

# アメリカ合衆国における個人の責任と福祉の理念

—1996年個人責任及び就労機会再調整法の分析・評価を中心として—

くろ だ あしや  
黒 田 有志弥

## 目次

序章	195
I. 本稿の課題	195
II. アメリカ合衆国の公的扶助制度	195
III. 1996年法制定までの経緯	196
IV. AFDCの下における受給資格要件等	197
V. 適用除外制度	197
第一章 TANF包括補助金制度	197
第一節 TANF包括補助金制度の導入の背景及び趣旨	198
I. 児童福祉政策・家族福祉政策としての性格	198
II. 福祉への長期依存の防止	198
第二節 TANF包括補助金制度の概要	198
I. TANF包括補助金制度	198
II. 州の福祉プログラム	199
第三節 TANF包括補助金制度の内容	199
I. 財源	200
II. 就労要件	203
III. 受給に対する制限	206
小括	207
第二章 TANF包括補助金制度の運用状況	208
第一節 TANF包括補助金等の利用状況	208
I. 連邦及び州の財源増加	208
II. 増加した財源の行方	209
第二節 受給者の就労促進のための措置	210
I. 就労促進のためのサービスの内容	210
II. 就労要件の運用	212
第三節 受給期間制限等の運用	213
小括	213
第三章 TANF包括補助金制度の効果	213

第一節 福祉からの自立と労働への参加の動向 .....	214
I. 福祉受給家庭数の推移 .....	214
II. 受給家庭の状況 .....	214
第二節 今後の予測 .....	216
小括 .....	218
終章 .....	218

## 序章

### I. 本稿の課題

本稿は、アメリカ合衆国における、いわゆる1996年福祉改革（Welfare Reform）の一側面に光を当て、その意義を一定程度明らかにすることを目的とするものである。

本稿で主に扱うのは、1996年個人責任及び就労機会再調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）<sup>1</sup>の制定によって創設された、貧困家庭に対する一時的扶助（Temporary Assistance for Needy Families：TANF）のための包括補助金（block grants）制度である（以下、この法律を「1996年法」、貧困家庭に対する一時的扶助のための包括補助金制度を「TANF包括補助金制度」という）。TANF自体は、各州によって運営される、それまでの要扶養児童家庭扶助（Aid for Families with Dependent Children：AFDC、以下「AFDC」という）に替わるものであり、全く新規に創設された制度ではない。しかし、連邦がこれまで州の家庭扶助プログラムに付与してきた補助金の仕組みが、この制度改革によって大きく変化したのである。そして、制度改革の目的を一言で言うならば、福祉<sup>2</sup>受給者数の増加を防止し、かつそれらの者の自立を促進することである。

アメリカの公的扶助（public assistance）制度<sup>3</sup>は、一般的に国民の最低生活を保障するというわが国の制度とは大きく異なっているため、アメリカの制度の考察が、日本の社会保障をめぐる問題解決に即座に直結するというわけではない。しかし、アメリカのような自由競争社会、それと表裏一体の貧困問題<sup>4</sup>を抱える社会において、福祉受給者の自立を促進するための制度設計がいかに図られているかを考察することは、日本の社会保障制度の将来像を模索するにあたって、有意義であるといえるだろう。制度の大枠を構想する際には、個人の責任を、公的責任との関係でどのように位置付けるか、という基本的な思考が必要となるからである。

ところで、このTANF包括補助金制度改革の大きな内容はわが国でも既に紹介されている<sup>5</sup>が、従来の制度内容との対比により、制度改革の意義を明らかにする必要があるだろう。また、1996年改革を検討・評価するためには、改革の影響を考察することも非常に重要である。具体的には、第一に、州が実際にどのような福祉プログラムを設計しているかを検討することが求められるし、第二に、1996年改革によって実際に福祉の受給者が減少したかどうか、福祉から自立した者をめぐる状況は改善されたのかを探求する必要がある。本稿では、以上の検討により、アメリカ合衆国の1996年福祉改革の意義を一定程度明らかにすることを試みたい。

### II. アメリカ合衆国の公的扶助制度

本稿は、児童を有する貧困家庭への扶助制度改革に焦点を当てるものであるが、ここで、アメリカ合衆国の公的扶助制度の全体像を概観しておこう<sup>6</sup>。アメリカ合衆国でも、貧困者の生活保障のための政策は、わが国と同様不可欠であり、いわゆる公的扶助制度として、連邦所管の制度及び州所管の制度が存在する。

第一に、連邦所管の制度としては、まず、補足的保障所得（Supplemental Security Income：SSI）がある。これは、社会保障法タイトルXVIに規定されている現金扶助制度であり、低所得で資産のない老人、盲人及び障害者を対象とする<sup>7</sup>。次に、フードスタンプ（Food Stamp：FS）が挙げられる。これは1964年フードスタンプ法<sup>8</sup>に規定されるもので、食糧切符（食糧購入の際、現金同様に使用できるクーポン）を支給する現物扶助制度である<sup>9</sup>。

第二に、連邦が管轄はしないが一定の関わりをもつものとして、まず、医療扶助（Medicaid）がある。これは社会保障法タイトルXIVに規定されているもので、貧困者に対する医療扶助制度であり、連邦が承認した各州の貧困者医療扶助計画に対し、連邦が補助・監督を行う。本稿で扱うTANF（IHAFDC）も、州がプログラムの設計・

運営を行うが、連邦が補助金を付与し、かつ州のプログラムの設定・運営に一定の要件を課すものとして、ここに位置付けられる<sup>10</sup>。

そして、第三に、州及び地方が独自に負担・運営する扶助として、一般扶助 (General Assistance : GA) がある。扶助の種類は州ごとにそれぞれ異なっており、現金扶助、現物扶助及びそれらの組み合わせが見られる。

### Ⅲ. 1996年法制定までの経緯

ここで、1996年福祉改革の検討に入る前に、それに至る経緯を簡潔に述べておきたい<sup>11</sup>。福祉改革によって創設されたTANFは従来のAFDCを引き継ぐものという性格も備えているので、ここではAFDCの沿革を辿ることになる。

#### 1. 制度の沿革

AFDCの沿革は、今世紀初期に、州・地方の専管で行われていた母親扶助 (Mother's Aid)、母親年金 (Mother's Pension) に遡ることができる<sup>12</sup>。これはほとんどの州で実施されていたものの、適用いかんは自治体に委ねられていた。また、州が財政的に関与したのは17州に過ぎず、給付額には大きな差異があった。そこで給付額の格差等の問題に対処するために、州への運営主体の移行と、連邦による財政的関与が必要となった。このような流れから、1935年、社会保障法制定時に、同法タイトルIV(A)に、児童扶助 (Aid to Dependent Children : ADC, 以下「ADC」という。) が規定されることになった。これは、親の不在、障害、死亡によって養育を欠く貧困児童に対して金銭扶助を行うものである。

このようにADCは、当初、児童への扶助とされていたが、1950年には児童の他に貧困親族1名が受給資格を得る者として加えられ、1962年に扶助を世帯単位で行うことを明確にするために、AFDCと名称が変更された。

#### 2. 給付内容の拡大

AFDC (1962年まではADC) は、制定時から、漸次、給付内容及び給付対象が拡大された。すなわち、1956年には、現金扶助に加えて、自立を助

成するために、リハビリテーションなどのソーシャル・サービスも提供されることになった<sup>13</sup>。1961年になると、親が失業中の者への扶助もADC-UP (Aid to Dependent Children of Unemployed Parents)として制度化された<sup>14</sup>。このADC-UPは、1967年に父親失業中の場合に付与されるAFDC-UFとなり、1979年に両親が失業中の場合に付与されるAFDC-UPとなった。1967年には緊急扶助 (Emergency Assistance : EA) プログラム<sup>15</sup>が加えられた。そして、1975年には、児童扶養実施プログラム (Child Support Enforcement Program) が社会保障法タイトルIV(D)に規定された。これは、児童の親が失踪した場合、親を探し出して児童扶養義務を履行させることとするものである。さらに1988年に、当時の貧困な母子家庭の問題に対応して<sup>16</sup>、家庭援護法 (Family Support Act of 1988)<sup>17</sup>が制定され、州は親が就労するために必要な保育サービスを提供し、交通費その他雇用関連経費を支給しなければならないとされた。また、AFDCの受給資格を失った者に対して、州は、その後12ヶ月保育サービスを提供しメディケイドを給付しなければならないとされた。

なお、金銭扶助の支給額については、制度発足から一貫して、州が独自に定めることができた。それゆえ、例えば1985年1月の時点で、所得を得ていない3人家族のAFDC受給世帯に対する州の支給額には、ミシシッピーの98ドルからアラスカの719ドルまで、広範な差異があった。

#### 3. 就労促進のための措置

以上に述べたAFDCの給付内容及び給付対象の拡大は、貧困児童・家庭への適切な支援を行い、かつ自立を促進するために進められたといえる。この方向に沿うものとして、後に述べるように、就労を促進させる諸政策も設けられた。

まず、1967年には、社会保障法タイトルIV(C)に就労促進プログラム (Work Incentive Program : WIN) が設けられ、受給者に雇用・職業訓練等のための登録が義務づけられた<sup>18</sup>。1971年には、登録者の最低15%を職に就かせることができなかつた州は、連邦補助金が打ち切られることと

なった<sup>19</sup>。

次に、1981年には、包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)<sup>20</sup>の下で、受給者に公共サービス労働を義務づける、コミュニティ就労経験プログラムが州の選択により実施できることになった (Workfare)<sup>21</sup>。この1981年法改正は受給資格要件の強化等とともに行われた、給付引き締め政策の一環としての性格も備えていた。

1988年には、家庭援護法により、労働機会基礎技能訓練 (Job Opportunity and Basic Skills Training: JOBS) プログラム (以下、「JOBSプログラム」という。) が設けられた。これによって、3歳以下の児童をもつ親以外の全ての者に、就労促進プログラムへの参加が義務づけられるようになった。

1996年福祉改革は、上記のような福祉からの自立を促進するという方向に基本的に沿うものである。

#### IV. AFDCの下における受給資格要件等

AFDCについては、受給資格に関していくつかの定めが置かれていた。それは、TANF包括補助金制度の下では、州が、概ね自由に設計できるようになったものである。ここでは、TANF包括補助金制度の検討に移る前に、AFDCが定めていた受給資格要件等について確認しておくことにする<sup>22</sup>。

##### 1. 受給資格要件

AFDCは、先にも述べたように、親の不在、障害、死亡、失業によって養育を書く18歳未満<sup>23</sup>の貧困児童のいる世帯を扶助の対象とする。

##### 2. 所得制限と所得控除

受給資格を失う総所得の制限は、州保護基準の185%までとされ、所得認定にあたり、連邦が規定する以下の控除を行う。すなわち、第一に、月額30ドルの基礎控除、第二に、残余の所得の3分の1控除である。そして、第三に、就労必要経費控除として月額90ドル、第四に、月額175ドル(2歳児未満の場合は200ドル)の児童保育控除を行

う。基礎控除は12ヶ月間、残余所得の3分の1の控除は4ヶ月間を限度として行われる。

##### 3. 毎月の報告、遡及家計調査要件

受給資格及び給付額は毎月、州の認定を受ける。受給資格認定はその月の世帯の状況に基づき、給付額は前月の世帯の算定可能所得や資産に基づき決定する。稼得所得のある者は、所得、家族構成、資産について毎月州に報告しなければならない。

##### 4. 就労要件

先に述べたように、受給者は就労促進プログラムに参加しなければならない。

##### 5. 資産制限

資産の保有制限は一世帯あたり1000ドル相当までとする。ただし、一定の住宅、自動車は別とする。連邦規則によると、衣服や家具等の基本的な日用品は除外される。

#### V. 適用除外制度

上記のように、州が運営するプログラムについては、給付の種類、受給資格要件等が定められていたが、多くの州では、1996年法制定前でも、州における福祉制度の改革を実施してきた。これは、連邦社会保障法の適用除外制度を通じて、AFDCプログラムを多かれ少なかれ修正する形で行われた<sup>24</sup>。そのため、連邦の立法が制定された際、改革の実施に関して、各州は異なる立場に立つことになった。つまり、1996年法の制定によって福祉制度を大幅に変更しなければならない州もあれば、連邦法の適用除外制度を利用し独自に福祉改革を実施していたため、福祉制度についてほとんど修正の必要のない州も存在した。例えば、オレゴン州では、1996年、適用除外制度の下で、州レベルで、福祉改革プログラムを実施した。他方で、カリフォルニア州は、1997年中ごろまでなお、福祉改革立法を制定していなかった。

#### 第一章 TANF包括補助金制度

第一章では、1996年法制定によって創設された、TANF包括補助金制度の内容を、従来の制度・運用との相違を踏まえつつ、検討を進める<sup>25</sup>。ここ

では、制度の詳細を述べる前に制度の趣旨と概要を確認しておく。

## 第一節 TANF包括補助金制度の導入の背景及び趣旨

### I. 児童福祉政策・家族福祉政策としての性格

1996年法<sup>26</sup>によって、それまでに存在していたAFDCは、貧困家庭に対する一時的扶助(TANF)に置き換えられた。その結果、TANF包括補助金制度は、基本的には、AFDCに代替する制度としての性格を有する<sup>27</sup>。したがって、州が設計・運営すべき貧困家庭に対する一時的扶助(TANF)の対象も、AFDCにおけるそれと同様に、児童を有する貧困家庭に限られる。その意味で、TANF包括補助金制度も、児童福祉政策または家族福祉政策という色彩を一定程度有している。このことは、1996年法のTANF包括補助金制度の規程にも示されている。すなわち、1996年法は、まず、結婚が繁栄する社会の基礎であり、かつ児童の利益を増進させるための基礎的な制度であること、そして、親が親としての責任を果たすことが、健全な児童の育成と児童の福祉に不可欠であるとする<sup>28</sup>。

このような理念に立つことを前提として、1996年法は、AFDC受給者の1960年以降の増加傾向<sup>29</sup>及び今後の増加の予測<sup>30</sup>を明らかにし、その要因が若年者の婚姻外妊娠及び婚姻外の出生<sup>31</sup>にあると考えられることを指摘している<sup>32</sup>。それゆえ、婚姻外妊娠の防止及び婚姻外出生の減少が政府の重要な利益であるとする<sup>33</sup>。そこで、1996年法の制定過程では、福祉政策を結婚の促進及び家族の結びつきの強化へシフトする必要性が強調されている<sup>34</sup>。

### II. 福祉への長期依存の防止

上記のように、1996年法は、AFDC受給者の増加を問題とし、その原因を婚姻外妊娠、婚姻外出生に位置付け、それらを防止することを目指すものであるが、そのような受給者の増加に加えて、

福祉制度と社会規範との関係も、問題となっていた。すなわち、福祉制度は、アメリカ社会の基本的な価値である労働及び個人の責任・自立を破壊していると考えられた<sup>35</sup>。具体的な数字については、福祉がそれへの長期の依存を奨励する結果をもたらしているとする証左として、福祉の受給者の90%が、結局は、2年以上給付を受けることとなり、76%の受給者が、5年以上福祉の給付を受けていることが挙げられている<sup>36</sup>。

## 第二節 TANF包括補助金制度の概要

次に、そのような趣旨により導入された、TANF包括補助金制度の検討に入る。ここでは、TANF包括補助金制度の意義の詳細な検討に移る前に、どのような仕組みにより福祉の受給者の自立促進を図っているかを概観しておこう。

### I. TANF包括補助金制度

TANF包括補助金<sup>37</sup>制度は、1997年度から2002年度にわたる7年間、連邦は、各年度総額165億ドルの補助金を州に対して付与するという制度である。この州全体に対する補助金額だけでなく、TANF補助金制度の下では、各州に対する連邦の支出も固定化されている<sup>38</sup>。さらに、州は、そのような固定化されたTANF補助金を全額受ける条件として、福祉プログラムへの従来の財政支出を相当程度維持すること(以下、この要件を「活動維持要件」という)を要求される。

各州は低所得家庭に対する新たな扶助プログラムを設計し、実施するのであるが、この際上記の、連邦のTANF包括補助金、及び、活動維持要件に従った州の一般財源からの支出という2つの財源を利用する。それにより各州は、1996年法の目的に従い、福祉よりも労働、依存よりも自立を促進するために、独自の福祉プログラム・政策を自由に設計することとなる。TANF包括補助金制度は、福祉プログラムの設計・運営について、州に対して、より大きな柔軟性(flexibility)を付与することを目的とする<sup>39</sup>。1996年法によって、序章で

述べた、州の福祉プログラムの要件は相当程度緩和された。これは、それまでの州が運営すべきAFDCプログラムは、その内容が連邦によりかなり詳細に決められていたために、州は、その実情に適合したプログラムを運営できなかつたという反省に基づくものである<sup>40</sup>。

## II. 州の福祉プログラム

上記のように柔軟性が付与される一方で、州のプランがTANF包括補助金制度の目的に適合したものであることを確保するために、1996年法は、州の家庭扶助プログラムについて一定の枠組みを設定している。

まず、抽象的には、州の福祉プログラムは、次の目的のために設計されることが求められる。すなわち、第一に、児童が、自宅または親族の家庭において養育されるように、貧困家庭に対して扶助を提供すること、第二に、就労準備 (job preparation)、労働及び結婚の促進によって、貧困状態にある親が政府の給付に依存するという事態を減少させること、第三に、婚姻外妊娠の発生を防止・減少させること、及び、両親の存する家庭の形成及び維持を促進することである。さらに1996年法は、あらゆる個人または家庭に対して、州のプログラムの下で扶助を受ける権原 (entitlement)<sup>41</sup>を付与するものではない、ということを明言する<sup>42</sup>。

具体的には、州は、連邦からの補助金を受けるために、次の諸要件<sup>43</sup>を満たした家庭扶助プログラムを策定し、連邦保健福祉省 (Department of Health and Human Services) 長官に提出しなければならない<sup>44</sup>。

第一に、TANF包括補助金の目的を達成するような、家庭扶助プログラムであることを要する。つまり、児童を有する貧困家庭に対し扶助を提供するものであることを基礎とする制度であり、かつ、扶助受給家庭の父母に対して、プログラムからの自立促進のために、就労準備、労働サービス等を提供するものでなければならない<sup>45</sup>。

第二に、州は、扶助の受給者についてその受給

期間が2ヶ月間に至った場合か、または、州が、当該受給者について労働活動に従事すべきであると判断した場合、当該受給者たる児童の親または養育者に対して労働活動に従事することを要求しなければならない<sup>46</sup>。その場合、当該受給者の従事すべき労働活動が1996年法の要件<sup>47</sup>を満たすことを、州は確保しなければならない<sup>48</sup>。また、受給者は、扶助の受給期間が2ヶ月に至った場合、コミュニティ・サービス活動に従事しなければならない。

第三に、婚姻外妊娠の発生を防止・減少させるために目標を設定し、そのための措置を採らなければならない<sup>49</sup>。これに関しては具体的な規定もあり、高等学校への通学またはそれと同等の職業訓練プログラムに参加しない、あるいは、成人保護者の下で生活しない未成年の親に対して扶助を提供することが禁止されている<sup>50</sup>。

第四に、継続、非継続を問わず、生涯で5年間給付を受けた者に対する扶助を禁止している<sup>51</sup>。つまり、扶助を受けてから通算5年を経過すると扶助を打ち切られるということである。州は、この5年の給付期間制限を短縮することもできる。

結局、これらの要件を満たし、受給資格及び給付に関する「公正」かつ「公平」な「客観的な基準」<sup>52</sup>を設けていれば、州ごとに、受給資格、支援の手法及び給付水準について自由に設計できる、ということである。

また1996年法は、州に対して最新の情報を連邦保健福祉省に提出することを求めている。これは、連邦保健福祉省が、州のプログラムが、TANF包括補助金の目的に適合的な政策を実施しているかどうか、進捗状況を把握するためである。

州がこれらの要件に反した場合には、連邦政府により補助金が減額される等の制裁を受ける<sup>53</sup>。

### 第三節 TANF包括補助金制度の内容

TANF包括補助金制度の内容をさらに、財源、就労との連携との強化、受給に対する制限という三つの角度から、詳細に検討することにしたい。

## I. 財源

TANF包括補助金制度を構成する要素の中で、財源提供の方式が制度の柱を成すものなので、最初にそれを詳述することにしよう。

### 1. 改正前の状況

TANF包括補助金制度の意義を確認するために、改正前の状況を概観しておく。

1996年改革前の福祉制度の主要な問題の1つは、構造上、受給者の福祉からの自立を促すインセンティブが機能しないという点であった。この原因は、第一に、AFDCにおいては、受給者は、受給要件を満たす限り受給が認められるため、その給付は無制限なものとなっていたことである。第二に、1996年法制定以前は、福祉プログラムを実施するために、連邦から州に、マッチング補助金が提供されていた。ことであるこの連邦のマッチング補助金とは次のようなものである。まず、州負担分は、州1人あたり所得水準を国民一人あたり所得水準で除した額の45%という算定式に基づいて求められる。そのため、所得水準の高い州ほど負担割合が大きくなる仕組みとなっている。次に、連邦負担分については、福祉プログラムにかかる費用全体を100%として、そこから州負担割合を差し引いた割合として計算される<sup>54</sup>。連邦のマッチング方式は、このような仕組みを採用しているため、概して、連邦の補助金額の上限は存在しなかった。その結果、受給件数及び給付費用が増加すると、連邦財源からの支出は、当該州の支出とともに増加することとなっていたのである。

### 2. 1996年法によるTANF包括補助金制度

その結果、州は、多くの家庭を長期間福祉に依存させる結果をもたらすような福祉プログラムを運営していたとしても、プログラムの運営にかかる膨大な連邦補助金を受けることができた。1996年法は連邦から州に対して付与される補助金を用いて、この問題に対処することを試みている。まずは、全ての州に対して、額を固定したTANF包括補助金の規定を適用する。さらに、非嫡出子の減少に対する報奨的助成金及び追加的な報奨的助成金という措置を設け、福祉からの自立を促進す

るインセンティブを付与している。

ただし、このように福祉からの自立促進という目的をあまりに推し進めることにより、州が貧困者を十分に救済できないという事態を引き起こすことも懸念された<sup>55</sup>。そこで、経済状況の悪化に伴う受給者の急激な増加等、不測の事態に対応するための、偶発危険基金、ならびに、人口増加に伴う補足的補助金等が設けられた。

以下、これらの補助金の内容を検討する。

#### (1) TANF包括補助金

##### ① 趣旨

TANF包括補助金制度の意義は、次のようなものである。

TANF包括補助金制度は、1996年度<sup>56</sup>から2002年度までの7年間にわたって、州に対し、一定額の連邦補助金の付与を保証する制度である<sup>57</sup>。この制度の下では、連邦政府は、州の福祉プログラムにかかる支出、または、当該プログラムが対象とする人数の変動に関係なく、一定額の補助金とどまる。

このような制度は、第一に、次のようなメリットを州にもたらす意義をもつ。すなわち、州が、福祉給付を受給していた家庭を福祉から自立させることにつき数年内に成果を挙げ、福祉支出を削減することができた場合であっても、2002年度までは、連邦補助金額を減額されることはない。それによって、州は、連邦からの補助金の削減を懸念することなく、長期的な計画に基づいて、福祉プログラムを策定することができる、ということである<sup>58</sup>。

そして、これは、財政的危険に対する責任を州に転嫁しているということでもある。1996年法制定前は、受給者数の増加等によって増加した費用は、連邦政府と州の双方が負担していた。他方、TANF包括補助金制度の下では、補助金の額は固定化されているため、偶発的に増加した費用の大部分は州が負担しなければならない。州は、とりわけ、財政難の時期には深刻な問題に直面することとなる。これがまさに、福祉受給者の福祉からの自立を積極的に支援するインセンティブを州に



与える。というのは、各州は、AFDCとは異なり、追加的な財源を連邦から得ることができないため、将来的な受給者の変動等に対応するためには、可能な限り福祉に対する支出を削減する必要があるからである。これが、第二の意義であるといえる。1996年法は、州が、このような将来の急激な福祉支出の増加等に対して備えることを可能にするための措置を設けている。すなわち、州に対し、TANF包括補助金の財源を翌年度以降に、際限なく、繰り越す権限を付与している。翌年度以降に繰り越された財源は、当該州が必要になるまで、連邦財務省が保持する。

このような不測の事態のための予算措置は、憲法上あるいは制定法上、州に課されている、一般財源予算の均衡を保つという要請からも重要となる。州は、急激に支出が増大する場合、予算の再配分、従前に配分した財源でまかなうべくプログラムの給付及びサービスの規模を縮小すること、または、税・利用料金を通じて、追加的に財源を確保しなければならなくなる。このような対応の必要性は、緊急財源 (rainy day fund) に蓄積があれば、軽減されうる。これらの残高は所定の年の赤字をカバーするために使われるものである。しかしながら、低所得家庭に対する扶助プログラムのために明確に指定された準備金 (reserves) がなければ、州の一般財源を利用する他のプログラムと競合しなければならない。このような予算の柔軟性の限界により、州の不測の事態に備えた予算措置はますます重要となる<sup>59</sup>。この点からも、州は、受給者を福祉から自立させるためのインセンティブを持つと言えるのである。

## ② 補助金額

上で述べたような固定された補助金の額はどのように決定されているのだろうか。

州は、1996年度から2002年度までの7年間にわたって、連邦保健福祉省長官から州家庭扶助補助金 (state family assistance grant) を付与される<sup>60</sup>。州家庭扶助補助金の額は、基本的には、州のAFDCプログラム及びAFDC関連プログラムについて、連邦が州に対して支給していた額を基準と

して、決定される。

具体的には、それぞれの州に対する、1992年度から1994年度までの3年間における連邦補助金の平均支給額、1994年度の支給額または1995年度の支給額のうち、最大額を、当該州に支給するTANF包括補助金額とする<sup>61</sup>。このような措置が採られた趣旨は次のようなものである。すなわち、1996年法制定前に既に独自の福祉改革を行い、福祉支出の減少を達成していた州が、福祉改革をまだ行っていない州よりも、連邦補助金額を低く見積もられることになるという懸念への配慮である<sup>62</sup>。つまり、例えば、1995年度に福祉支出を削減した州の場合に、1995年度の連邦補助金の水準が1996年度以降も継続されることになると、福祉改革を行わなかった州と比較して不利になるので、そのような事態を避ける、ということである。これによって、既に、福祉の受給件数を減少させた州でも、改革を継続し拡大するための十分な財源を得ることができる。

なお、州が、このような連邦包括補助金を満額得るための要件として活動維持要件が設定されている。この要件は、州の近年の福祉支出の80%以上を州自身も支出しなければならない、というものである<sup>63</sup>。もっとも、福祉からの家庭の自立、ひいては受給件数の減少、及び、福祉の受給者を労働に従事させることに一定程度の成果を挙げた州は、従前の75%にまで、州の福祉支出を削減することが認められる<sup>64</sup>。

## ③ 補助金の利用

TANF包括補助金制度は、州に対して、州が提供するサービスの内容や、それらのサービスを受けることのできる人々について州が柔軟に設計する自由を付与しているが、緩やかな一定の枠も設けられる。すなわち、金銭扶助、チャイルドケア、職業紹介、助成労働プログラム、及び、1996年法が特別に禁止していない他の活動のみに利用することができるというものである。なお、州の活動維持要件の下での支出は、TANF包括補助金よりもより自由に利用できる。そのような支出は、上記の目的だけでなく、TANFの扶助から除外され

ている受給者に対して給付を提供するために利用することも認められる。州は、通常の歳出手続きの一部として、これらの予算上の決定をなすことができる。

## (2) 追加的な補助金

州は、基本的なTANF包括補助金額に加えて、事情によっては、次の3種の追加的な補助金を受けることもできる。すなわち、非嫡出子の減少に対する報奨的助成金 (bonus to reward decrease in illegitimacy)、州の人口増加に対する補足的補助金 (supplemental grant for population increases in certain states) ならびに高い成果を挙げた州に対する報奨的助成金 (bonus to reward high performance states) である<sup>65</sup>。

### ① 非嫡出子の減少に対する報奨的助成金

州に付与されるTANF包括補助金は、当該州が非嫡出子の出生割合を低下させることができれば、10%を上限として増額されうる<sup>66</sup>。この報奨金制度は、TANF包括補助金制度の主要な目的の1つが、福祉への長期の依存に結びつく婚姻外出産を減少させることにある、ということ considering して創設されたものである。当該政策目標を達成した州に対して報奨的補助金を付与することにより、政策をより効果的に進めることを目指したのである<sup>67</sup>。

ただし、仮に非嫡出子の出生割合が減少したとしても、妊娠中絶の割合が1995年度のそれよりも高い年度には、州は、この追加的な補助金を受けることはできない<sup>68</sup>。これは、州が、非嫡出子の出生を抑制する手段として、中絶を奨励することを懸念して設けられた要件である<sup>69</sup>。

### ② 人口増加にともなう補足的補助金

1997年度において<sup>70</sup>、貧困状況及び人口増加に関して特定の基準を満たす州は、補足的補助金を受けられる<sup>71</sup>。この補足的補助金は、当該州に対する、1994年度の各種プログラムのための連邦補助金の2.5%に相当する。この各種プログラムに含まれるのは、AFDC、緊急扶助、JOBSプログラムである。この補足的補助金は、1997年度から2000年度まで利用でき、州の貧困状

況・人口増加の程度が一定の基準を満たす年が継続する場合、補足的補助金も継続して付与される。ただし、これらの補足的補助金のための追加的な財源の総額には、8億ドルという上限が設定されている<sup>72</sup>。

### ③ 高い成果を挙げた州に対する報奨的助成金

第三に、保健福祉省長官が、各種基準に照らして高い成果を挙げたと判断した州は、報奨的助成金を受けられる<sup>73</sup>。これは、具体的には、福祉を受給する家庭の構成員を労働に従事させた場合、結婚を奨励した場合ならびに長期の福祉への依存を終了させた場合等、国家の福祉目的を達成することに成功したと認められた州に与えられる<sup>74</sup>。

金額は、各年度の包括補助金の5%までとされる。また、これには、1999年度から2002年度までの各年度については、2億ドルの上限があり、総額については、10億ドルの上限が設けられている<sup>75</sup>。

### (3) 偶発危険基金 (contingency fund)

以上に加えて、失業率が高く、かつそれが増加傾向にある場合、または、フードスタンプの受給件数が増加している場合に、州は、福祉プログラムのための偶発危険基金を利用することができる<sup>76</sup>。1997年度から2001年度の各年度において、州が利用するために合計20億ドルの財源が準備されている<sup>77</sup>。州は、年間最大で、TANF包括補助金額の20%の額を受けられる<sup>78</sup>。ただし、偶発危険基金を利用するために、州は、当該年度の各月において、一定の要件を満たしている必要がある。すなわち、州は、連邦医療扶助の連邦負担割合に相当する支出を行っていることが求められる<sup>79</sup>。

### (4) 貸付基金 (Loan fund)

また、経済状況の悪化等により、州が、貧困児童または貧困家庭のための福祉プログラムの運営にかかる支出を賄うことが困難になった場合に、それを補償するものとして州に対する貸付基金が設けられている。この制度によって、州は、連邦保健福祉省長官から、3年を返済期限として、貸

し付けを受けることができる<sup>80</sup>。ただし、TANF 包括補助金を1996年法の規定に反して利用した場合に科せられる制裁<sup>81</sup>によって、TANF包括補助金が減額されていない場合に限る。貸付の利用は、TANF包括補助金の利用目的に限られ<sup>82</sup>、また州が受けることのできる貸付の上限額は、州家庭扶助補助金の10%である<sup>83</sup>。貸付基金の上限は17億ドルとなっている<sup>84</sup>。

## II. 就労要件

1996年法が州に対し、福祉プログラムの設計・運営の自由を広く付与したことは繰り返してきたところであるが、他方、福祉からの自立促進のために、福祉受給者の就労を促進するためのメカニズムをいくつかの点において取り入れている。それは、先に言及した、州のプランにおいて、受給者への就労の要求と、雇用・職業訓練サービスの提供を組み込まなければならないということである<sup>85</sup>。連邦保健福祉省は、州の福祉プログラムを監督する主たる連邦の機関であり、規制の見直し、州による受給者に対する制裁の評価等を行う。

ただ、このような、福祉の受給者を福祉から労働へ移行させる、という方針自体は、1996年によって初めて目的とされたものではなく、過去数十年にわたって徐々に確立されてきたものである。そこで、ここでは、この福祉から労働へという方針の樹立の過程及びその時々採用されてきた政策を概観し、そのような従来の取り組みと1996年改正との相違を明らかにする。

### 1. 福祉の受給者に対する就労促進の試み

受給者に対する就労促進という方針の樹立過程を、会計検査院 (General Accounting Office, 以下「GAO」と略す) の報告書は以下のように述べている。

#### (1) AFDC創設から1960年代まで

AFDCは、先に述べたように、1935年社会保障法によって創設されたADCから、幾度もの法改正を経て1996年まで至った制度である。ただ、もともとADCプログラムは、受給者の雇用を促進する目的で設計された制度ではなかった。という

のは、当初ADCにより金銭扶助を受ける貧困家庭のほとんどは、未亡人の母親が児童を養育するという家庭であった。当時、母親は、一般的に、家庭の外で働くことを期待されていなかったからである<sup>86</sup>。しかしながら、初めて就労促進のための制度を導入するに至るまでの数十年の間に、国民は、福祉の受給家庭の大部分が、少なくとも部分的には自立すべきものである、と考えるようになった<sup>87</sup>。福祉の受給者の就労準備と雇用の獲得を支援するために、教育、職業訓練及びジョブサーチサービスを提供するという考えは、少なくとも1960年代には登場していた。

#### (2) 労働活動従事の要求と雇用・職業訓練サービス運営の要請の開始

##### ① 就労経験プログラムの創設の許容

福祉を受給する者を、労働活動に従事させる試みは、経済機会法 (Economic Opportunity Act of 1964)<sup>88</sup>が可決された1964年に遡ることができる。経済機会法第5編は、家庭を維持することのできない家計支持者のために、就労経験プログラムの創設を州に対して認めていた。就労経験プログラムは義務的就労要件を含んでいないが、個人が福祉への依存から労働へ移行することを支援する、最初の主要な試みの1つであった<sup>89</sup>。

##### ② 自発的な就労促進プログラム (Work Incentive Program : WINプログラム)

AFDCの受給者に対する雇用・職業訓練プログラムの運営は、1967年に就労促進プログラム (Work Incentive Program : WIN, 以下「WINプログラム」という)<sup>90</sup>が設けられてから、州に対して要請されるようになった。議会は、AFDCの受給者の自立促進のために、WINプログラムの運営を、全ての州に対して強制した。WINプログラムは、当初、ジョブサーチの支援と迅速な雇用の獲得に焦点を当てる、自発的なプログラムとして始まった。当該プログラムは、連邦レベルでは労働省、保健福祉省 (及びその前身である保健教育福祉省) が、地方レベルでは雇用サービス (職業紹介機関) と公共福祉事務所が当事者となって、共同で、運営されていた。

しかし、このWINプログラムの成果は限定的なものにとどまった。その主な理由は、当該プログラムには、福祉機関と地方の雇用（職業紹介）機関、職業訓練機関との協調が欠如していたからである。また、WINプログラムの恩恵を受けることができたのは、教育水準が高い等の理由で容易に就労できる参加者のみであり、就労に成功した受給者は、全体から見れば、ほとんどいなかった<sup>91</sup>。

### ③ 就労の要求を認めるWINデモンストレーションプロジェクト

WINデモンストレーションプロジェクトは、1981年に始まったが、これは州に対して、プログラム設計に関する、より大きな自由を付与するために創設された。これによって州は、自発的なプログラムであったWINプログラムとは異なり、受給者に対して就労を求めることが可能になった。具体的には、6歳以上の児童を有する福祉の受給者に、労働活動への参加を要求することができることとなった<sup>92</sup>。このプロジェクトはまた、州に対して、プログラム運営についての責任を、州の職業紹介機関と連帯してではなく福祉機関に全て負わせることを認めた。半数の州が、標準的なWINプログラムの代わりにWINデモンストレーションプロジェクトを採用した。その結果、福祉の受給者に対して職業紹介サービス及び職業訓練サービスを提供する、労働省の役割が部分的に消滅した<sup>93</sup>。

### ④ 評価

WINプログラムの評価については、その意図したところとは逆に、福祉の受給者を効果的に雇用へ向かわせることはできなかったとされる。その主な理由は、強制的な就労要件が欠如していたためであるとされる。また、州がWINプログラム給付の要件として労働活動に従事させることができるという選択肢を取り入れた、1981年における改革後も同様であったようである。1980年代には、大多数の州が、福祉の受給者を労働活動に従事させるためのプログラムを実施し始めていた。しかしながら、これらのプログラムも受給者に対

して強制的な就労要件を課していたわけではなく、むしろ、教育と職業訓練活動に重点を置いていたとよい。ただ、このような州による試みは、福祉の受給者を労働活動に従事させるべきであるという考え方を一般的なものにしていった。

### (3) 労働力開発制度との連携強化と就労要件の設定

#### ① JOBSプログラムの内容

WINプログラム及びWINデモンストレーションプロジェクトによる、初期の福祉の雇用・職業訓練サービスは、労働力開発制度との関係では限定的な関係しかもつことができなかった。

WINプログラムは、1988年の家庭援護法の制定によって、JOBSプログラムに置き換えられた<sup>94</sup>。このJOBSプログラムはまず、AFDCの参加者に対して、広範なサービスを提供した。その中には、教育及び職業訓練支援も含まれていた。そして、これは、チャイルドケアや交通費のような福祉の受給者を多様な方法で支援するサービスと共に行われた。これらの措置は、AFDCの財源の大部分が費やされている、長期の受給者、長期の福祉への依存者を、福祉から自立させることを目的としていた<sup>95</sup>。

さらに、議会は、このとき初めて、AFDCを受給する成人のうち一定の割合以上を、教育、職業訓練及び労働関係の活動に従事させることを州に求める定めを置いた。換言すれば、長期の受給者及び長期の福祉への依存の危険があると考えられる者に財源を集中させることが州に求められた。1988年家庭援護法は、この時までの連邦の福祉プログラムとしては珍しい3つの基本的なコンセプトを織り込んでいた。すなわち、第一に、就労が可能であると判断された受給者は、労働活動への従事を要求され、それに従わなければ給付を減額されること、第二に、就労活動中の受給者に、最低就労時間を定め、その時間以上働くことを要求したこと、第三に、最低労働従事率<sup>96</sup>の実施によって、受給者を労働活動に従事させる責任を州に負わせたことである。なお、それらの活動への従事を求められる者については、3歳以上の児童

を有する者へ（WINデモンストレーションプロジェクトでは6歳以上の児童を有する者）と変更された<sup>97</sup>。

また、JOBSプログラムの下では、WINプログラムと異なり、労働力開発が州の福祉制度の枠内に位置付けられることが明確になった。その結果、福祉制度の中に、福祉の受給者に対する雇用・職業訓練の支援と、福祉のサービスを提供するための2つの異なる機能が併存することとなった<sup>98</sup>。

## ② JOBSプログラムの効果

JOBSプログラムの下で教育及び職業訓練がより強調され、またこれらの活動が福祉の受給者の経済的状态を健全なものに改善するという考えが受け入れられ、多くの州及び地方政府のJOBSプログラムは、AFDC受給者に対する教育及び職業訓練規定を強化した。そして実際、JOBSプログラムの参加者は、各種教育・職業訓練活動に登録した<sup>99</sup>。

しかし、JOBSプログラムの実施から数年後に行われた調査では、福祉の受給者の11%のみがJOBSプログラムの活動に組み込まれているに過ぎず、AFDCの件数はそれまでの最多水準にまで上昇したと指摘されている<sup>100</sup>。

## ③ 州による就労要件の厳格化とケースマネジメントの導入

このような中、連邦保健福祉省が連邦の規則からの適用除外を認め始めると、州は、AFDC及びJOBSプログラムを用いて実験を開始した。適用除外を用いて、州は、就労要件をしばしば厳格化した。1987年1月から1996年8月までの間に、45州とコロンビア特別区が保健福祉省から何らかの適用除外を認められ、これらの州のうち、35州が、福祉の受給者に対する労働活動への参加の要件を強化する適用除外を採用した。

この他にも、福祉の給付を失うことなく、より多くの所得を得ることを認めることによって、福祉の受給者に労働を奨励することも試みられた<sup>101</sup>。

さらに、州は、これらの適用除外を利用して、サービス提供のための新しい手法も試みた。具体的には、ある州では、受給資格の決定に関して、

ケースマネジメントの責任を認め、また別の州では、受給者の活動を調整するために、労働力開発スタッフのような専門家集団を利用した。ただ、多くの場合、適用除外の下での州の福祉改革は、州全体ではなく、一部の特定の地域でのみ実施された。

## 2. 1996年法

### (1) 就労要件の設定

以上にみたこれまでの取り組みと比較して、1996年法によって創設されたTANF包括補助金制度は、受給者に対して、より厳格な就労要件を課している。

#### ① 労働活動に従事させるべき受給者の割合

第一に、州は、TANF包括補助金を財源とした扶助を受給する成人のうち一定割合を労働活動に従事させなければならない。また、労働活動に従事させるべき受給者の割合は、年度ごとに段階的に増加することになっている。すなわち、1997年度には25%、年度ごとに5%ずつ増加し、2002年度以降は50%となる<sup>102</sup>。両親共に存在する受給家庭については、さらに高い割合が要求されている<sup>103</sup>。ただし、州が福祉の受給件数を大幅に減少させることができた場合は、当該州が労働活動に従事させるべき受給者の割合は逡減する<sup>104</sup>。

1996年法は、一定割合以上の成人が参加すべき「労働活動」として州がみなすことのできる活動を限定している<sup>105</sup>。成人の受給者が従事すべきものとして認められている労働活動は、助成を受けている雇用、助成を受けていない雇用、OJT、ジョブサーチ、就労準備支援、無報酬の研修（賃金のない労働経験）、コミュニティ・サービス、職業教育訓練、ならびに特定の他の参加者のためにチャイルドケアのサービスを提供することである。他方、高等学校の学位を得るための訓練、または、読み、数学、英語の語学能力を改善する訓練は、それが、当該受給者が従事している唯一の活動である場合には、労働活動への従事とはみなされない。

受給者が労働活動に従事しているとみなされるためには、1996年法に明示されている、週あたり

一定時間以上、労働活動に従事する必要がある<sup>106</sup>。両親共に存在する受給家庭については、労働活動に従事しているとみなされるための労働活動時間は単親世帯よりも多くなる<sup>107</sup>。

さらに、1996年法は、受給者による労働活動への従事とみなすことのできる職業訓練の期間について上限を置いている。すなわち、全体で6週間の就労準備のための訓練、また、全体で12ヶ月の職業訓練への参加のみが労働活動への従事として認められる<sup>108</sup>。この他に、州は、職業訓練を行っている受給者のうち30%までしか労働活動従事率に含めることができないという制限もある<sup>109</sup>。

結局、JOBSプログラムにおいては、第一に、各州は、受給者が従事すべき労働活動に関して広範な裁量を有していたし、第二に、多くの州では、雇用と同等程度に教育及び職業訓練を重視していた。これが、1996年法の下で、各州の福祉プログラムの下では、受給者は、労働またはより直接的に雇用に関係する活動に従事することが求められるようになったということである。

## ② 受給額の減額

第二に、各州は、州が当該受給者は労働活動に従事すべきであるという決定をなした場合、あるいは、当該受給者が2年間扶助を受けた後に、受給者を労働活動に従事させなければならない<sup>110</sup>。また、福祉を受給する成人は、扶助を受けてから2ヶ月以内にコミュニティ・サービスに従事させなければならない<sup>111</sup>。成人について、1996年法が要求しているような労働活動に従事させることができなかつた場合、州は当該受給者の金銭扶助を減額しなければならない。またその場合は、家庭全体について扶助を取り消すこともできる<sup>112</sup>。

受給するために必要な就労を構成する活動が具体的にどのようなものかについては、州が決定する。

## (2) 総合キャリアセンターの設置

福祉制度において上記のような変革が行われるとともに、労働力開発制度自体も改善された。すなわち、総合キャリアセンターを通じて、サービスの提供が統合されたのである。労働力開発のた

めの各プログラムは特定の人口層を対象としているのだが、そのような各プログラムの資格の有無に関わらず、全ての者を対象とする単一の制度に統合するよう設計が行われた。

この総合キャリアセンターの発展は、1998年の労働力投資法（Workforce Investment Act of 1998）<sup>113</sup>の成立によってさらに進められている。この法律によると、あらゆる州及び地域は、2000年7月1日までに、雇用・職業訓練サービス（TANFに関係するサービスを除く）の大部分を提供する際に、総合キャリアセンターを用いることを求められる。

## Ⅲ. 受給に対する制限

前述したように、1996年法の特徴の1つは、福祉の給付に期間制限を設けていることである。この節でも前節と同様、この点をめぐって、まず1996年改正前の動向を踏まえた上で、改正の意義を明らかにしたい。

### 1. 1996年法以前の状況

1935年の社会保障法制定以来、AFDCプログラムは、死亡、不在または障害（無能力）により、両親または親の片方からのサポートが得られないといった、経済的に不利な立場に置かれた児童を有する家庭に対し、給付を提供してきた。州は、連邦法の下で資格を有し、かつ、その所得及び資産が、州が設ける上限を超えていない者については、遍く扶助を提供するよう求められていた。その結果、1996年度、AFDCは、連邦全体で、約460万の家庭に対し、一月平均200億ドルを超える給付（州と連邦をあわせて）を支払っていた。

#### (1) 給付の打切りの禁止

1996年法制定前は、社会保障法は、州が制裁目的で、または期間制限に基づいて給付を終了させるという権限を制限していた。先に述べたように、受給者の労働活動への従事を促進するためのWINプログラムが1968年に開始されて以降、一定の受給者は、労働活動に従事するか、他の特定の活動に参加することを求められてきた。しかしながら、受給者がその要件を満たすことができな

い場合であっても、給付を終了させることはなく、減額するにとどまっていた。また、給付の期間制限も原則として認められなかった。ただし、1988年家庭援護法により、18歳未満の妊娠中または有子の未婚女性は、原則として、親または成人した親族等と同居することがAFDC受給のための要件とする旨の規定が置かれていた<sup>114</sup>。

## (2) 適用除外による給付の打ち切り

これについては、1996年法制定前も、州が、給付の終了を行うことを認められる場合もあった。それは、AFDCの制定法上の要件の適用を除外する(waive)権限を有していた保健福祉省が、州の請求に応じて適用除外を認めた場合である。1987年から1996年8月(1996年法制定)までの期間に、46州が、AFDCに関して何らかの適用除外(waiver)の認可を受けており、33州が、1996年法と同様の給付終了規定を置いていた<sup>115</sup>。

## (3) 給付打ち切り規定の運用

しかし、これまで、州は給付打ち切り規定を適用することはほとんどなかった<sup>116</sup>。加えて、打ち切りのほとんどは、アイオワ州、マサチューセッツ州またはウィスコンシン州で行われていた。さらに、1996年12月までに給付を打ち切られた18000の家庭のうち、99%以上が、プログラムの要件を満たさなかったことによるものであった。また、連邦レベルで1996年6月までに給付を打ち切られた者のうち、それまでは受給できたが1996年法の要件を満たさないために給付を打ち切られたという者が半数以上を占めていた<sup>117</sup>。

そして、上記の3州では、一般的に、給付打ち切り規定は、労働活動及び職業紹介、ならびに福祉からより迅速に離脱する家庭の増加に寄与することによって、プログラムを効果的なものに改善すると考えていた<sup>118</sup>。また、彼らは、ごくわずかな事例しか打ち切りにされていないと強調した。にもかかわらず、これらの規定の実施は、困難なものとも認識していた<sup>119</sup>。というのは、就労要件の遵守を監視するために正確に受給者の労働時間を追跡し、かつ支給打ち切りについても受給者に適切かつ十分な通知を行う必要があったからであ

る。

## 2. 1996年法

結局、1996年改正前は、原則的に給付の期間制限は存在しなかった。また実際の運用でも、打切りはそれほど頻繁に行われてはいなかった。このことが、何百万もの家庭が長期間福祉に依存した状態にとどまる結果をもたらしてきたと考えられた。

これに対し、TANF包括補助金を導入した1996年法は、州に対して以下のことを求めている<sup>120</sup>。

第一に、未成年の児童を有しない家庭に対して扶助を提供することを禁止している<sup>121</sup>。

第二に、親としての責任を果たさない者に対する扶助を減額あるいは停止しなければならない<sup>122</sup>。

第三に、高等学校への通学またはそれと同等の職業訓練プログラムに参加しない、あるいは、成人保護者の下で生活しない未成年の親に対して扶助を提供することが禁止されている<sup>122</sup>。この要件は、婚姻外の出生を防止する観点から設けられたものである。

第四に、継続、非継続を問わず、生涯で5年間給付を受けた者に対する扶助を禁止している<sup>123</sup>。つまり、扶助を受けてから通算5年を経過すると扶助を打ち切られることになる。

1996年法は、このように、福祉の給付は一時的なものであり、公的給付に長期間依存することを認めないということを受給者に対して明確に示すものである<sup>124</sup>。

## 小括

1996年法が導入したTANF包括補助金制度の意義について、これまでの制度内容及びその下での運用を踏まえた上で、検討を進めてきた。ここで、この改革の意義をまとめておこう。

まず、1996年改革は、州に対する連邦補助金付与の方式を、それまでのマッチング補助金から包括補助金へ変更し、それまでの受給資格要件等の定めをほぼ全て撤廃したという点に最も意義があるといえる。これは、州に対して、地域の実情にあわせた制度の運営・設計を可能にするとともに、

州が受給者の自立を促進するインセンティブを付与するものである。そして第二に、福祉の生涯受給期間に5年の制限を設けたことなど、受給に対する制限を設けた点もこれまでの制度との大きな相違である。

これに加えて、就労要件を強化した点、また未成年の親が福祉を受給する場合等の同居要件を残し、これに関する制度を強化した点も、受給者の自立を図る措置をいっそう推進したという意味で意義があるといえるだろう。

## 第二章 TANF包括補助金制度の運用状況

以上述べてきたように、アメリカにおける福祉改革は、1996年法の制定によって福祉からの自立促進という方向をさらに強力に推し進めた。それは、アメリカ社会に対してどのような影響を及ぼしたのか、あるいは及ぼしているのであろうか。この改革の影響を現時点で評価するために、まず、受給者を減少させるために州がどのようなプログラムを採用しているかを確かめる必要がある。

### 第一節 TANF包括補助金等の利用状況<sup>125</sup>

1996年改正後、州がどのような福祉プログラムを運営しているかを検討する。その前提として、TANF包括補助金制度によってもたらされる財源は、州が福祉プログラムを策定・実施するために十分なものであるのかという問題を扱う。そこで、まず、TANF包括補助金等、補助金の利用状況を見ておきたい。

#### I. 連邦及び州の財源増加

1996年法によるTANF包括補助金制度の創設以降、州は、それぞれが運営する福祉プログラムに、相対的により多くの連邦及び州の財源を利用できるようになっている<sup>126</sup>。これは、TANF包括補助金額が、受給件数のより多い時期を基準に決定されていることによる。ただ、福祉プログラムに利用できる連邦支出の増加の程度は、州によって大きく異なる。というのは、1996年以前は、州に付

与される連邦支出が当該州における福祉の受給件数及び給付額に依存するのに対して、TANF包括補助金制度の下では、州に付与される補助金額は少なくとも1995年以前の当該州に対する連邦支出の額に固定されるからである。そのため、1996年以前に独自に福祉改革を行い、その結果、1996年度の段階で福祉の受給件数を既に減少させている州は、1996年度に付与された連邦支出よりも1997年度に受けるTANF包括補助金の方が大幅に大きな額となっている<sup>127</sup>。

しかし、福祉の受給者数等が考慮されていないので、このことからTANF包括補助金制度の効果を導き出すことはできない。そこで、次に、1996年度及び1997年度について、福祉の受給者1人当たりの連邦補助金額の比較をみる。GAOの調査によれば、概して、1996年度よりも1997年度において福祉の受給者1人当たりの連邦補助金額はより大きなものとなっている<sup>128</sup>。これは、TANF包括補助金制度の導入による給付要件の厳格化等によって受給件数が相当程度減少したことによる<sup>129</sup>。

次に州自身の支出の動向を見てみよう。TANF包括補助金制度の創設によって、州は、従来福祉プログラムに支出していた額の少なくとも75%あるいは80%を支出することが求められている。この州の活動維持要件も、比較的受給件数の多かった時期を基準としている。州は、過去の福祉のための支出水準の80%まで、すなわち、活動維持要件をぎりぎり満たす水準まで、福祉に対する支出を減少させることによって、予算の削減を達成している<sup>130</sup>。

大部分の州において、活動維持要件を満たす基本的な水準である80%の支出額は、1996年度に州が福祉プログラムに対して支出した額よりも、少ないものとなっている<sup>131</sup>。それでも、TANF包括補助金制度の導入による受給件数の減少を考慮すると、活動維持要件の最低水準である80%の支出をなすにとどまる場合でさえ、1997年度の福祉受給者1人当たりの支出が、1996年度の水準よりも大きなものとなっている州が多く存在する<sup>132</sup>。



このように、TANF包括補助金制度の下で、州が利用することのできる2つの財源、すなわち、連邦のTANF包括補助金及び当該州の活動維持要件に基づく支出は、それ以前の制度と比較して、それぞれがより充実したものとなっている。そこで、これらの2つの財源を総合すると、結局46州において、1996年度に福祉プログラムに支出した額よりも、1997年度のTANF包括補助金制度の下での支出が大きなものとなり、また、受給者1人当たりの福祉支出も大きなものとなっている。ただ、州によって大きな格差があり、1997年度に福祉プログラムに利用できる財源が1996年度よりも少ない州も存在する<sup>133</sup>。

このようなことからすると、1996年法によってTANF包括補助金制度が創設されたが、1996年法制定前後の時期における福祉の受給者数の動向によって、各州が福祉プログラムのために利用できる財源には格差があることが見て取れる。つまり、TANF包括補助金全体としては十分な額が州に対して付与されていると言えようが、各州が福祉プログラムの策定・実施するための財源が十分であるか否かという点については、州ごとの個別の検討が必要である。

## II. 増加した財源の行方

以上で述べたように、一般的には、州は、TANF包括補助金制度の下で、1996年法制定前より多くの財源を得ている。それによって、州は、福祉プログラムの策定・実施を行うために十分な財源を有しているということである。他方で、州は、福祉プログラムのための費用が将来的に増加した場合、その財政的危険に対して、より大きな責任を負わされている。それは、連邦からのTANF補助金が固定化されていることに起因する。そのため、州は、福祉のための財源の利用に関して、現存する受給者に対する支出と、将来のための蓄積あるいは制度整備への投資とのバランスを取る必要がある<sup>134</sup>。

このような支出と蓄積との配分方法は、州によってさまざまである。大部分の州では、将来の

受給件数の伸びを抑えるという意図に基づいて、職業紹介の拡充等、受給者の自立を促進するためのプログラムに利用可能な福祉の財源を投資し<sup>135</sup>、他方で、将来、経済状況が悪化し、福祉のための費用が予期せぬほどに増加した場合でも、追加的な財源を得ることが困難であるという認識に基づいて、連邦及び州の財源の一部を、将来の受給件数の増加に備えて蓄積している<sup>136</sup>。このように、ほとんどの州で、何らかの財源を確保し、経済状況が悪化した場合に増加すると予測される福祉プログラムの支出に備えている<sup>137</sup>。

先に述べたように、1996年法は、プログラムの費用の将来的な増加をカバーするための措置を用意している。その1つの措置が、会計年度の制限が課されることなく、使わなかったTANFの財源を繰り越すことができるというもので、実際にこの制度を利用している州も存在する。1997年9月30日時点において、州は全体として、連邦大蔵省の州勘定において、勘定残高として約12億ドルを残している。これは、全包括補助金の約9%に当たる<sup>138</sup>。

1996年法は、さらに2つの連邦によるセイフティネットを用意している。すなわち偶発危険基金及び貸付基金である。これらは、経済状況及び州の財政状況が悪化した場合の追加的な財源として準備されているものである。しかしながら、まず、偶発危険基金については、追加的な財源としての信頼性は薄い<sup>139</sup>。というのは、偶発危険基金の利用の要件として、州に対して、TANF包括補助金を受け取るための活動維持要件よりも厳格な福祉への支出要件が課されているからである<sup>140</sup>。また、利用できる額も少ない<sup>141</sup>。同様に貸付基金についても利用されていない。

では、受給者へのサービスについて、TANFにかかる財源は十分に活用されているのか。この点については、一般的に、州は、TANFにかかる財源を、受給者の福祉への依存から自立への転換を支援するサービスの向上を図り、労働活動に従事する受給者の割合を増加させることに利用している。さらに、各州は、福祉から自立しつつある受

給者及び福祉に取り込まれる危険のある者に対する職業紹介を促進するために、チャイルドケア、交通のための助成金及び職業訓練を受けるための援助等に、連邦及び州の財源を利用している<sup>142</sup>。

## 第二節 受給者の就労促進のための措置

1996年法の下で、州が、受給者に対して、福祉から自立し就職を促進する措置を講ずることがより求められるようになったことは先に述べた。ここでは、州がどのようなサービスを提供し、どのように受給者を福祉から自立させようと試みているのかを概観する。また、それに対して加えられている評価を挙げる。

### I. 就労促進のためのサービスの内容

#### 1. 労働市場への参入までの期間を短くするための雇用・職業訓練サービス

1996年法の制定以降、州は、福祉の受給者の、より容易な自立を要求、奨励するために、福祉受給者に対する労働促進政策を修正している。その内容を簡潔に述べれば、受給者に対する自立支援措置として、技能訓練よりも職業紹介（job placement）に焦点を当てたサービスに重点を置いていけると言える。このことは、州による福祉プログラムの再構築に際して、教育及び職業訓練活動よりも、ジョブプレイズメントの活動を課される受給者の割合が、1994年度よりも1997年度の方が高くなっていることから窺われる。

ここで、GAOによって行われた、アリゾナ州、マサチューセッツ州、ミシガン州、オハイオ州及びウィスコンシン州の調査<sup>143</sup>を参照しよう。

それによれば、州は、TANF受給者に対して、彼らがより迅速に労働市場に参入できるようにするため、労働活動を行う準備を重視した雇用及び職業訓練サービスを提供している。例えば、職業訓練では、新たな職業上の技能を獲得することよりも、就労準備、すなわち、レジユメの書き方や職場における適切な身支度といったことに重点が置かれている。さらに、州は、雇用に就くための

最低限の能力を受給者に身に付けさせるために、無報酬の研修（賃金が支払われない労働体験）やコミュニティ・サービスの活動を利用することもある<sup>144</sup>。

なお、これらの5つの州で利用できるサービスは類似しているにもかかわらず、サービス提供のための手法は異なる点もあるという。例えば、マサチューセッツ州及びウィスコンシン州では、受給者個人のニーズに適合するような初期段階サービスを設けている。他方、アリゾナ州及びミシガン州では、受給者のニーズに関係なく、あらゆる受給者に対して、労働活動を行う準備のための一律のサービスを提供している<sup>145</sup>。

#### 2. 職業上の基礎技能訓練のためのサービス

1996年法は、より迅速に受給者を労働活動に従事させることを最大の目的としているから、1996年法制定後における州の実際の政策で、上記のように、労働市場への参入までの期間を短くするための雇用・職業訓練サービスが重視されている。ただし、TANF受給者の自立を促進する職業上の基礎技能訓練もある程度不可欠であり、また、彼らに対する職業上の基礎技能訓練を提供する必要性は、将来的に増加するとも考えられる。

##### (1) 技能訓練の傾向

実際に、TANF受給者には、雇用の獲得または維持のために、もしくはキャリアパスの発展のために必要な程度で基礎技能訓練も提供されている<sup>146</sup>。ただ、JOBSプログラムの下での技能訓練とはその性格が異なるものとなっている。TANF包括補助金制度の下で、受給者の自立のために行われている技能訓練の顕著な特徴として、長期間の職業訓練の減少を挙げることができる<sup>147</sup>。長期の職業訓練に代わる短期の技能訓練は、通常は1ヶ月を超えないものである。コンピュータの技能のような新しい特定の技能を獲得すること、あるいは、タイプのような既存の技能を向上させるためには、このような短期の技能訓練で十分であり、地方の使用者のニーズに応じて行われている<sup>148</sup>。

また、TANF受給者の技能訓練の必要性は、その地方の経済状況によって変わってくることも指

摘されている<sup>149</sup>。報告書によると、非熟練の労働力が不足している状況においては、使用者は、非熟練の被用者を募集するに際して、職業上の技能に関してほとんど何も要求しないが、労働力供給過多の場合には、使用者はより高度の職業技能を求める傾向にある。そこで、そのような失業率の高い地域では、相対的により多くの受給者が、技能訓練を受ける結果となっている<sup>150</sup>。

なお、このような基礎技能訓練は、1996年法によって一部労働活動とみなされているため、州は、TANF受給者に対してその限度で職業技能訓練を提供することができる<sup>151</sup>が、他方で、1996年法は技能訓練、とりわけ一般教育課程の訓練を労働活動とみなすことを制限している。このことは、地域の労働市場の需要に適合するような形でTANFの受給者の技能水準を向上させることを妨げ、ひいては、受給者の自立促進政策の実施を妨げる障壁となる可能性がある<sup>152</sup>。

## (2) 技能訓練のさらなる必要性

このようにTANF受給者にとって、技能訓練は依然としてある程度必要であるが、次のような指摘もなされている。すなわち、1996年法制定以降、職業技能訓練の役割は減少しているが、そのことはTANF受給者に対する職業上の基礎技能訓練の意義を失わせるわけではないということである。というのは、1996年法制定以降、仮に福祉の受給者が継続して減少したとすると、最終的に、比較的職業技能水準の低い者が、福祉制度にとどまりつづけることになるからである。そのため、TANFの受給者の自立を促進するためには、彼らに対する職業上の基礎技能訓練を提供する必要性は、将来的に増加するとも考えられる<sup>153</sup>。

実際にも、GAOが調査対象とした州では、TANF受給者の就労準備を進め、彼らを労働活動に従事させることにある程度成功したが、結局、職業技能をほぼ全く持たず、就労経験が少ない者が、TANFの受給者として多く制度に残存することとなった。このような受給者を雇用に就けることは、これまで雇用を得た受給者よりも困難である。この問題に対処すべく、最初の雇用獲得に向

けて技術を向上させるため、また、より多くの非熟練のTANF受給者に雇用の道を開くため、あるいは、非熟練のTANF受給者に昇進の機会を与えるために、TANF受給者に対し、より大きな職業訓練の機会を提供する方法を模索している地域がある<sup>154</sup>。

## 3. 組織改革

TANF受給者の雇用・職業訓練サービスの利用の便宜を図るために、組織的な構造改革を推進した州も存在する。例えば、ウィスコンシン州は、TANFの受給者に雇用と職業訓練の支援を効率的に提供するために、労働力開発制度と福祉制度を、州レベル及び地方レベルで統合した<sup>155</sup>。

ただし、アメリカ合衆国全体で見ると、州は、主として、これらのサービスを、依然として異なる制度として提供している<sup>156</sup>。すなわち17州では、TANF受給者の労働力開発を目的としたサービスの提供のために、主として地方の労働力開発制度が主として利用されている。しかしこれはTANF受給者以外の者も対象とする制度であり、制度的にみてTANFと直接関係するものではない。逆に、TANF受給者専用の労働力開発のための総合施設が設置されている例もあり、そこでは受給者に対して、主に雇用と職業訓練のサービスが提供されている。ただ、TANF受給者専用の施設が設置されている州でもそのような施設のみでTANF受給者全体をカバーしているわけではなく、一般の労働力開発制度をも併用し、TANF受給者に対するサービスを提供している。14州でそのような制度が見られる。

組織改革に至らないまでも、GAOの報告書によれば、多くの州及び地方政府は、福祉事務所を職業紹介センターに転換し、扶助を求める者に対して、その適用後すぐにジョブサーチの活動に従事することを奨励または要求している。また、このように受給者が労働活動に従事することに重点を置くようになるにしたがって、福祉事務所及び福祉に携わる者は、受給者の雇用を妨げている障壁を除去し、受給者が労働活動に従事することを支援することに、力を入れるようになっている<sup>157</sup>。

#### 4. その他の就職支援措置

さらに、一般的に、州は、福祉プログラムの実施をサポートするためのケースワーカー (welfare worker) の役割を拡大している。ケースワーカーが果たす任務は、第一に、受給者の就職の動機付け、第二に、福祉への依存が予測される者を福祉の受給に陥らないよう支援すること、第三に、自立のために必要な事項を決定するために必要な、応募者や受給者についての情報収集である。

この他、受給者の就職の阻害要因への対処を支援するプログラムを拡大している州もある。例えば、受給者の交通手段確保のための、地方の交通施設への資金提供、自動車の修理のための資金提供またはボランティアの協力により受給者のために交通手段を提供すること等である。

#### 5. 評価

GAOは、1996年法は、労働が第一 (work first) と強調したことにより、福祉受給者を就職させる方法の再考を促したとしつつも、何が最も効果的で効率的なモデルであるのかということを知るにはあまりに時期尚早であるとする<sup>158</sup>。例えば、調査対象とした5州にしても、労働力の開発プログラム、及び、1996年法によって求められた貧困家庭のための扶助プログラムの構造修正の途上にあるからである。

ただ、TANF受給者を労働活動に従事させるために、雇用・職業紹介の支援サービスと教育・職業訓練のサービスを多様に組み合わせて、TANF受給者が福祉から自立するための施策に重点を置いている点は評価できよう。このような州の行動選択は、まさに1996年法が連邦の補助金を固定額とし、州に対してTANF受給者の一定割合を労働活動に従事させることを要求したことの効果である。

## II. 就労要件の運用

前述のように、州は、TANF受給者の自立を促進するために、就職支援措置、労働力開発プログラム等の雇用サービス及び職業紹介サービスを提供する制度を再構築しつつある。

まず、1996年法は、プログラムへの参加を要求するTANF受給者の範囲の決定を各州に委ねているが、1歳未満の児童を養育している単親以外の全ての受給者が、州における労働活動従事率の計算の基礎となる<sup>159</sup>。その結果、州が何らかの理由で特定の範疇に属する受給者に労働活動への従事を免除すると、当該州は、1996法の規定する労働活動従事率を満たすことが困難になる。そのため、現在、多くの州の福祉プログラムにおいては、JOBSプログラムの下で労働活動を免除されていた者も、労働活動に従事することを要求されてきている<sup>160</sup>。具体的には、身体・精神に障害を有する成人、及び、幼い児童を養育している者でも、労働活動への参加の免除を認められるのは困難となっている<sup>161</sup>。その結果、州の福祉改革プログラムの下では、より多くの成人のTANF受給者が、労働活動への従事、または雇用の獲得を求められるようになっており、実際にも、より多くの受給者が労働活動に従事している<sup>162</sup>。

それにもかかわらず、ほぼ全ての州が、何らかの免除規定を設けている。ただ、その免除規定は、従来は包括的なものであったが、TANFプログラムの下では、個別の事例ごとに免除を認めるかどうかを決定している州が多い<sup>163</sup>。具体的には、例えば、障害等の労働活動に従事するための障壁を有する者に対しても労働活動への参加を要求している州もあるが、そこでは1996年法に定める要件を緩和して適用する等の措置が採られている。

また、州の福祉改革プログラムは、JOBSプログラムよりもより迅速に労働活動に参加することを求める傾向にある。多くの州は、扶助の決定と同時に受給者に対して就労要件を課している<sup>164</sup>。このほか、福祉受給の申請者に対し、扶助の適用を受けるとすぐにジョブサーチ活動に従事することを求めている州もある。

このような州の動向は、1996年法が、州に対して福祉プログラムの策定及び実施に柔軟性を付与することによって、TANF受給者に課される労働活動への従事要件についても、各州の地域性に応じた要件を設定し、運用することが目指されて

いたとすれば、ある程度評価できるであろう。

### 第三節 受給期間制限等の運用

1996年改正後、州の福祉プログラムは、迅速に雇用を見つけ、受給者がより自立することを第一の目的とした制度に移行しつつある<sup>165</sup>。そこでは、上記の、雇用・職業訓練サービスとの連携強化、就労要件の厳格化に加えて、次のような措置がとられている。

まず、労働活動への従事を要請された成人が、その要請に沿うことができなかつた場合、家庭扶助を終了させられることが多くなっている。さらに、福祉給付は一時的なものであるという考え方を強調するために、州は、金銭扶助の受給について期間制限を設けている。場合によっては、5年より短期の期間制限を設けている州もある。しかしながら、TANF包括補助金制度創設からまだ4年であり、5年の生涯受給期間の制限がどのような影響を及ぼすかについては明らかではない。

この他にも、福祉の受給者が、就職すると、そうでない場合よりも経済的に生活が改善されることを支援するために、さまざまな政策修正を施している。また、州は、各月の金銭扶助のニーズを減少させるための手法を工夫している。例えば、月々の給付ではなく一度に数ヶ月分の給付を行う等の措置を行っている場合もある。

#### 小括

TANF包括補助金制度の導入によって、州の福祉プログラムに対する連邦の補助金が、福祉の受給件数等に関わりなく固定化された。その結果、概して、州は、福祉プログラムに利用するための財源を従来よりも多く得ている。州は、そのような福祉プログラムのための財源を、受給者に対する給付を充実させることよりは、将来の不測事態のための備え、及び、受給者のための雇用・職業紹介サービスのための措置に投入している。これは、州が将来的な福祉の支出の増加による財政逼迫等を問題視し、そのような事態にも対処できる

ように、福祉の受給者の自立を促すことにより力を注ぐようになったことを示している。

福祉の受給者を自立させるために、州は、さまざまな措置を講じているが、その中で最も注目されるのが、雇用及び職業紹介サービスの提供である。これは、1996年法によって、受給者の一定割合を労働活動に従事させるという要件が課されていることを受けて、州が福祉の受給者をより効果的に労働活動に従事させるための施策を採用するに至った結果であろう。その他にも福祉の受給者の自立のためにさまざまな施策を講じているが、そのような州の傾向は1996年法の目的と合致するものであって、評価できるものであると考える。

ただ、TANF包括補助金制度は、制度が創設されてから間もないため、将来的に、どのように制度が貧困家庭に対して効果を及ぼしていくのかということについて、未知数の部分が多い。例えば、TANF包括補助金制度には、5年の生涯受給期間制限が設けられているが、制度が採用されてから期間が短いため、まだ実質的に機能していない。TANF受給者のうち20%は、この要件の適用を免除できるが、5年給付を受けても自ら自活するには至らない受給者は、それを優に超えるという予測もある。そのため、このような仕組みが今後どのように運用されるか注目する必要がある。

### 第三章 TANF包括補助金制度の効果

以上で見てきたようにTANF包括補助金制度の下で、州は、福祉プログラムについて、福祉からの自立、労働への参加を促進するための改革を推進してきている。制度が創設されてから数年が経過し、それぞれの州の改革についても実行に移されている部分が多い。そこで、本章では、そのようなTANF包括補助金制度及びその下における州の改革は、これまでのところどのような効果を及ぼしているのか、また、それは、今後はどのように推移すると予測されているかということを検討しよう。

先に述べたように、TANF包括補助金制度は、児童福祉政策・家庭福祉政策としての性格を基本

としつつ、そのような福祉の受給者を自立させることを目的としている。そのため、その政策効果を測るためには、第一に、福祉の受給家庭が減少しているか否かを確かめる必要がある。第二に、従前の福祉の受給家庭の状況を明らかにすることが求められる。従前の状況と比べて、就労状況が改善されている場合は、福祉の受給者を自立させるという政策目的を一定程度達成しているとも言えそうである。ただし、これについては、メディケイド等、その他の扶助を受給しているかどうかを確かめる必要がある。仮に、TANFの給付を受けなくなったとしても、他の扶助制度から給付を受けているのであれば、福祉の受給者を自立させたと断言することはできなくなる。他方、例えば福祉の受給家庭の経済状況が悪化し、貧困水準以下に落ちていないか、ということも明らかにする必要がある。その場合も、十分に政策目的を果たしているとは言えなくなるであろう。第三に、TANF包括補助金制度は、児童福祉政策・家庭福祉政策としての性格を備えており、婚姻外出生の防止等をも目的とするものであるから、経済状況のみでなく、家族構成の変化等も検討の対象とする必要がある。そこで以下ではこれらの課題について順次検討を進めることとする。

## 第一節 福祉からの自立と労働への参加の動向

### I. 福祉受給家庭数の推移

#### 1. 調査結果

最初に、州の福祉プログラムがどのような成果を挙げているのかを確認しておこう。

まず、福祉の受給家庭がどの程度減少し、また、労働活動に参加するようになったかを見てみよう。1998年6月の報告及びTANFの実施に関する研究によると、労働により焦点を当てた州プログラムの実施は、経済成長の下で、福祉を受給する家庭数の45%の減少をもたらした。すなわち、1994年度は約500万の家庭が受給していたのが、1998年12月時点では270万の家庭にまで減少した。就労状況については、1995年度から1997年度にかけて

福祉から自立した家庭に関する連邦議会の調査によると、従前の福祉受給者の61%は、しばしば報酬の低い仕事であるとはいえ、調査時点で就労しているということである<sup>166</sup>。多くの州において、1996年法の制定前から、福祉の受給件数は減少し始めており<sup>167</sup>、1996年法制定以降、この傾向は、ハワイ州を除く全ての州で継続し、多くの州で受給件数の減少傾向は加速している<sup>168</sup>。

#### 2. 調査結果のインプリケーション

これに関して、報告書は、次のように述べている。「福祉の受給件数の実質的な減少及び就職した受給者数の増加は、1996年法の成果として評価できる。しかしながら、受給要件の厳格化の影響によって、もはや金銭扶助に頼ることができなくなったものの、生活を維持するために何らかの扶助を依然として必要とする者に対して、1996年法が長期的にどのような影響を及ぼすかということについて、問題は残っている。さらに、より多くの家庭が福祉プログラムから自立すると、複合的な障壁により就職を阻まれている受給者が、受給者の中に占める割合は増加する。州は、そのような受給者に対する支援のあり方を整序するという、困難な問題に直面するだろう。」<sup>169</sup>したがって、たとえ受給件数が減少し、労働活動への参加が進んだとしても、将来の低所得家庭に対する扶助プログラムの修正がなお求められる可能性があるだろう。

### II. 受給家庭の状況

1996年法による就労要件の厳格化及び金銭扶助の受給期間の限定等に加え、好調な経済状況が影響して、TANF包括補助金制度創設前と比較して、1998年には福祉の受給者数が5分の3にまで減少したということは、先に述べた。この福祉の受給者数の減少は、表面的には、これまで福祉の給付を受けていた者が、自ら生計を営むようになったことでもたらされたものである。しかしながら、福祉の給付を受けていた者が、このように急激に自ら生計を維持できるようになるものだろうか。ここでは、この問題について検討しよう。

この問題については、GAOが、1999年8月28日に報告書を提出している<sup>170</sup>。この報告書は、金銭扶助を受給しなくなった家庭の経済状況についての調査を行った17州から、7州を選んでその調査結果をまとめているものである<sup>171</sup>。その調査によれば以下のことが明らかとなっている<sup>172</sup>。

第一に、福祉の給付を受けなくなった家庭のほとんどは、その構成員が就労するようになったが、他方で、福祉を受給する状態に戻っている者も相当程度存在していることである。第二に、福祉から自立することのできた者でも、メディケイドやフードスタンプ等の現物扶助を受けていることが多いことである。このことは、以前福祉に依存していた家庭の所得が、メディケイドやフードスタンプの受給資格が得られるほど低いということを示している<sup>173</sup>。第三に、福祉の給付を受けなくなった後、結婚や妊娠等による家族構成の変化は概ね生じていないということである<sup>174</sup>。以下では、この三点について紹介しよう。

### 1. 就労状況

福祉の給付を受けなくなった者は、それ以後、就労しているのか、また再び福祉に依存するようになった者はどれほど存在するのか。この点については、福祉の給付を受けなくなった家庭の大部分について、その構成員は、福祉から離れてから一定期間経過後に就労しているが、他方、調査した期間の間に、再び福祉の給付を受けるようになった者も相当程度存在するという結果が得られている。調査した7州では、福祉の給付を受けなくなった家庭に属する成人の労働率は、61%から87%である<sup>175</sup>。また、いったん福祉の給付を受けなくなった者で再び福祉に依存するようになった者は、福祉の給付を受けなくなってから3ヶ月後に調査したメリーランド州では19%、15ヶ月後に調査したウィスコンシン州では30%となっている。

### 2. 経済状況

次に、福祉の受給を受けなくなった家庭の、その後の収入状況及び生活状況をみる。

#### (1) 所得水準

福祉の給付を受けなくなった家庭が、その後得

ている所得は、四半期について2,378ドルから3,786ドルとなっている。これを年間の所得に換算すると、9,512ドルから15,114ドルとなる。この所得額は、3名で構成されている、収入のない単親家庭が受けるであろう金銭扶助とフードスタンプの合計額よりは高い<sup>176</sup>が、連邦の貧困水準(poverty level)<sup>177</sup>よりは低くなっている場合が多い。

#### (2) 生活状況

福祉の給付を受けなくなって後、金銭扶助を得ていた時期と比較して、従前の福祉の受給家庭の経済状況は改善されているのであろうか。この問題の検討には、非常に複雑な要素が絡む<sup>178</sup>が、1995年から1996年に調査されたウィスコンシン州の例を挙げておく<sup>179</sup>。これは、福祉の給付を受けていた家庭について、福祉の給付を受けなくなってから15ヶ月以上にわたって追跡調査を行い、当該家庭の、福祉の給付を受けなくなってからの所得と、AFDCを受給していた場合に得られたであろう最高給付額を比較したものである。それによると、福祉の給付を受けなくなってからの所得がAFDCの給付額を超えるか否かは、当該家庭の児童数によって左右される。すなわち、児童が1人いる家庭ではその54%がAFDCの給付額よりも多くの所得を得ているが、児童が3人いる家庭では41%にとどまっている。また、福祉の給付を受けなくなってから1年後の時点における所得額が、AFDC受給額とAFDCを受給しながら就労した場合に得られる所得との合計額を超える家庭は半数に満たなかった。

さらに、ウィスコンシン州とサウスカロライナ州では、1998年第1四半期の間に、福祉の受給者に対して、福祉から離れた後の生活状況をめぐるインタビュー調査を行っている<sup>180</sup>。それによると、福祉の給付を受けなくなってから、元受給者は、より欠乏に瀕しやすくなっている。また、「福祉の給付を受けなくなってから、福祉の受給を受けていた時期よりも生活は改善した」か、という質問について、否定ないし強く否定する者が、サウスカロライナでは76%、ウィスコンシンでは68%

を占めている。ただし、ホームレスが増加していることはないようである。

### (3) 家計の総収入

家計の総収入については十分な情報が得られないため評価に窮するとされるが<sup>180</sup>、いくつかの州の例が挙げられている<sup>181</sup>。まず、オクラホマ州では、従前の福祉受給家庭のうち、57%は、その家計収入が、一般貧困水準 (official poverty level) と同等またはそれ以下であるとする。インディアナ州では、追跡調査した時点で福祉から離れている家庭のうち、57%は、その家計収入が、月額1,000ドル以下である。ワシントン州では、福祉から離れかつ児童を有する家庭のうち、35%は、児童支援を受給しており、36%は、回答者以外に就労者を擁している。ウィスコンシン州では、福祉から離れて1年が経過する者が貧困水準を超える所得を得ているか否かについては、世帯規模に左右されるとしている。具体的には、1人の児童を有する家庭では35%が、2人の児童を有する家庭では24%が貧困水準以上の所得を得ているが、3人以上の児童を有する家庭では11%しかそのような所得を得ていない。

### (4) その他の扶助の受給状況

現物扶助を得ているか否かという点については、福祉から離れた家庭のうち、メディケイドを受給する家庭は44%から83%、フードスタンプを受給する家庭は31%から60%となっており、州によってかなりばらつきが見られる<sup>182</sup>。ただ、これについては、福祉から離れる期間が長くなれば受給率が減少するようである。例えば、ウィスコンシン州の調査で、1995年から1996年の間に福祉から離れた受給者を、15ヶ月にわたって追跡調査したところ、福祉から離れてから3ヶ月後は46%の家庭がメディケイド及びフードスタンプを受給していたが、15ヶ月後にはそれが15%にまで減少しているとされる。

福祉の給付を受けなくなった後の、医療保険の加入状況についても、州によってかなりの相違が見られる<sup>183</sup>。

### (5) 扶助を受給せず、かつ就労していない者の状

況

また、福祉の給付を受けなくなって後、就労していないにもかかわらず、再び福祉に依存していてもいないという者も存在する。サウスカロライナ州とウィスコンシン州では、そのような者に対して、その理由を調査している。その中では、身体・精神の疾患が最も多く、就労できない、交通手段がない、保育の欠如がそれに続く。ウィスコンシン州では、そのような142人の者がどのように生計を立てているかを調査している。それらの者のうち、18%は、配偶者またはパートナーの就労によって生計を維持しているが、他方で、65%は、社会保障、州の失業保険、保育支援等を受けている。また、23%の者は、金銭扶助は受けていないものの、無料住宅、賃料補助、メディケイド、フードスタンプといった現物の扶助を受けている<sup>184</sup>。

### 3. 家族構成及び児童・家庭の福祉(Well-being)

1996年法の目的の一つは、婚姻外出生の防止、両親のいる家庭の形成の促進にあったが、福祉の給付を受けなくなった家庭に関して、児童の数、結婚に関する状況及び両親のいる家庭が形成されたか、という点に変化したという情報は得られていない<sup>185</sup>。さらに、従前の受給家庭及び児童に関する、住宅、健康、教育、食糧保障、犯罪、迫害等をめぐる状況についても同様である。

福祉の給付を受けなくなった家庭の児童が、児童保護サービス (child protective service) による保護を受けたかどうかについては、メリーランド州、オクラホマ州及びワシントン州のいずれも、そのような事例はほとんどないとされている<sup>186</sup>。例えば、メリーランド州では、そのような事例は0.05%にすぎない<sup>187</sup>。

### 第二節 今後の予測

以上に述べてきたように、TANF包括補助金制度の導入に伴う、州の福祉プログラムの再構築は、福祉の受給件数の減少という点においては、一定程度の成果を挙げている。ただ、今後、受給件数



が逆に増加する可能性もなお残る。というのは、GAOは、経済状況等他の要因と比較して、州の福祉改革それ自体がどれほどの効果をもたらしたのかは明らかでないとしているからである<sup>189</sup>。この点に関して、さらに、TANF包括補助金制度の下におけるTANFの受給件数は、それ以前のAFDCの受給件数よりもより不安定なものとなるという予測もある。なぜなら、受給者の労働活動を求める制度によって、受給者は労働市場に打って出ることになるが、その成否は、州の労働市場、ひいては経済状況とより強く関連するからである<sup>190</sup>。

これを裏付ける論拠として、1996年法制定前の、次のような事実が指摘される。1996年法制定前の調査によって、経済状況（失業率によって評価）と、AFDCに依存する単親家庭の受給件数との間には、一定程度の相関関係が認められているが、それほど顕著なものではない。一般的に言えば、経済状況とより強い相関関係が認められるのはむしろ、扶養児童を有する失業家庭扶助（AFDC-UP）の受給件数である<sup>191</sup>。これは、扶養児童を有する失業家庭扶助の受給件数が、より密接に労働市場の状況と関係していると考えられることを根拠としている。TANF包括補助金制度の下では、TANF受給者は、名目上は、一時的に扶助を受けているのであり、労働関連活動に迅速に従事することも要求されるので、まさに、失業者と同視できる状況にあると考え、TANFの受給件数は、AFDCに依存する失業状態にある親の家庭の受給件数と（単親家庭のためのAFDCの受給件数よりも）似た形で推移することが予想される。このように考えると、TANFの受給件数は、経済状況とより密接に関係して推移すると予測されるため、より不安定に変動すると推測されるのである<sup>192</sup>。この場合、経済状況が悪化すると、TANF受給者は増加すると予測されるが、その場合に、いかに受給者を就労によって自立させるかということが問題となろう。

逆に、TANFにおける将来の受給件数は、より安定的に推移するという予測もある。そもそも扶

養児童を有する失業家庭扶助（AFDC-UP）の受給件数は、AFDCと比較して圧倒的に少なく、1995年で、全AFDC受給件数のわずか7%にすぎない<sup>193</sup>。また、州は、TANF受給者をより迅速に就労させるための施策を積極的に講じていることから、それほど経済状況の下降に影響されることはないとも考えられる。例えば、多くの州は、職業訓練（job training）、チャイルドケア、移行期のメディカルケアに対して配分される財源の水準を実質的に増加させているが、これらのサービスによって、経済状況が悪化した場合に、AFDCを受給する単親家庭の被用者は、比較的解雇されにくくなるからである。ただ、この場合、仮に解雇されにくくなるとしても、AFDCの受給家庭が1990年代前半までに増加しつづけたという事実を鑑みると、TANFの受給者が雇用を獲得するのも容易ではないと考えられる。さらには、将来的に、労働技能水準が比較的に低い受給者が割合的に多くなるとすれば、そのような受給者の雇用をいかに獲得して、自立させるかが問題となる。さらに、この問題は、TANF包括補助金制度で導入された5年の生涯受給期間制限が課されるため、より難解なものとなる。

いずれにせよ、今後、経済状況の悪化に伴うTANF受給者の増加への対処、また、将来的により労働技能水準の低いTANF受給者をいかに自立させるかという問題が遠からず生ずることになろう。

ところで、仮に経済状況が悪化し、TANFの受給件数が増加すると、それ自体が、第一章冒頭で述べた、TANF包括補助金制度の一つの目標を達成できなかったことを示すことになる。そして、仮に、州がその財源からの支出を増加させない場合は、補助金額が固定されているTANF包括補助金制度の下では、受給者一人当たりには費やされる連邦補助金額は減少し、ひいては、十分に児童福祉政策・家庭福祉政策としての役割を果たせないことにも繋がりうる。そのように、経済状況の悪化によって受給件数が増加するならば、政策効果についても異なる評価が下される可能性があるだ

ろう。

### 小括

TANF包括補助金制度は、導入されてから期間が短いものの、ある程度の効果をもたらしている。第一に、福祉の受給者数の減少である。ただ、それは、TANFの受給要件が厳格化された結果にすぎない、あるいは、好調な経済状況に後押しされただけにすぎない可能性もある。そのため、今後の推移を見守る必要があるが、福祉の受給者を減少させることができたことによって、1996年法の第一の目的を達成したという点では評価できるであろう。

ただ、福祉の受給を受けなくなった者が、必ずしも経済的に安定した生活を営んでいるとは限らない。さらに、再び福祉の給付を受けることになったケースも比較的多いように見受けられる。ただ、これらの事情のみで、TANF包括補助金制度の評価を行うには早計にすぎるので、今後の推移を検討する必要がある。

### 終章

本稿は、1996年に創設された、TANF包括補助金制度の意義を検討し、それによって、アメリカ合衆国において福祉とはどのように考えられているかということについて何らかの示唆を得ることを目的としてきた。

そのために、まず、TANF包括補助金制度がどのような制度であるのか、また、従来の制度とどこが異なり、それはどのような考え方に基づくものなのかということについて検討した。具体的には、1996年法は、福祉の受給者を福祉から労働へ、依存から自立 (self-reliance) への移行を促進することを目的とするものであった。これは、福祉が生活手段と化している受給者が存在するという議会の懸念に基づくものである。この目的を達成するために、TANF包括補助金制度が設けられ、州のニーズに即したプログラムの設計を可能にすると同時に、州のプログラムに対して、いくつかの枠組を設定した。第一に、連邦財源からの扶助

は1人につき生涯5年を上限とする等の制限を設けることを明らかにした。第二に、就労要件を厳格にすると共に、雇用・職業訓練サービスとの連携が求められた。第三に、未成年の受給者に対し、親と同居することを受給の要件とした。第二の点と第三の点は、従来の政策と連続するものであるが、いっそうの強化が図られた。

ただ、1996年法の制定過程については、さらに踏み込んだ検討が必要である。というのは、採用された制度の検討に終始しているため、他の考えられる制度と比較して、なぜ、このTANF包括補助金制度が採用されたのか、という点が明らかになっていないからである。これを理解することによって、本稿で述べたTANF包括補助金制度の趣旨も有機的に把握できると思われるので、今後の課題としたい。

次に、1996年法の制定によって、州は、福祉プログラムの再編を迫られることになったが、各州の福祉プログラムは、概して、受給者を労働活動に従事させることに重点を置いている。そのために、これまでのところ、各州はそれぞれに、補助金を有効に利用し、その地域に適合したプログラムを設計・運営しているように思われる。具体的には、福祉の受給者をより迅速に労働活動に従事させることが重視され、雇用・職業紹介サービスを積極的に提供し、州によっては、労働力開発制度と福祉制度とを結合し、受給者に対して効果的にサービスの提供を行っている。ここには、福祉を受給している状態は、一種例外的な状態であって、本来は、自己の能力を最大限発揮して生計を営むべきであるという考え方が現れている。このような自己責任の観念は、アメリカ合衆国においては伝統的なものと理解されているが、州が福祉プログラムを自由に設計・運営できるようになったことで、州がそれぞれに、個人の責任に最大限委ねるべく制度設計を図っているものと考えられる。しかし、この点に関しても州の福祉プログラムの把握が不十分である。今後は、州のプログラムを追跡し、各州の福祉プログラムの相違が何に基づくものなのか、一例えば社会経済状況の違い

に基づくのか、あるいは、アメリカ合衆国の中でも州によって考え方が異なることに基づくのか等一、を明らかにすることを課題としたい。

TANF包括補助金制度の効果としては、福祉の受給者数が、アメリカ合衆国全体で、5分の3以下にまで減少しており、かつ従前の受給者の就労状況も改善されているようである。この点のみに着目すると、1996年福祉改革は、受給者を福祉から自立させて労働へ向かわせることに成功しているようにも思われる。ただ、そもそも、この福祉改革が施行されてから4年しか経過しておらず、制度の効果を評価するのに十分な期間が経過しているわけではない。しかも、受給者の減少には、アメリカの現在の良好な経済・雇用状況が影響していることは疑いを入れないところであるから、制度の効果は、割り引いて受け止める必要がある。それゆえ、福祉改革に呼応した州の制度改革、受給者の減少、受給者の就労活動への参加状況、受給者の経済状況の改善の程度などを、今後、引き続き追跡していく必要がある。この点については、本稿では主に会計検査院の報告書の調査結果に依拠してきたが、社会学、経済学を基礎とした分析を入手した上で、さらに分析を行うことが、改革の効果を測る上で不可欠といえるだろう。

そしてさらに、アメリカの公的扶助は、序章で述べたように、児童を有する家庭への扶助プログラムのみでなく、フードスタンプ、メディケイド、一般扶助等によっても構成されている。従って、児童を有する家庭への扶助プログラムの受給者が減少しても、依然としてその他の扶助制度において給付を受給している場合には、貧困家庭を福祉から自立させるのに成功していると単純に結論づけることはできないと思われる。また、これに加えて、年金等、他の社会保障制度も視野に入れた上での検討が必要となるだろう。

以上のように、福祉改革の効果をさらに分析し、アメリカのほかの社会保障制度を踏まえた上で、アメリカにおける個人責任と公的責任との関係を明らかにすること、ひいては、わが国における将来の社会保障制度のあり方を模索することを今後

の課題としたい。

- 1 Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. 州は1997年7月1日までに貧困家庭に対する扶助プログラムを実施することが求められる。
- 2 以降、本稿において、「福祉」という語は、特に断りのない限り、児童を有する貧困家庭に対する金銭扶助制度一般及びその給付を意味するものとする。すなわち、1996年法に規定する貧困家庭に対する一時的扶助を実現するために州によって策定・実施される家庭扶助プログラム及びその給付、ならびに、前記プログラムの実施前についてはAFDCプログラム及びその給付を指す。
- 3 わが国において、公的扶助制度とは一般的には生活保護制度を示すが、ここでいうところの公的扶助制度とは、対象者の拠出によらず、政府の一般歳入を財源とし、個別的なニーズに応じた金銭給付及び医療その他のサービスを提供するプログラムを指すものとする。
- 4 アメリカの貧困問題の実態については、須田木綿子『素顔のアメリカNPO—貧困と向き合った8年間』（青木書店、2001年）参照。
- 5 TANF包括補助金制度について制度的紹介がなされている主な文献として以下のものが挙げられる。後藤玲子「公的扶助」『アメリカの社会保障』161頁～（東京大学出版会、2000年）、菊池馨実『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念—』31頁～（北海道大学図書刊行会、1998年）、熊木正人「米国の公的扶助改革について」週刊社会保障1879号52頁、1881号52頁、1882号52頁（1996年）。
- 6 以下の叙述は、後藤・前掲注5・153頁～、及び藤田貴恵子・野呂芳明「公的扶助」『アメリカの社会保障』164頁～（東京大学出版会、1989年）を参照した。
- 7 これについては多くの州が任意で給付の上乗せを行っている。
- 8 Act of Aug. 31, 1964, Pub. L. 88-525, 78 Stat. 703.
- 9 この他にも、連邦が管轄する制度として、婦

人・幼児・子どもへの特別補足食糧プログラム (Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children : WIC, 1974年制定), 全国学校給食プログラム (National School Lunch Program, 1946年制定) がある。さらに, 低所得者の住環境を改善するために現物給付を行う低所得世帯高熱費扶助 (Low Income Home Energy Assistance : LIHEA, 1981年制定), 公的居住助成 (Public Housing, 1937年制定) などがある。

- 10 なお, AFDC受給者は自動的にメディケイドの受給資格を獲得していた。
- 11 以下の叙述は主として藤田・野呂・前掲注5・176頁を参照した。
- 12 1935年社会保障法制定時の経緯については菊池・前掲注5・114頁を参照した。
- 13 ソーシャルサービスは, 後に, 社会保障法タイトルXXに取り入れられた。なお, 1962年改正法によって, ケースワーク等のサービス実施費用などに対する連邦の補助率は, 5割(後述)から7.5割に引上げられた。菊池・前掲注4・375頁。
- 14 ただし, 実施は州の裁量に委ねられた。
- 15 21歳未満の子どもとその家族が貧困になることを防ぐため, 12ヶ月間に最高30日までの給付を支給することとした。
- 16 アメリカ合衆国では, 1980年代に, 貧困者全体のなかでの母子世帯生活者の存在が顕著になり, いわゆる「貧困の女性化」が進展した。この背景には, 離婚や婚姻外出産の増加によって, 女性を世帯主とする世帯数・世帯人員が増加したことがあった。この他に女性が労働市場で受け取る賃金が相対的に低いこと, 監護しない父親から徴収する養育費が不十分なこと, などの理由がさらに加わる。

貧困母子世帯は, その収入の多くを勤労所得ではなくAFDCやフードスタンプといった公的扶助に依存していたにもかかわらず, 1981年以降, 給付引き締め策が進められた。このため, 従来にもまして女性の賃金引上げ, 養育費徴収システムの改善, ならびに母子世帯に対する適切な職業訓練・保育・医療の提供などが要請されるに至った。

- こうした状況のもと, 連邦政府も貧困母子世帯を念頭においた福祉改革に乗り出した。1984年法改正による養育費徴収制度の強化に続き, レーガン大統領の1986年特別教書を受けて, 連邦議会は, AFDC改革法案の審議を開始した。これらはいずれも, 福祉依存からの自立を助成するというねらいを有するものであった。菊池・前掲注5・475頁。
- 17 Act of Oct. 13, 1988, Pub. L. 100-485, 102 Stat. 2343.
  - 18 Act of Jan. 2, 1967, Pub. L. 90-248, 81 Stat. 821.
  - 19 Act of Dec. 28, 1971, Pub. L. 92-223, 85 Stat. 802.
  - 20 Act of Aug. 13, 1981, Pub. L. 97-35, 95 Stat. 357.
  - 21 この他, 受給者を雇用した公的・非営利団体等に対し, 就労後9ヶ月間支給を継続する賃金補充措置を行うことを, 州は選択できるようになった。菊池・前掲注5・470頁。
  - 22 以下の叙述は, 藤田・野呂・前掲注5・177頁を参照した。なお, これらの要件は, 先に述べた1981年改正により厳格化したものである。
  - 23 ただし, 全日制の中等学校や技術学校の生徒であって19歳に達するまでに修了が見込まれる場合は, 州の選択で19歳までとすることもできた。
  - 24 社会保障法の下で認められる制度である (42 U.S.C. § 1115)。
  - 25 なお, 1996年法は, TANF包括補助金制度の創設とともに, 補足的保障所得, 食糧スタンプ等の改革も行っているが, 本稿では扱わない。
  - 26 1996年法制定の政治的な背景としては次のようにまとめることができよう。従来AFDCについては, とくに中産階級以上の白人を支持層とする共和党が批判的であり, 他方で低所得層や黒人を支持層とする民主党が強く擁護してきた。しかし近年, ブルーカラーの白人労働者が, 政党支持を徐々に民主党から共和党へ移行させてきたこと, 本文でも述べているが, 政府による貧困問題の解決能力そのものへの不信感が高まってきていること, 貧困に対処する様々な諸政策にもかかわらず, 貧困はアメリカ国民が納得するほど解消していな

いこと等によって、社会福祉政策を担当する官僚の肥大化や税金の無駄遣いの方に国民の関心が向かってきた。このような中で、1980年代後半から民主党の中でもクリントン大統領に代表される中道・穏健保守派が台頭し、AFDCの改革ないし見直しを主張した。そして、1996年8月に共和党多数議会が主導権を握って1996年法を可決すると、クリントン大統領もそれに署名し、AFDCは廃止されることになったのである。

27 1996年法は、従前の社会保障法IV—Aを削除し、新たに貧困家庭に対する一時的扶助のためのTANF包括補助金制度に関する規程を挿入している(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 103 (a) (1))。その結果、AFDCプログラム及びAFDC関連のプログラムは廃止されることとなった。このことから、TANF包括補助金制度の創設は、AFDCプログラムの改革という面を併せ持つことになる。したがって、各州が設計・運営すべき、貧困家庭に対する一時的扶助(TANF)の対象を、児童を有する貧困家庭に限ることが、必然的に求められ、条文上もそのようになっている。

28 Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101.

29 AFDCを受給する児童は、月平均で、1965年に330万人、1970年に620万人、1980年に740万人、1992年に930万人となっており、1965年から1992年までの間に約3倍になっている。他方で、その間、アメリカ合衆国において、0歳から18歳までの児童の総数は5.5%減少している(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101(5) (A))。

30 連邦保健福祉省は、1996年当時、2006年までにAFDCを受給する児童は1200万人にのぼると推定していた(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101(5) (b))。

31 13歳から19歳の未婚の女性1000人あたりの婚姻外妊娠は、1976年では54件であったが、1991年には66.7件となっており、23%増加している。また、未婚の女性1000人あたりの婚姻外妊娠は、1980年では90.8件であったが、1991年及び1992年には103件となっており、14%増加している。他方で、婚姻状態にある女性1000人あたりの妊娠は、1980年

には126.9件であったが、1991年には117.6件となっており、7.3%減少している(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101(6) (A))。またこの傾向が継続すると2015年には、全出生の約半数が婚姻外の妊娠によるものになると推定された(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101(6) (B))。

32 その根拠として、AFDCを受給する児童数と婚姻外の出生数が相関関係を有すること挙げている。すなわち、1970年から1991年の間に、全体の出生数に対する未婚の母による出生の割合は、10.7%から29.5%と約3倍に増加しており、これは、その間の、AFDCを受給する児童数の推移に近似する(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101 (5) (C))。AFDCを受給する児童数と婚姻外の出生数の相関関係は、若年の未婚女性が婚姻外で出産した場合、そのような女性及びその児童は、将来的により長期にわたり福祉の給付に依存する傾向があることを根拠としている(§ 101(8) (A))。また、婚姻外の出生による単親家庭と離婚による単親家庭との比較もなされている。それによれば、全単親家庭の児童うち、婚姻外の出生を理由とするものは35%、離婚を理由とするものは37%である(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101 (9))が、状況は大きく異なる。すなわち、単親家庭のうち、結婚経験のない母親の約半数がAFDCを受給していたのに対して、離婚による単親家庭の母親のうちAFDCを受給していた者は、約20%にとどまっていた(Act of Aug. 22, 1996, Pub. L. 104-193. § 101(9))。このようなことから、婚姻外の出生が福祉の受給の増加の原因であると考えられたのである。

33 その他にも、婚姻外妊娠及び婚姻外出生の児童に対する悪影響が指摘されている。婚姻外妊娠の場合、未熟児の出生割合が高いこと、婚姻外で出生した児童は、児童虐待や育児放棄されやすいこと、語彙の発達が遅いこと等である。

34 福祉の給付を受けている約65%の家庭が、8年以上福祉の給付を受けている。

35 H.R.Rep. No. 104-651, at 2. この他、福祉が、福祉を受給する家庭の児童へ悪影響を及ぼすとされ

た。第一に、福祉制度によって非嫡出子の出生が助長され、その児童の行動的及び感情的な問題を引き起こす危険が挙げられた。第二に、福祉によって婚姻外の出産が助長され、そのような婚姻外で出生した児童が成長すると、さらに、福祉に依存する傾向にある、ということも指摘されている。

36 Id.

37 包括補助金制度は、アメリカ合衆国において連邦から州に対して付与される補助金の一形態で、1996年法で創設されたTANF包括補助金制度以外にも種々の包括補助金が存在する。包括補助金制度自体の歴史はそれほど古いものではなく、最初の包括補助金は年に創設された。包括補助金制度の歴史の変遷についての邦語文献として、高島進「米国連邦政府補助金（下）—拡大の歴史と新しい方向」自治研究63巻3号53頁がある。また、連邦から州に付与される補助金制度一般については、宇賀克也『アメリカ行政法（第2版）』（有斐閣、2000年）参照。

38 ただし、ソーシャル・サービスについては1981年にブロック補助金化されていた（菊池・前掲注4・469頁）。また、後述する連邦のマッチング補助金についても、1967年に上限が設けられ、ソーシャル・サービスについても1972年に25億ドルという上限が設けられていた（菊池・前掲注4・274頁及び338頁）。

39 42 U.S.C. § 601(a).

40 H.R.Rep. No. 104-651, at 1330.

41 この規定の趣旨については、後述するように現在調査中である。

42 42 U.S.C. § 601(b).

43 本文に示したものの以外の要件として、個人情報の開示の制限、受給者が州間を移動して労働活動に従事する場合の取り扱い等がある。

44 42 U.S.C. § 602(a).

45 42 U.S.C. § 602(a) (1) (A) (i).

46 42 U.S.C. § 602(a) (1) (A) (ii).

47 42 U.S.C. § 607.

48 42 U.S.C. § 602(a) (1) (A) (iii).

49 42 U.S.C. § 602(a) (1) (A) (v).

50 42 U.S.C. § 608(a) (5).

51 42 U.S.C. § 608(a) (7).

52 42 U.S.C. § 602(1) (B) (iii).

53 42 U.S.C. § 609.

54 藤田・野呂・前掲注5・179頁。但し、ソーシャルサービスについてのマッチング補助金は1962年に75%に引き上げられていた。菊池・前掲注5・255頁。ただし連邦の負担割合は50%から83%の範囲にとどまる。

55 H.R.Rep. No. 104-651, at 1334.

56 本稿で「年度」とは、会計年度 (fiscal year) のことを言う。連邦では、1982年以来、10月1日から翌年の9月30日までの1年とされている。なお、1842年までは暦年と会計年度は同じであり、1982年度までは7月1日から6月30日までの1年とされている。

57 ただし、1996年度に補助金が得られるのは、1996年度から1996年法に基づいてTANFプログラムを実施する州のみである。州にTANFプログラムの実施義務が生ずるのは1997年度からであるので、1996年法に基づく補助金を得られるのは1997年度以降である。

58 H.R. Rep. No. 104-651 at 1332.

59 GAO, WELFARE REFORM: Early Fiscal Effects of the TANF Block Grant, AIMD-98-137 (August 18, 1998) 98-137 at 10.

60 42 U.S.C. § 603(a) (1) (A).

61 42 U.S.C. § 603(a) (1) (B).

62 H.R. Rep. No. 104-651 at 1332.

63 42 U.S.C. § 609(a) (7).

64 42 U.S.C. § 609(a) (7) (B) (ii).

65 助成金、基金の利用に関する推定は、次のとおりであった。

非嫡出子の減少に対する報奨的助成金について、議会予算局 (Congress Budget Office : CBO) は、適格性を有するのは2、3の州にとどまり、1998年度から2000年度の各年度において、追加的な財源は、2500万ドルになると推定していた。人口増加にともなう補足的補助金について、CBOは、

- 1997年度において、18の州が総額約8500万ドルの補足的補助金を受け、2000年度には累計3億ドルになると推定した。偶発危険基金については、CBOは、州は、1997年度において、偶発危険基金から約1億ドル引き出し、また、1997年度から2001年度において基金から約15億ドルが使われると推定していた。H.R. Rep. No. 104-651 at 1961-1963.
- 66 42 U.S.C. § 603(a) (2). 非嫡出子の出生割合は、婚姻外の出産数を総出産数で除した数として定義される。
- 67 H.R. Rep. No. 104-651, at 1333.
- 68 42 U.S.C. § 603(a) (2) (C) (i) (I) (bb).
- 69 H.R. Rep. No. 104-651, at 1333.
- 70 1997年の時点で補足的補助金を受ける基準を満たしていない州、すなわち、1998年度に補足的補助金を受けなかった州は、それ以後、補足的補助金を受ける適格性を有しない。42 U.S.C. § 603(a) (3) (C) (ii).
- 71 42 U.S.C. § 603(a) (3).
- 72 42 U.S.C. § 603(a) (3) (E).
- 73 42 U.S.C. § 603(a) (4).
- 74 H.R. Rep. No. 104-651, at 1334.
- 75 42 U.S.C. § 603(a) (4) (D) (ii).
- 76 42 U.S.C. § 603(b).
- 77 42 U.S.C. § 603(b) (2).
- 78 42 U.S.C. § 603(b) (3) (C) (i).
- 79 42 U.S.C. § 603(b) (4).
- 80 42 U.S.C. § 606(a) (1).
- 81 42 U.S.C. § 609(a) (1).
- 82 42 U.S.C. § 609(c).
- 83 42 U.S.C. § 609(d).
- 84 42 U.S.C. § 609(e).
- 85 この他にも、最初に高い成果を上げた州に対する報奨的助成金のシステムは、福祉から労働へ移行することを促進するものである。
- 86 GAO, WELFARE REFORM: Assessing the Effectiveness of Various Welfare-to-Work Approaches, HEHS-99-179 (Sep. 9, 1999), at 3.
- 87 Id.
- 88 Act of Aug. 20, 1964, Pub. L. 88-452, 78 Stat.
- 508.
- 89 GAO, supra note 86, at 3.
- 90 WINプログラムは1968年から実施された。
- 91 「WINプログラムに対する我々の評価は、雇用されるのに最も支援を必要とする、より仕事の準備がない人よりもむしろ雇用を見つけやすい人に資するものであった。」GAO, supra note 86, at 3.
- 92 Id.
- 93 GAO, WELFARE REFORM: States' Experiences improving Employment Assistance to TANF Clients, HEHS-99-22 (Feb. 26, 1999), at 4.
- 94 最終的な立法は、1988年家庭援護法であるが、1987年に、下院の教育労働委員会は、家庭福祉再編法を採択していた。この家庭福祉再編法は、公正労働機会プログラムを含んでいた。当該プログラムの主要な目的は、福祉の受給者を労働に向かわせることであった。H.R. Rep. No. 104-651, at 2323.
- 95 「1988年家庭援護法が可決される前になされた調査によれば、(中略) AFDCを利用する者のうちの大部分は、短期間それを利用するにとどまる一方で、AFDCの財源の大部分は、長期の受給者に対する給付の提供に費やされていた。また、この調査は、長期の福祉への依存に関係するいくつかの要素を明らかにした。そうした要素としては、低い教育水準、単親という地位、多数の子供、障害、就労経験の欠如が挙げられる。」「長期の福祉への依存を避けるために資する支援サービスを、AFDCの受給者が受けられるようにするために、JOBSプログラムは、州のプログラムに対して、教育及び職業訓練の支援を含む広範なサービスを提供すること、及び、チャイルドケアや交通費のようなサポートサービスを含めて経済的支援を提供することを要求している。」GAO, supra note 86, at 3.
- 96 1994年度で給付件数の15%、1995年度で給付件数の20%に当たる受給者を、少なくとも週20時間のJOBSプログラムへ参加させることが求められていた。
- 97 Id. at 4.

- 98 以上の外に、1988年家庭援護法は、AFDCの受給者を福祉から労働へ向かわせるという方針に沿う多様なプログラムの効果の評価を行うことを要求していた。そこで、保健福祉省は、教育省の助力を得て、教育及び雇用関係のプログラムを分析するリサーチ組織であるマンパワー・デモンストレーション・リサーチ・コーポレーション (Manpower Demonstration Research Corporation) に評価を委託していた。Id. at 4.
- 99 「JOBSの実施に関する1991年の報告書において、約半数の州が、福祉の受給者を労働活動に従事させ、自立させる目的を有するプログラムの下で、雇用の迅速な獲得から長期にわたる教育及び職業訓練に重点をシフトしていることが指摘された。1995年には、国家レベルで、JOBSの参加者が、さまざまな教育及び職業訓練活動に登録されていると報告された。すなわち、ポスト二次教育 (17%)、高等学校または同等の一般的学位 (16%)、労働技能訓練 (13%)、成人の基礎または補習教育 (7%)、第二言語としての英語の訓練 (2%) である。」 Id. at 5.
- 100 「JOBSの実施から数年後、州のJOBSプログラムについて国家レベルで評価されたが、福祉の受給者の11%のみが月々JOBSの活動に組み込まれているにすぎなかった。さらに、AFDCの件数は今までで最も高い水準まで上昇し、1994年には500万の家庭がAFDCを受給するという事態に至った。」「しかし、労働を強調する大掛かりな試みにもかかわらず、JOBSプログラムは、実際には、受給者を労働に向かわせ、福祉への依存から離脱させるという期待に沿うことはできなかった。」 H.R. Rep. No. 104-651, at 2326.
- 101 また、後に述べるように、家庭が給付を受け取る期間の長さには制限を課すことも試みられた。
- 102 42 U.S.C. § 607(a)(1).
- 103 1997年度及び1998年度において75%、1999年度以降は90%となる (42 U.S.C. § 607(a)(2))。
- 104 42 U.S.C. § 607(b)(3).
- 105 42 U.S.C. § 607(d).
- 106 1997年度及び1998年度において週20時間、1999年度は週25時間、2000年度以降は週30時間労働活動に従事することが求められる (42 U.S.C. § 607(c)(1)(A))。
- 107 週35時間労働活動に従事することが求められ、そのうち週30時間は、さらに特定の活動に従事することが求められる (42 U.S.C. § 607(c)(1)(B))。
- 108 42 U.S.C. § 607(c)(2)(A)(i).
- 109 42 U.S.C. § 602(a)(1)(A)(ii).
- 110 42 U.S.C. § 602(a)(1)(A)(ii).
- 111 42 U.S.C. § 602(a)(1)(B)(iv).
- 112 州は、また、金銭扶助の受給開始を回避させるために、通常の給付を求める個人に対して、一時的な金銭扶助、あるいは、他の一回限りの誘引を提供するために、TANFの財源を利用する選択肢を有する。条文上、州は、TANF包括補助金制度の目的を達成するために、合理的に考えられたあらゆる方法で、補助金を利用することができる。42 U.S.C. § 604(a)(1).
- 113 Pub. L. 105-220.
- 114 菊池・前掲注5・477頁。
- 115 それらの州は、それまでは適用除外として認められていた給付終了規定を、1996年法の下で要請される州のプランの中に組み込んでいる。GAO, WELFARE REFORM: States' Early Experiences With Benefit Termination, HEHS-97-74 (May 15, 1997), at 3.
- 116 Id. at 4.
- 117 ただし、1996年12月末日の時点では、就労要件を満たすことができないという理由が、それまでに比べて33.3%増加し、これが給付打ち切りの理由として最も重要なものとなった。なお、この要件を満たすことができないことについての受給者の説明としては、子供とともに家にいたいというものや、コミュニティサービスをするあるいは低賃金で労働したくないというものがある。Id.
- 118 AFDC受給家庭に対する給付の打ち切りが行われた場合、それは受給者に対してどのような影響を及ぼしていたのであろうか。これについて、GAOがアイオワ州、マサチューセッツ州及びウィスコンシン州において行った調査は、給付の打ち



切りは、月々の重要な収入源の喪失に繋がったと指摘している。GAOが調査した家庭の80%以上は、その後支援の源を見つけるか、再びAFDCの給付を受けているが、フードスタンプとメディケイドを受給する家庭の割合は、AFDC打ち切り後、相当程度減少している。具体的には、打ち切り前は、これらの給付を受給する割合は84%から100%の間であったが、打ち切り後は、26%から61%の間にまで減少した。この原因の一つに、多くの家庭は、AFDCの受給資格を失った後、たとえフードスタンプやメディケイド等の受給資格を認められているとしても、これらのプログラムから継続して給付を受けるための手続きを怠ってしまうということが挙げられている。Id.

119 Id.

120 ただし、これらの要件は、TANF包括補助金の利用した福祉プログラムに限られる。そのため、TANF包括補助金を利用した福祉プログラムからの扶助を受けることができない者に対して、州独自の財源を用いて扶助を行うことは自由である。

121 42 U.S.C. § 608(a)(1).

122 42 U.S.C. § 608(a)(2).

123 42 U.S.C. § 608(a)(5).

124 42 U.S.C. § 608(a)(7).

125 なお、1996年法において、受給者の権原を否定するとの規定(42 U.S.C. § 601(b))が挿入されている。この規定の趣旨については、本文中で触れた受給期間などの制限が設けられるようになったことを意味するにとどまるのか、あるいは、それ以外のことを意味するかについては現在調査中である。なお、委員会報告書は、次のように述べるにとどまっている。「現在福祉を受給する家庭の約65%は8年以上にわたって給付を受けている。金銭給付に対する個人の権原(entitlement)を除くことは…給付が一時的なものであり、何年も家庭を公的給付に依存させることを意図するものではないという明確なメッセージを受給者に対して送るものである。」この規定と憲法上の適正手続保障との関連について検討するものとして、佐伯祐二「政府給付(Government Benefits)と適正手続

(二)」広島法学22巻2号59頁(1998年)。

126 本節では、GAOの報告書(前掲注59)を主に参照する。

127 1996年度及び1997年度の州に対する連邦支出額を比較すると、45州でより多くの連邦財源を利用できるようになっている。また、州全体では、TANFに置き換えられる前の扶助プログラムに対する1996年度の連邦支出と1997年度のTANF包括補助金額を比較すると、後者の方が約14億ドル多くなっている。Id. at 38.

128 例えば、インディアナ州では、1996年度の連邦支出額(約1億2,000万ドル)と1997年度のTANF包括補助金額(約2億680万ドル)を比較すると約70%の増額となっているのに対して、ペンシルヴァニア州では、1996年度の連邦支出額(約7億6,980万ドル)と1997年度のTANF包括補助金額(約7億1,950万ドル)を比較すると約7%の減額となっている。Id. at 38.

129 1996年度及び1997年度の受給者1人あたりの連邦支出額を比較すると、ハワイ州を除く全ての州で増加している。Id. at 41.

130 アメリカ合衆国全体では、1994年1月時点でAFDCの受給者は約1400万8千人であったが、1997年7月時点でTANFの受給者は約995万6千人であり、AFDC及びTANF受給者はこの間29%減少している。Id. at 38.

131 オレゴン州では、福祉プログラムに対する州の支出を5520万ドル削減している。Id. at 15.

132 Id. at 36. ところで、実際には、1997年度において、21州で80%を超える支出、13州で80%の支出であり、他の16州は1996年法に定めるTANF受給者の労働活動従事率を満たしているため、さらに低い支出水準となっている。

133 GAOの調査によれば、22州でそのような結果となる。Id. at 45.

134 全ての州を総合すると、1996年度に福祉プログラムに支出した額よりも、1997年にTANF包括補助金制度の下での福祉プログラムに利用できる額は、25%の増加となっている。ただ、例えば、ワイオミング州では102%の増加となっているのに対

して、デラウェア州、ハワイ州、ネブラスカ州及びペンシルヴァニア州では、福祉プログラムに利用可能な財源が減少している。Id. at 45.

135 しかしながら、金銭給付の額を増加した州はほとんど存在しない。例外として、メリーランド州がTANFの実施以降金銭給付の水準を高めているが、これは、金銭給付の額の決定に物価スライド方式を採用していることによる。Id. at 12.

136 この点に関して、GAOは、10州の調査を行っている。それによれば、例えば、テキサス州では、1996年法が規定する受給者の労働活動従事率の要件を満たすために、受給者に対する職業紹介サービスにかかる支出を200%増加させている。このような支出によって、福祉の受給者と使用者との関係を密にし、使用者の労働力需要を満たすための職業訓練を受給者に対して提供している。また、ルイジアナ州では、福祉の受給者を労働活動に向かわせるために、職業教育、OJT、ジョブサーチの支援、交通費の助成等のサービスを提供するための支出を24%増加させている。Id. at 5.

137 Id. at 5. GAOによれば、調査対象とした5州のうち4州が連邦と州の財源の一部分を、将来の不測事態のために蓄積している。

138 ルイジアナ州は、福祉プログラムのために特定の積み立て基金を設立していないが、1998年度(ルイジアナ州では、1997年7月1日から1998年6月30日)、TANF包括補助金の約20%に当たる3100万ドルを費消しないということにした。Id. at 6.

139 ただ、これは、州が将来の不測事態のために蓄積したものというよりは、むしろ、福祉改革の初期の成果を反映したものである。つまり、受給要件の厳格化等によって受給者数が相当程度減少したことに起因している。Id. at 6.

140 GAOの調査した州では、仮に偶発危険基金及び貸付基金を利用する要件を満たしたとしても、それらの利用を予定していない。Id. at 23.

141 1997年度、偶発危険基金を利用できる適格を有していたのは、アラスカ州、カリフォルニア州、ハワイ州、ニューメキシコ州、ニューヨーク州、ノースカロライナ州、ワシントン州、コロンビア

特別区の8州であり、そのうち基金を利用したのはノースカロライナ州及びニューメキシコ州の2州にすぎなかった。Id. at 25.

142 1997年度、偶発危険基金から、ノースカロライナ州は約1511万ドル、ニューメキシコ州は2100万ドルの助成を獲得した。Id. at 25.

143 GAO, supra note 86, at 3.

144 Id. at 13.

145 報告書は次のように述べている。「我々が調査した州においては、労働第一という考え方にに基づき、雇用サービス及び訓練サービスの手法は、受給者が雇用に就く前に技能を獲得することを支援することから、受給者が、可能な限り早急に労働市場に参入するための準備をすることに変化していた。多くの場所で、TANFの受給者に焦点を当てた訓練として、仕事に就く準備の訓練が、行われていた。この準備訓練は、1週間から6週間続くが、通常は、履歴書の準備、面接技能、労働環境にふさわしい身支度の指導などが行われている。この仕事に就く準備のための訓練への出席を、強制的な労働活動としているところもある。なかには、オハイオ州フランクリンカウンティのように、仕事に就く準備のための訓練の完遂を金銭給付の受給の要件として課しているところもある。」Id.

146 オハイオ州におけるサービスは、カウンティごとに手法が異なっている。Id.

147 この基礎技能訓練には、第二外国語としての英語及び一般教育課程(GED)が含まれる。報告書によると、英語の訓練の場合、特定の労働環境で労働するために必要とされる語彙の習得に重点が置かれることが多い。Id. at 13.

148 例えば、オハイオ州では、以前は、3人に1人が職業上の技能訓練または中等教育以上の教育を受けていたが、1996年法施行後は、そのような訓練を受けている者は、およそ10人に1人しかいない。Id.

149 Id.

150 Id.

151 Id. at 14. 例えば、オハイオ州Circlevilleでは、ほとんどの使用者は、雇用の条件として高等学校の

学位を要求しない。そのため、TANFの受給者は、技能訓練を受けずに就労要件を満たす仕事を容易に得ることができる。他方で、同じオハイオ州でも、失業率が州の平均よりもはるかに高いIrontonでは、使用者は、新規採用者に対して高度の技能水準を要求している。具体的には、この地域の大部分の使用者は、雇用の条件として高等学校の学位を求めているが、TANFの受給者の多くは、それと同程度の学位を取得していない。

- 152 例えば、マサチューセッツ州では、職業訓練活動は他の4州に比較してより多くの受給者が利用しているが、このような技能訓練は、訓練をすることを希望し、かつ、子供の年齢が非常に低いために、まだ労働活動が義務付けられていない者に限り、提供される。しかしながら、労働活動に従事しなければならない受給者については、既に就労要件を満たしている場合にのみ基礎技能訓練の利用が認められる。Id.
- 153 Irontonの公務員による証言による。Id.
- 154 GAOの調査した州で得られた証言による。とりわけ失業が多い地域では、技能水準の低いTANF受給者は職を得ることがより困難になるため、当該受給者を自立に向かわせるためには、職業上の基礎技能訓練が不可欠と考えられる。Id. at 12.
- 155 Id. 例えば、ミシガン州は、既に労働要件を満たしているTANF受給者が、就職後に職業訓練を受けるようにするために、1200万ドル用意している。同様に、ウィスコンシン州では、TANF受給者を含む、児童を有する貧困な労働者が教育・職業訓練プログラムを受ける、職業技能増進プログラムのために、100万ドル支出している。
- 156 Id.
- 157 GAOも、次のような調査結果を得ている。「ウィスコンシン州を除いた全ての州、すなわち、アリゾナ、マサチューセッツ、ミシガン、オハイオ州では、概して、州レベルの労働力開発制度と福祉制度は、連邦の福祉改革立法制定前から存在していた制度と同様、(雇用・職業紹介制度と福祉制度が)区分された制度となっている。」Id. at 13.
- 158 このように、州が、従来より受給者の労働活動

の促進に重点を置いたプログラムを実施した結果、好調な経済状況の影響も加わり、福祉を受給する家庭数は1994年から1998年12月までに45%減少した(TANF包括補助金制度の導入による受給者数の変動等についての詳細は後述する)。また、1995年度から1997年度にかけて福祉から自立した家庭に関する調査によれば、従前の福祉受給者の61%が、報酬の低い仕事であることが多いといふものの、調査時点で就労しているということである。

- Id.
- 159 Id. at 13.
- 160 州の選択で、1歳未満の児童を有する単親家庭であっても、労働活動従事率の計算の基礎に含めることができる。42 U.S.C. § 607(b)(5).
- 161 従前のJOBSプログラムの下では、第一に、福祉の受給者で、3歳未満(州の選択により1歳未満とすることもできる)の児童を有する父母または養育者、第二に、JOBSを利用できない地域に居住している者、第三に、心身に障害を有する者は、一般的にJOBSに参加することを要求されなかった。
- 162 5州では、特定の年齢未満の児童を有することで、労働活動の免除を認めていない。
- 163 GAOの調査によれば、労働活動に従事することを要求される受給者の割合は、1994年では44.2%であったものが、1997年では64.8%に上昇している(GAO, WELFARE REFORM: States Are Restructuring Programs to Reduce Welfare Dependence, HEHS-98-109 (June 17, 1998), at 36)。ただし、カリフォルニア州のように、1997年時点において福祉改革が実施されていない州等では変化が見られない。
- 164 Id. at 35.
- 165 Id.
- 166 Id.
- 167 この他、例えば、受給件数は1996年法の制定された1996年以降平均約20%減少し、1994年の3分の1になっているという資料がある。GAO, *supra* note 86 at 6
- 168 ただ、今後、受給件数が増加するか減少するかは明らかではない。なぜなら、1996年以降の受給

件数の減少は、給付要件の厳格化に伴うものであるから、このような1996年法制定の初期の影響の時期を過ぎると受給件数はそれ以上には減少しないとも考えられるからである。また、経済状況の変動によっては、受給要件を満たす者が増加する可能性もある。GAO, *supra* note 59, at 5.

169 1994年1月、1996年8月及び1997年7月時点のAFDC及びTANFの受給者数を比較すると、ハワイ州を除く全ての州で、受給者数は減少しつづけている。また、1994年1月から1996年8月期と1996年8月から1997年7月期を比較すると、多くの州で後者の期間の方がより受給者数の減少割合が高くなっている。Id. at 36.

170 Id. at 8.

171 GAO, *Welfare Reform: Information on Former Recipients' Status*, HEHS-99-48 (Apr. 28, 1999), at 1.

172 調査対象とした家庭の類型、地理的範囲、福祉から離れた者の経済状況について追跡した期間及びデータが得られた家庭がサンプルの家庭を代表するような家庭であったか否かという点について、州の調査はそれぞれ異なっていたとする。そこで、サンプルとした家庭から得られた情報が、各州の福祉から離れた家族について一般化できるようなものかどうか、という観点から、7州を選んだとする。Id. at 3.

173 ただし、この調査結果については、次のような問題点を報告書自身が明らかにしている。すなわち、第一に、人口の定義、調査期間、経済状況等が州により異なるので、結果を一般化することが困難であるということである。第二に、各調査への回答率が低いということである。そのため、報告書は、これらの州の調査を国家レベルで一般化することはできないこと、及び、経済状況等の、結果に影響する要因を調整した上での分析がなされていないということを前提にした上での分析であることを断っている。Id. at 28-29.

174 Id.

175 Id.

176 但し、これはフォローアップした時点での労働

率については、61から71%、福祉から離れた後に労働したことがある割合については、63%から87%となる。そして、概ね後者の方が高い割合になっている。

具体的な数字は、以下のとおりである。インディアナ州（1995年から1996年）は、1)フォローアップした時点での労働率は64.3%、2)福祉から離れた後の就労経験は84.3%、3)平均時給額は6.34ドル、4)一週あたりの平均労働時間は32時間、5)四半期の収入は2,637ドルである。メリーランド州（1996年から1997年）は、2)福祉から離れた後の就労経験は63.0%、5)四半期の収入は2,384ドルである。オクラホマ州（1996年から1997年）は、1)フォローアップした時点での労働率は64.5%、3)平均時給額は6.51ドル、4)一週あたりの平均労働時間は34時間、5)四半期の収入は2,637ドルである。サウスカロライナ州（1997年）では、1)フォローアップした時点での労働率は61.8%、2)福祉から離れた後の就労経験は85.6%、3)平均時給額は6.45ドル、4)一週あたりの平均労働時間は36時間、5)四半期の収入は3,019ドルである。テネシー州（1997年）では、1)フォローアップした時点での労働率は61.0%、3)平均時給額は5.67ドル、4)一週あたりの平均労働時間は37時間、5)四半期の収入は2,727ドルである。ワシントン州（1998年）では、1)フォローアップした時点での労働率は71.0%、2)福祉から離れた後の就労経験は87.0%、3)平均時給額は8.09ドル、4)一週あたりの平均労働時間は36時間、5)四半期の収入は3,786ドルである。ウィスコンシン州（1995-96年）は、2)福祉から離れた後の就労経験は82.1%、5)四半期の収入は2,378ドルである。ウィスコンシン州（1998年）は、1)フォローアップした時点での労働率は62.0%、2)福祉から離れた後の就労経験は83.0%、3)平均時給額は7.42ドル、4)一週あたりの平均労働時間は36時間、5)四半期の収入は3,473ドルである。GAO, *supra* note 171, at 16-18.

177 テネシーの6,000ドルから、ウィスコンシンの9,744ドルである。Id. at 19.

178 連邦政府によって決定される一定の所得水準で、1998年時点で13,650ドル。

179 (州により異なる)福祉の受給額、世帯規模及び扶助を受給する間の所得、家族の所得及びその他の収入源、福祉から離れた後の支援、ならびに、就労関連費用といった、複数の要素が絡むからである。Id.

180 Id.

181 この理由は、次の情報が明らかでないからである。すなわち、第一に、家計内の他の者が所得を得ているか、第二に、他の収入源、例えば保育費、親戚及び友人からの財政支援を有するか、第三に、フードスタンプやメディケイド、ならびに保育及び交通費などの現物扶助を得られるか、という情報である。Id. at 20.

182 Id.

183 Id. at 21-22. なお、福祉の給付を受けなくなっから、他の各種給付等を受けている家庭の割合は、具体的には、以下のとおりである。インディアナ州(1995年から1996年)では、1)メディケイドについて53%、2)フードスタンプについて38%、3)補足的保障所得について11%、4)婦人、幼児及び児童のための給付について25%となっている。オクラホマ州(1996年から1997年)では、1)メディケイドについて70%、2)フードスタンプについて50%、3)補足的保障所得について17%、5)保育補助について23%となっている。サウスカロライナ州(1997年)では、1)メディケイドについて80%、2)フードスタンプについて60%、3)補足的保障所得について13%、4)婦人、幼児及び児童のための給付について27%、5)保育補助について18%となっている。ワシントン州(1998年)では、1)メディケイドについて、児童は64人、成人は44人、2)フードスタンプについて45%、となっている。ウィスコンシン州(1998年)では、1)メディケイドについて71%、2)フードスタンプについて49%、3)補足的保障所得について17%、4)婦人、幼児及び児童のための給付について38%、5)保育補助について17%となっている。

184 例えば、福祉の給付を受けなくなっから医療

保険に加入していない児童の割合は、サウスカロライナ州では9%、オクラホマ州では20%、インディアナ州では35%となっている。成人についてはそれぞれ、24%、32%、48%となっている。Id. at 22.

185 Id. at 23.

186 Id. at 23.

187 Id. at 23.

188 Id. at 24.

189 Id. at 24-25. 本文に挙げた以外のものとして、福祉の給付を受けていた経験がある者に対し、給付を受けていた時期(受給時)及び給付を受けていない時期(非受給時)の生活状況に関してなされた調査結果が挙げられている。サウスカロライナ州では、1)「家賃を滞納したことがありますか」という質問に対し肯定した者は、受給時については13%、非受給時については15%、2)「水道・光熱費を滞納したことがありますか」という質問に対し肯定した者は、受給時については16%、非受給時については18%、3)「食糧を購入できない時期がありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については6%、非受給時については9%、3)「就労が必要な際に保育費を払うことができない時期がありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については11%、非受給時については9%、4)「あなたの家の誰かが病気になったか、怪我をした場合に、医療を受けられないことありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については1%、非受給時については7%、5)「あなたはホームレスシェルターに行かなければならないことありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については2%、非受給時については1%となっている。

ウィスコンシン州では、1)「家賃を滞納したことがありますか」という質問に対し肯定した者は、受給時については30%、非受給時については37%、2)「水道・光熱費を滞納したことがありますか」という質問に対し肯定した者は、受給時については49%、非受給時については47%、3)「食糧を購入できない時期がありましたか」という質問に対

し肯定した者は、受給時については22%、非受給時については32%、3)「保育が就労のために必要な際に、その費用を払うことができない時期がありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については22%、非受給時については33%、4)「あなたの家の誰かが病気になったか、怪我をした場合に、医療を受けられないことがありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については8%、非受給時については11%、5)「あなたはホームレスシェルターに行かなければならないことがありましたか」という質問に対し肯定した者は、受給時については5%、非受給時については3%となっている。

190 GAOは、「州は福祉改革プログラムの実施について、好景気に支えられて大きな成功を収めているが、州のプログラムに経済状況の悪化がどのように影響するかはほとんど明らかでない」としている。GAO, *supra* note 59, at 9.

191 Id.

192 Id.

193 Id.

194 Id.