育サービスを提供するプログラムである。TANF保育とFSET保育は、現金扶助受給者や食料スタンプ受給者であることが受給要件である。

第3は、移行保育(Transition Child Care)であり、TANFの現金扶助受給者が福祉を離脱した後の1年間に限り、保育サービスを提供するプログラムである。

第4はヘッドスタート延長保育(Head Start Wrap-Around Child Care)であり、就学前児童教育であるヘッドスタートに参加する児童を延長して預かるプログラムである。移行保育、ヘッドスタート延長保育、FEE保育は、州内を3つの地域に分け、それぞれに1ヵ月あたりの所得上限を定めている。グループ1地域は次のグループ2とグループ3以外であり、グループ2地域は州都リッチモンド市周辺からヴァージニア・ビーチに至る地域、グループ3地域はワシントンDCに隣接する北ヴァージニア地域である。所得上限は、それぞれ順に連邦貧困ガイドライン150%、160%、185%である⁴⁴⁾。

43) Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008b)を参考にした。

44) 公的扶助制度や福祉サービスの受給要件である所得上限に使う貧困ガイドライン(Poverty Guideline)は、2007年に2人家族で年間13,690ドル、3人家族で年間17,170ドル(アラスカとハワイを除く)であり、

第5はFEE保育（FEE Child Care）であり、低所得な家族に保育サービスの提供するプログラムである。

保育サービスの有無について、1999年調査では13歳未満の児童を扶養していた397人が回答した。表5で示すように、29.5%は政府から保育サービスに関する何らかの給付を受けていた。26.7%は申請すれば保育サービスを受給できると考えているものの申請しない人々であり、残りの42.8%は受給資格がないか、受給資格がないと思いつくか、サービスの存在を知らない人々であった。保育費の自己負担については、表6で示すように、43.0%はゼロであり、6.8%は政府から保育サービスがすべて提供されているためにゼロであった。自己負担をしている人々のうち、政府からサービスが提供されている98人は1ヵ月平均で130ドル支払い、政府から何らの保育サービスが提供されていない人々は1ヵ月平均で232ドル支払った。

次に、ヴァージニア州では低所得者に対して3つの医療プログラムがある⁴⁵⁾。

第1に、低所得者への医療扶助であるメディケイドである。メディケイドは、その対象が医療困窮者、妊婦、19歳未満の児童、福祉離脱者などに分かれ、それぞれに所得上限が定められている⁴⁶⁾。なお、福祉離脱者に離脱後1年間に限り認められる延長措置の所得上限は、連邦

表5 保育サービスの利用状況 (%)

回答数 397 人	(%)
保育サービスを受けている	29.5
保育サービスの受給資格があることに気づいているが申請しない	26.7
保育サービスの受給資格があることに気づいていないので申請しない	42.8
保育サービスの存在を知らない	1.0

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 15.

表6 1ヵ月あたりの保育費の自己負担 (%)

回答数 397 人	(%)
ゼロ	43.0
学校のみ	11.8
友達か近親者にお願している	24.4
すべて政府から提供されている	6.8
1-100 ドル	12.6
101-200 ドル	19.4
201-300 ドル	11.6
301-400 ドル	5.8
401 ドル超	7.6
政府から保育サービスを受け取っている家族の自己負担 (98 人)	\$130
政府から保育サービスを受け取っていない家族の自己負担 (153 人)	\$232

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 14.

月額に換算すると2人家族で1,141ドル、3人家族で1,431ドルになる。貧困者を測定するために用いる貧困ライン（Poverty Threshold）は、2007年に2人家族で年間13,954ドル、3人家族で年間16,530ドルである。貧困ガイドラインは、消費者物価に応じて毎年改定される貧困ラインの簡易版といえる。詳しくは、(<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#differences>)を参照されたい。

45) Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008c).

46) *Ibid.* では、それぞれの所得上限とその計算方法が詳細に記されている。また、メディケイドについては櫻井潤 (2006) が詳しい。

貧困ガイドラインの185%である。

第2に、18歳以下の無保険な児童への医療補償であるCHIP (Children's Health Insurance) のヴァージニア州プログラムであるFAMIS (Family Access to Medical Insurance Security) である⁴⁷⁾。FAMISは18歳以下の無保険の児童を対象とし、所得上限は連邦貧困ガイドラインの200%である。FAMISに加入するための保険料は、家族の所得の10%を上限に設定されている。

第3に、州独自のプログラムであるSLH (State and Local Hospitalization) である。SLHは、メディケイドの受給資格は持たないものの、所得が連邦貧困ガイドライン100%未満の人々を対象とする、ヴァージニア州独自のプログラムである。

医療保険（扶助）の有無について、1999年調査で779人が回答している。表7で示すように、57.6%がメディケイドのみでカバーされ、8.9%がメディケイドと民間医療保険でカバーされている。15.1%は民間医療保険のみでカバーされ、18.4%が無保険である。

表7 医療保険（扶助）の有無 (%)

回答数 779 人	家族	成人	児童
メディケイドのみ	57.6	41.8	55.2
民間保険とメディケイド	8.9	2.2	4.4
民間保険のみ	15.1	17.1	12.8
無保険	18.4	38.9	27.6

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 38.

通勤補助に関しては、TANF 資金を使ってサービスを提供することが認められている。その内容は、公共交通の定期券を与えたり、自動車の修理費用を賄ったり、自動車の購入のための補助を行ったり、公共交通機関を運行させるものである⁴⁸⁾。これらを裁量的に支出できるようになったのも、TANF 包括補助金の支出範囲を広げた1996年福祉改革の結果である。

通勤手段については、575人が回答している。表8で示すように、50.3%は自家用車を運転して通勤し、20.9%は家族や友達などの車に同乗する。15.1%は公共交通機関を使い、10.0%は歩いて通勤する。残りはその他である。

住宅補助プログラムは、公営住宅でも家賃補助でも、主として次のような仕組みである。所得上限は地域の所得中位値の50%であり、家賃の上限は家族の所得の30%である⁴⁹⁾。家族の所得の30%が家賃に満たない場合に、家賃補助が提供される。

住宅については、736人が回答している。表9で示すように、福祉離脱時に、公営住宅に住んでいた人は33.4%、住宅補助を受けていた人は12.5%であり、何らの補助も受け

47) CHIPとメディケイドについては、中浜隆(2008)が詳しい。

48) 塙武郎(2006)注14では、ワシントンDC周辺の小型バスの例を紹介している。

てなかった人が54.1%である。それから1年後の調査時には、それぞれ29.9%、14.6%、55.5%である。半数程度は公営住宅に住むか、住宅補助を受けている。

1ヵ月の平均住宅費については758人が回答した。24.9%は住宅費がゼロである。これらは、親と同居したり、公営住宅に住んでいると予想される。住宅費を払っている人の1ヵ月の平均は、福祉離脱時が198ドル、調査時が213ドルである。

以上のことから、公的な支援を受けていない場合、保育につ

いては1ヵ月平均で232ドルかかり、住宅については1ヵ月平均で213ドルかかることがわかる。1999年調査では、調査時に就労していた423人の1ヵ月の収入は1,261ドルである。ここから、1ヵ月平均の保育費と住宅費を差し引くと、816ドル残る。医療保険については、福祉を離脱して1年が経過するとメディケイドの延長措置が終了するので、その後雇用主から医療保険が提供されるのか、提供されても本人負担分の保険料を払えるのか、という問題が残る⁵⁰⁾。通勤手段では、自動車を保有する人々と公共交通機関を利用する人々の60.3%を除いて、残りの4割は自らの通勤手段を持つこと、すなわち自動車を購入できるのが、通勤手段の確保や自由に職場を選ぶという点から重要であろう。果たして、残った816ドルで、医療保険に加入し、自動車を購入することはできるのだろうか。

1999年調査は、福祉受給者の離脱後の動向を知ることができる数少ない資料であるが、調査時の限られた質問への回答しかわからない。そこで、福祉離脱後にまったく働いていないと回答した119人の理由から、就労する上での障害をみよう。

表10で示すように、27.7%は健康上の問題があり、16.0%は仕事を探すことができな

表8 通勤手段 (%)

回答数 575 人	(%)
自家用車の運転	50.3
家族や友達の車に同乗	20.9
公共交通機関	15.1
徒歩	10.0
雇用主が提供している	1.7
福祉事務所提供している	0.5
その他	2.0

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 11.

表9 平均家賃と住宅補助の有無

	福祉離脱時	調査時
1ヵ月あたりの平均家賃 (回答数 758 人)	\$198	\$213
住宅補助の有無 (回答数 736 人)		
なし	54.1%	55.5%
公営住宅に住んでいる	33.4%	29.9%
家賃補助を受けている	12.5%	14.6%

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 28.

49) Fairfax County Redevelopment and Housing Authority (1), Fairfax County Redevelopment and Housing Authority (2) を参考にした。

50) 雇用主提供医療保険と無保険者問題は長谷川千春 (2006), 長谷川千春 (2008) が詳しい。

いでいる。21.9%は保育を自ら行うことを望んだり、保育所が近くになかったり、費用が払えなかったりした。10.1%は通勤手段を欠き、9.1%は家族に心身障害者がいてケアしなければならず、15.2%はその他の理由で就労していない。

就労という観点からは、保育サービスと通勤手段を確保することが重要である。この2つを確保した後で、経済的に自立するためには医療保険と住宅を手にする必要がある。

就労を続けて、少しずつ賃金が高くなるキャリアの階段を登るためにも、福祉離脱者はフルタイムで就労することや、就労後も職業教育・訓練プログラムを受ける必要があり、地方政府や地域の営利・非営利団体は、キャリアの階段を登ることができるように、職業教育・訓練プログラムを提供する必要がある。

表 10 福祉離脱後に働かない理由 (%)

回答数 119 人	(%)
健康上のトラブル	27.7
仕事が見つからない	16.0
通勤手段がない	10.1
子供の世話をしたい	10.1
病人がいる	9.2
保育サービスを見つけることができない	7.6
保育サービスの費用を負担できない	4.2
学校に通っている	1.7
その他	13.4

出所：Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), Table 6.

VI. 1996 年連邦福祉改革の成果

連邦福祉改革法の再承認に関する連邦政府の議会公聴会の議論から、1996 年連邦福祉改革の成果をみるが、ここで議論される成果は、連邦政府の成果ではなく、1995 年ヴァージニア州福祉改革のような各州の福祉改革の成果を総合したものが、アメリカ全体の成果として連邦政府の議会公聴会で議論されるのである⁵¹⁾。

2006 年の下院歳入委員会の公聴会『1996 年福祉改革の成果評価』(以下、成果評価公聴会)では⁵²⁾、1996 年当時の議会予算局のオニール (June O'Neill) 局長が、1996 年連邦福祉改革の成果評価を以下のように証言した。

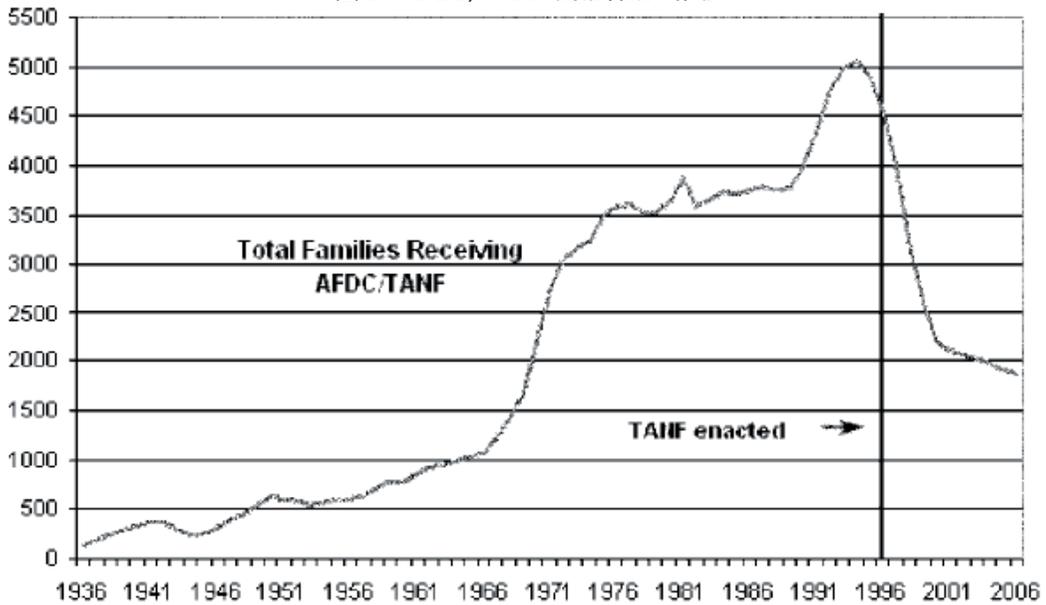
まず、オニール元局長は 1996 年福祉改革の「最も著しい成果は福祉受給者を減少させたこと」であり、「福祉を受給する家族の数を 50%減少させた」(図 3 参照)と述べた⁵³⁾。

51) 1996 年連邦福祉改革法は 2003 年までにその成果が評価され、再び承認するか、議論することになっていた。しかしながら、2003 年にイラク戦争が起こったこともあり、連邦福祉改革法は再承認されないまま、それ以降も延期されていた。その後、2005 年財政赤字削減法 (Deficit Reduction Act of 2005) で、いくつかの項目が修正され、2006 年に連邦福祉改革法は再承認されるのである。

52) U. S. House, Committee on Ways and Means (2006)

53) *Ibid.*, p. 63.

図3 AFDC/TANF 受給者数の推移



出所：U. S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (2006), p. 67.

その上で、福祉受給者の大半を占める母子家族について、次の5点を指摘した⁵⁴⁾。

第1は、母子家族の母親が福祉を受給する割合が減少したことである。福祉を受給する割合は1995年に34%であったが、2001年に10%に減少し、その後も低い水準が続いている。とくに、1996年以前は高校を中退した母子家族の母親の半数以上が福祉を受給したが、2004年には19%にまで減少した。

第2は、就労する母子家族の母親の割合が増加したことである。その割合は1995年に61%であったが、2000年には73%に上昇し、2003年に63%に減少するものの、その後もその水準を維持している。とくに、高校を中退した母子家族の母親のうちで就労する割合は、1996年以前は1/3程度であったが、それ以後はほぼ半数に達しているのである。

第3は、母子家族の母親の所得の上昇についてであり、次の2つのことを指摘する。1つ目は時給の上昇である。1995-2005年の間に、18~44歳の母子家族の母親の時給は実質で7%上昇し13ドルを超えた。高校を中退した母子家族の母親の時給は実質で4%上昇し9ドル程度になった。

2つ目は、税引き後の現金・現物給付込みの所得に占める福祉の割合が減少したことである。母子家族の税引き後の現金・現物給付込みの所得は、1995年35,195ドル、2000年39,862ドル、2004年40,301ドルであり、高校中退のそれは27,175ドル、29,003ドル、

54) 5点の指摘は、*Ibid.*, pp. 63-70. をまとめたものである。

29,088 ドルである。これらについて所得源泉別の構成比をみると、母子家族の稼得所得と福祉の構成比は、1995年に72.8%と28.8%であり、2000年には83.6%と12.9%、2004年には75.6%と10.1%である。高校中退者では、1995年に49.7%と47.8%であり、2000年に67.9%と25.9%、2004年に58.5%と18.7%である。このように、税引き後の現金・現物給付込みの所得は少しずつ上昇しながら、その構成比をみると稼得所得が増加し、福祉が減少しているのである。

第4は、母子家族の児童の貧困率が減少したことである。1980年代と1990年代初頭の間、夫婦家族の児童の貧困率は10%から12%の範囲にあったが、母子家族の児童の貧困率は50%程度であった。1994年以降、児童の貧困率は減少をたどり、夫婦家族のそれは2004年に10%を下回った。母子家族のそれは、1995年から2000年にかけて43%から33%に減少したものの、2003年には35%へと上昇し、2004年にもわずかに増加した。

第5は、10代の女性の婚姻外出産率が低下したことである。10代で子供を出産し福祉を受給することは、福祉受給者の典型例である⁵⁵⁾。1995年から2005年の間に、15～44歳の1,000人の未婚の女性のうち婚姻外出産した者の割合は44.3%から47.5%に上昇したが⁵⁶⁾、10代に限れば43.8%から34.5%に減少した。

こうした1996年連邦福祉改革の成果に対して、シンクタンク Center on Budget and Policy Priorities のパロット (Sharon Parrott) は、1990年代と2000年代の違いを次のように指摘する⁵⁷⁾。

受給者の減少、就労者の増加、児童の貧困の低下など、TANF についていつも指摘されることでは不十分である。1990年代を通して、TANF 受給者と児童の貧困率は減少した。その理由はさまざまである。福祉改革はそのうちの1つにすぎなく、経済状況と就労促進・支援策の拡大の影響もある。…2000年を過ぎて、経済が不況に入り、労働市場は弱まり、失業率は高くなり、貧困な児童が増えた。とりわけ、貧困ラインの半分未満の所得しかない厳しい貧困状況にいる児童が増えた。

2000年代には、経済不況にもかかわらず TANF 受給者が減少している状況を指して、パロットは「現金扶助も就労に関するサービスも受けずに、厳しい貧困の下で児童を扶養する家族が増えたことを意味する」と指摘する⁵⁸⁾。先のオニールも母子家族の児童の貧困率が2003年以降、上昇したことを指摘する。

55) 砂金玲子 (1997) に具体的な様子が描かれている。

56) National Center for Health Statistics (2007), Table 19.

57) U. S. House, Committee on Ways and Means (2006), p. 71.

58) *Ibid.*, p. 71.

しかしながら、アメリカの福祉政策はそれらを救済するために現金扶助を拡充する方向に向かわない。福祉を受給し続けることを可能にすれば、「福祉依存」を生み出した状況に戻ってしまうことになる。福祉を受給し続ける状況については、以下の2つの議会公聴会の引用が示している。

2005年の下院教育と労働力委員会（Committee on Education and the Workforce）の公聴会『福祉改革：労働及び保育分野の再承認』（以下、再承認公聴会）で、カリフォルニア州選出の共和党の下院議員マッキオン（Howard Mckeen）は、自立支援センターを訪問した際に、福祉を受給していた過去を語ってくれた女性のエピソードを述べ、現金扶助をもらって生活を送る状況を紹介する⁵⁹⁾。

福祉を受給していた時、彼女は朝起きて働きに行くこともなく、子供のために新しい靴を買う余裕もなかった。子供を学校に送っていくが、それは彼女の好きなことではなかった。なぜなら、別れ際に子供から「今日、何するつもりなの」と聞かれるからである。仕事をすることで、彼女はこの問いから逃れることができ、子供たちに靴を買ってあげられるようになった。彼女は「福祉に戻りたいと思ったことは一度もない」という。

ペンシルベニア州選出の共和党の上院議員サントルム（Rick Santorum）は、上述の2006年の成果評価公聴会で、自らの事務所で雇った元福祉受給者のエピソードを紹介する。以下はその要約である⁶⁰⁾。

1996年にフィラデルフィアの同議員の事務所で、ターナー（Michelle Turner）という女性を受付として雇った。当時、彼女は父親の異なる2人の娘の母親であった。ティーネージャーで家を出て、子供が生まれてからの5年間は福祉の受給と非受給を繰り返しながら、夫からの虐待でシェルターに非難することもあったという。サントルム議員の事務所に来る前に、ドレクセル大学で学び、ホームレスや家庭内暴力の被害者などの緊急避難センターで研修し、その後同議員の事務所で雇われたのである。2000年の春には結婚して3人目の娘を授かり、2003年には事務所を辞めて、ドレクセル大学の外科で事務員として働き、夫と家を購入したのである。この彼女に、仕事を得るかわり福祉を受給し続けた場合についてサントルムは尋ね、彼女は次のように答えたという。

「私は結婚したでしょうが、（家庭内暴力により：引用者）虐待を受ける状況に陥るような関係を繰り返していたと思います。上院議員の事務所で働くこともなく、良い夫とめぐり合うこともなく、家を購入することもなかったでしょう⁶¹⁾。」

連邦政府の保健・人的サービス省のホーン（Wade F. Horn）次官補は、2005年の再承

59) U. S. House, Committee on Education and the Workforce (2005), p. 11. からエピソードをまとめた。

60) U. S. House, Committee on Ways and Means (2006), p. 16. からターナーのエピソードをまとめた。

61) *Ibid.*, p. 16.

認公聴会で、「福祉改革は次の局面に移る時期だと考えている」と述べ、今後の方向性を示した⁶²⁾。具体的には、「パートタイムの仕事ではなくフルタイムの仕事に福祉を受給する人々が挑むことであり、その理由は「賃金の低い、パートタイム労働に就いたら、(収入が現金扶助の所得上限を超えるため：引用者) 現金扶助の受給資格を失ったまま、貧困者になってしまう」からである⁶³⁾。そして「私たちは、福祉受給者をパートタイムで働く能力しかないとみなすのではなく、最終的にはフルタイムで働くことができるとみなし、フルタイム労働を重要視する方向に向かう必要がある」と言う⁶⁴⁾。

このように、ホーン次官補は「福祉改革の次の局面」として、貧困から脱却して経済的な自立を果たす上でのフルタイム労働の重要性を指摘した。

VII. 2006年の連邦福祉改革法の再承認

1. 再承認の議論と内容

福祉改革の再承認の議論において、最大の焦点は次の2つであった。第1はTANF包括補助金の総額が引き上げられるのかどうかであり、第2は州政府に課される労働参加率がどのくらい引き上げられるのかである⁶⁵⁾。

TANF包括補助金は、1996年に連邦予算の総額が毎年164億ドルに設定されてから、そのまま固定され増額されなかった。1996年の164億ドルを、消費者物価の上昇に合わせて上昇させてその実質価格を維持すると、2006年には211億ドルになった⁶⁶⁾。物価上昇という要因を考慮すると、TANF包括補助金は1996年から2006年の間に、実質価値が22%減少したことになる。2006年の再承認の際にも、TANF包括補助金は増額されず⁶⁷⁾、2007-2011年度にかけて連邦政府の予算総額が毎年164億ドルに固定されたままになった⁶⁸⁾。

労働参加率は、次のように変更された。まず、基準年が1995年から2005年に改定され

62) U. S. House, Committee on Education and the Workforce (2005), p. 24.

63) *Ibid.*, pp. 24-25.

64) *Ibid.*, p. 25.

65) 再承認に伴う改正の内容はU. S. National Archives and Records Administration (2008) が詳しい。

66) U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Consumer Price Indexes の Inflation Calculator より計算した。

67) 2003年度末に、TANF包括補助金の繰越が23億ドルあった (U.S. Department of Health And Human Services (2006), Tale A.)。これがTANF包括補助金が引き上げられなかった理由の1つであると考えられる。

68) 州政府が義務づけられた実績維持支出も、1994年度のAFDCに関連する州政府の実績額の80%で固定された。実績維持支出も物価上昇を考慮すると、その実質価値は減少したことになる。

た。2005年の福祉受給者を100として、TANF 包括補助金が減額されないためにクリアすべく労働参加率は、成人がいる家族で50%、2人親がそろっている家族で90%になった⁶⁹⁾。この労働参加率を州政府がクリアできなかった場合の減額措置は、以前と同じで、TANF 包括補助金が1年目に5%、2年目以降は2%ずつ加算され、最大で21%も削減されるのである。

最も大きな変更点は、基準年の1995年から2005年への変更である。1996年以降に、TANFの現金扶助受給者は著しく減少したので、基準年である1995年の受給者を100とした場合、福祉から離脱した人々だけで、州政府は連邦政府が定めた労働参加率をクリアすることができた。しかし、2005年時点で、TANFの現金扶助受給者数は大きく減少しているため、基準年である2005年の受給者を100として、連邦政府が定めた労働参加率をクリアするためには、州政府は以前よりも受給者の多くを労働活動に参加させなくてはならないのである⁷⁰⁾。

2. さらに就労を重視する方向へ

労働参加率に関する連邦規定の変更からわかるように、2006年の連邦福祉改革法の再承認では、就労をさらに重視する方向性が示されたのである。この就労をさらに重視することが、連邦政府の保健・人的サービス省のホーン次官補が述べた「福祉の次の局面」であり、次のような「職業教育・訓練プログラムへの期待」につながるのである。

すなわち、TANFなどの福祉プログラムを担当する福祉事務所と、職業紹介や職業教育・訓練などのサービスを提供するキャリア・センターを統合し⁷¹⁾、1つの事務所で福祉と雇用に関するプログラムを提供できるようにして、職業教育・訓練プログラムの技術革

69) 参加させる労働時間は、1人親家族の成人は児童が6歳未満の場合に週に20時間、6歳以上の場合に最低で週に30時間である。2人親家族の場合は2人の合計で最低週に35時間であり、TANF 補助金を財源に含む保育サービスを受け取っている場合は2人の合計で最低週に55時間である。

70) ヴァージニア州アーリントン・カウンティでの聞き取り調査で、職業教育・訓練を担当するウォレス(Cheryl Wallace)は、2005年時点の現金扶助受給者は心神に障害を抱えていたり、何らかの依存症があったり、家族に障害者がいたりして、就労する上で障害を持つ人が多いので、この労働参加率をクリアすることは難しいと述べていた。とくに、2人親家族の90%は達成できないと言った。

71) キャリア・センターは、求職活動と職業教育・訓練サービスを提供するワンストップ・センターである。1998年労働力活用法(Workforce Investment Act)により、失業者だけでなく、所得が一定水準以下の就労者にも、職業教育・訓練を提供できるようになった。どの所得水準までを職業教育・訓練の対象にするかは、地域ごとに設けられたWIB(Workforce Investment Board)が、地域の実情に合わせて決めることになっている。このWIBのメンバーは、行政、地域の経済界やNPOから選ばれるので、地域のパートナーシップにより、その地域で経済的に自立できる所得水準に達するまで、地域経済のニーズに適った職業教育・訓練を提供することが可能なのである。

新を期待するのである⁷²⁾。

こうした方向性が示された後で、2005年の再承認公聴会では、福祉と雇用プログラムを統合したフロリダ州の例が紹介された⁷³⁾。フロリダ州は、福祉事務所とキャリア・センターを統合して1つの事務所で、2段階のサービスを提供している。第1段階では就労することを重視する就労第1アプローチが採用され、第2段階では一定の所得水準に達するまで職業教育・訓練に関する各種のサービスが提供されるのである。

第2段階には2つのプログラムがあった。1つは、経済的向上へのパスポート (Passport to Economic Progress) プログラムである。これは、連邦貧困ガイドライン150%未満の就労者を対象に、就労後も、キャリア・センター内のキャリア・マネージャーから自立計画に基づいて職業教育・訓練サービスが提供されるものである。

パスポート・プログラム参加者の賃金の中位値は、参加後の1度目の四半期に2,257ドル(年換算で10,108ドル)であったが、4度目の四半期には3,087ドル(年換算で12,348ドル)に上昇した。参加していない者の賃金の中位値は4度目の四半期でも2,595ドル(年換算で10,380)である。

もう1つは、キャリア向上・継続チャレンジ (CARC: Career Advancement and Retention Challenge) プログラムである。これは、連邦貧困ガイドライン200%までの所得水準の人々を対象にしたものであり、センターの職員、地域のNPOと企業などが、地域で必要とする労働技能を検討し、効率的に雇用とキャリアの向上を結びつけるものである。

参加者の賃金の中位値は、プログラムに参加した1度目の四半期に5,081ドル(年換算で20,324ドル)であり、続く2度目と3度目の四半期には7,732ドル(年換算で30,928ドル)に上昇した。CARCに参加する前と後で、賃金は52%上昇したことになる。参加していない者の賃金の中位値は3,064ドル(年換算で12,256)であった。

このフロリダ州の例は、ホーン次官補が指摘したように、福祉受給者をフルタイム労働に就けるだけでなく、行政、地域のNPOと企業が連携して、一定の所得水準が得られるような仕事を見つけ、そうした仕事で要求される労働技能を職業教育・訓練として提供するというのであり、そうなるようにキャリア・マネージャーが継続的に指導するというのである。

すでにみたように、1996年連邦福祉改革は、1990年代の経済好況を背景にして、福祉依存の状態にある福祉受給者を就労させるために、就労第1アプローチを採用した。2006年の連邦福祉改革法の再承認では、就労第1アプローチを継続しつつ、就労した後のキャ

72) U. S. House, Committee on Education and the Workforce (2005), pp. 38-39.

73) フロリダ州の事例は *Ibid.*, pp. 35-41. をまとめた。

リアの向上が強調されるとともに、就労をさらに重視する方向が示された。フロリダ州の例が示すように、福祉受給者の就労後のキャリアの向上を可能にするような職業教育・訓練プログラムが州政府の技術革新によって開発されれば、福祉離脱後に就労せずに深い貧困に陥った人々がいるという状況を克服できなくても緩和できることになろう。

連邦制における分権的なシステムのもとで、州政府が主導して、その成果に基づいてアメリカ全体の福祉政策が形成されるのであれば、州政府に重点を置いた検討がより一層必要になる。また、州政府の政策形成においても、州の中の先進的な地方政府によって実施された政策を、州政府のイニシアティブのもとで州内の地方政府に普及させるといった、連邦政府と州政府の関係に似たプロセスがあるとするならば、州の中での分権性という分権的なアメリカ・モデルのもう1つの側面を見いだすことができる。

今後は、ヴァージニア州ノーフォーク市やフロリダ州の具体的な事例を検討し、福祉政策という面から、連邦制における分権的なシステムとしてのアメリカ・モデルを明らかにしたい。

*本稿は、平成19年度國學院大學特別推進研究助成金による研究成果の一部である。

参考文献

- 秋山義則、前田高志、渋谷博史（2007）『アメリカの州・地方債』日本経済評論社。
- 砂金玲子（1997）『ニューヨークの光と陰』マルジュ社。
- 木下武徳（2007）『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社。
- 小林勇人（2006）「カリフォルニア州GAINプログラムの再検討 ―ワークフェア政策の評価に向けて―」『社会政策研究』Vol. 6。
- 財団法人自治体国際化協会（1992）『米国地方政府の新しい地域活性化政策 ―エンタープライズゾーン・プログラムを中心に―』（CLAIR REPORT），No. 58。
- 櫻井潤（2006）「アメリカの医療扶助と州・地方財政」，渋谷博史・Cウェザーズ『アメリカの貧困と福祉』日本経済評論社。
- 渋谷博史（2005）『20世紀アメリカ財政史Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』東京大学出版会。
- ジェーン・ノッデル、秋山義則（1997）「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」，渋谷博史，井村進哉，中浜隆編『日米の福祉国家システム』日本経済評論社。
- 杉本貴代栄（2003）『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房。
- 塚谷武文（2008）「アメリカの雇用税額控除」『社会科学研究』第59巻，第5・6号。
- 中浜隆（2006）『アメリカ民間医療保険』日本経済評論社。
- 中浜隆（2008）『アメリカの医療扶助改革と民衆医療保険』『社会科学研究』第59巻，第5・6号。
- 根岸毅宏（2006）『アメリカの福祉改革』日本経済評論社。
- 長谷川千春（2006）「アメリカの無保険者問題」，渋谷博史・Cウェザーズ『アメリカの貧困と福祉』日本経済評論社。
- 長谷川千春（2008）「非正規雇用の医療保障」『社会科学研究』第59巻，第5・6号。
- 塙武郎（2006）「アメリカの公共交通財政」，渋谷博史・前田高志『アメリカの州・地方財政』日本経済評論社。
- 久本貴志（2008）「カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジにおける職業訓練プログラム」『社会科学研究』第59巻，第5・6号。

- Carter, Clarence, Denise Dunbar, Sally Micks, Martin Brown, and Martin Davis-Johnson (1997), "Virginia Promoting Independence and Employment," *Public Welfare*, The American Public Welfare Association, Summer.
- Commonwealth of Virginia, Commission on Stimulating Personal Initiative to Overcome Poverty (1994), *Commission on Stimulating Personal Initiative to Overcome Poverty*, House Document, No. 65.
- Commonwealth of Virginia, Department of Housing and Community Development (1), *Virginia's Enterprise Zone Program*. (<http://www.virginiaallies.org/pdfs/Articleonlocalenterprisezones.pdf>)
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2005), *Annual Statistical Report*.
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2006), *Annual Statistical Report*.
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2007a), *Annual Statistical Report*.
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2007b), *Report on the Virginia Independence Program and Other Projects Funded with the Temporary Assistance for Needy Families Block Grant*.
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008a), *Annual Statistical Report*.
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008b), *Child Care Subsidy and Services*. (http://www.dss.virginia.gov/files/division/cc/policy_manual/manual_03-28-2008.pdf)
- Commonwealth of Virginia, Department of Social Services (2008c), *Medicaid Eligibility Manual* (http://www.dss.virginia.gov/benefit/me_famis/manual.cgi)
- Commonwealth of Virginia Employees (1995), "Virginia Launches Bold New Welfare Program," *Commonwealth Currents*, Vol. 1, Num. 2.
- Commonwealth of Virginia, Joint Legislative Audit and Review Commission (1999), *Virginia's Welfare Reform Initiative: Implementation and Participant Outcomes*, Senate Document, No. 21.
- Commonwealth of Virginia, Joint Subcommittee Studying (1991), *The Labor Force Needs of the 1990's*, Senate Document, No. 32.
- Commonwealth of Virginia, Joint Subcommittee Studying (1992), *To Study the measures Necessary to Assure Virginia's Economic Recovery*, House Document, No. 37.
- Commonwealth of Virginia, Office of the Governor (1997), *Welfare Works: Virginia's Personal Responsibility Renaissance*, 1997 Annual Preview.
- Commonwealth of Virginia, Secretary of Commerce and Trade (1994), *The Feasibility of Various State and Local Governmental Incentives to Encourage Economic Development*, House Document, No. 59.
- Edds, Margaret (1995), "Welfare Reform Work to Begin the State's Challenge It Soon will Be up to Virginia's Welfare Recipients to find out If Workfare Theory Works," *The Washington Post*, Jan 15.
- Fairfax County Redevelopment and Housing Authority (1), Fairfax County Rental Program. (<http://www.fairfaxcounty.gov/rha/rentalhousingprograms/fcrp.htm>)
- Fairfax County Redevelopment and Housing Authority (2), Public Housing Rental Program. (<http://www.fairfaxcounty.gov/rha/rentalhousingprograms/ph.htm>)
- Knepler, Mike (1994), Welfare Reform: Norfolk Ahead of the Curve, *The Virginian-Pilot*, December 13.
- Kuhns, Carole, Anne Gordon, Roberto Agodini, and Renee Loeffler (1999), *The Virginia Closed Case Study: Experiences of Virginia Families One Year After Leaving Temporary Assistance for Needy Families*, the Center for Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Lyles, Charlise(1994), Welfare Fever, *The Virginian-Pilot*, July 21.
- National Center for Health Statistics (2007), *National Vital Statistics Reports*, Vol. 56, No. 6,
- Parrott, Sharon, Liz Schott, Eileen Sweeney, Allegra Baider, Evelyn Ganzglass, Mark Greenberg, Elizabeth Lower-Basch, Elisa Minoff, and Vicki Turetsky (2007), *Implementing the TANF Changes in the Deficit Reduction Act: "Win-WIN" Solutions for Families and States*, Second Edition, Center for Budget and Policy Priorities & Center for Law and Social Policy.
- Pavetti, LaDonna, Nancy Wemmerus, and Amy Johnson (1999), *Implementation of Welfare Reform in*

- Virginia: A Work in Progress*, Final Report, Mathematica Policy Research, Inc.
- Ragan, Mark (2002), *Steps on the Path to Service Integration in Fairfax County, Virginia*, the Rockefeller Institute of Government for the Casey Strategic Consulting Group.
- Thomas, Bill(1994), Norfolk's Workfare Initiatives Have Created Job, *The Virginian-Pilot*, September 21.
- U.S. Department of Health and Human Services (2004), *Temporary Assistance for Needy Families Program*, 6th Annual Report to Congress.
- U.S. Department of Health and Human Services (2006), *Temporary Assistance for Needy Families Program*, 7th Annual Report to Congress.
- U. S. Department of Housing and Urban Development (2003), *Tax Incentive Guide for Businesses in the Renewal Communities, Empowerment Zones, and Enterprise communities*.
- U. S. House, Committee on Education and the Workforce (2005), *Welfare Reform: Reauthorization of Work and Child care*, 109 Congress, 1st Session.
- U. S. House, Committee on Ways and Means (1998), *1998 Green Book*.
- U. S. House, Committee on Ways and Means (2005), *Welfare Reform Reauthorization Proposals*, 109 Congress, 1st Session.
- U. S. House, Committee on Ways and Means (2006), *To Review Outcomes of 1996 welfare Reform*, 109 Congress, 2nd Session.
- U. S. National Archives and Records Administration (2008), *Federal Register*, Vol. 73, No. 24.

