

# アメリカにおける母子家族と福祉改革

## —AFDC から TANF への移行—

下 夷 美 幸

Mother-Only Families and Welfare Reform in the United States: From AFDC to TANF

Miyuki Shimoebisu

### 1. はじめに

家族の多様化が実態として進行しているが、さまざまな家族の存在を保障するためには、それらの家族形態が有する問題状況を解明し、それに対応しうる社会システムを構築していくことが必要であろう。

そのような問題関心から、本論では母子家族をとりあげ、その問題状況とそれに対する福祉政策のあり方を検討する。母子家族はすでにひとつの家族形態として、一定の社会的位置を占めている。しかし、子どもの扶養システムとして家族をとらえた場合、母子家族は問題状況に陥りやすく、われわれの社会はそれに十分対応できていない。

そこで、アメリカにおける母子世帯の問題状況と、近年行われた母子世帯に対する福祉制度の改革を素材として、アメリカ社会は母子家族問題にどのように対応しようとしているのか、それほどのような結果をもたらしているのか、そして、母子家族の存在を保障するために必要な政策とは何か、ということを考えてみたい。

以下、はじめに2節でアメリカにおける母子世帯の趨勢と所得水準について確認し、3節で福祉改革に至る背景として、1990年代前半までの母子世帯に対する給付制度とその問題状況を把握する。つづいて4節で1996年の福祉改革について、その経過と主要な内容を検討し、5節で福祉改革の影

響を受給者数と貧困率の動向から検討する。そして最後に6節でアメリカの経験を踏まえて、母子世帯に対する福祉政策の課題について考察する。

### 2. 母子世帯の動向と所得水準

はじめに、アメリカ社会における母子世帯の趨勢と、母子世帯の問題状況として、その所得水準を全国統計から確認しておこう。

#### (1) 世帯動向

##### ① 母子世帯割合の推移

過去50年ほどのアメリカの家族変動において、最も大きな変化は母子家族の増大といわれている。子どものいる世帯についてみると、1970年代以降、ふたり親世帯の割合が低下し、ひとり親世帯の割合が上昇している。図1で1950年代以降のひとり親世帯の推移をみると、母子世帯割合は1960年代後半以降に急上昇しており、1965年の9.2%から1970年代半ばには15%を超え、1990年代に入ると20%を超え、1998年には22.1%となっている。

このような1960年代後半以降の母子世帯の増大は、離婚・未婚母子世帯の増大によるものである。とくに、1960年代と1970年代には離婚母子世帯が増大し、1980年代以降は未婚母子世帯が増大している。この間、死別母子世帯の割合は一貫して低下しており、1998年には母子世帯のうち、死

別によるものは5%未満で、離婚・別居によるものが53.5%（離婚34.8%・別居18.7%）、未婚によるものが42.2%を占めている（U.S. Department of the Commerce, Bureau of the Census 1998 : 92）。したがって、現在の母子世帯は、子どもからみると親の選択によるものといえる。

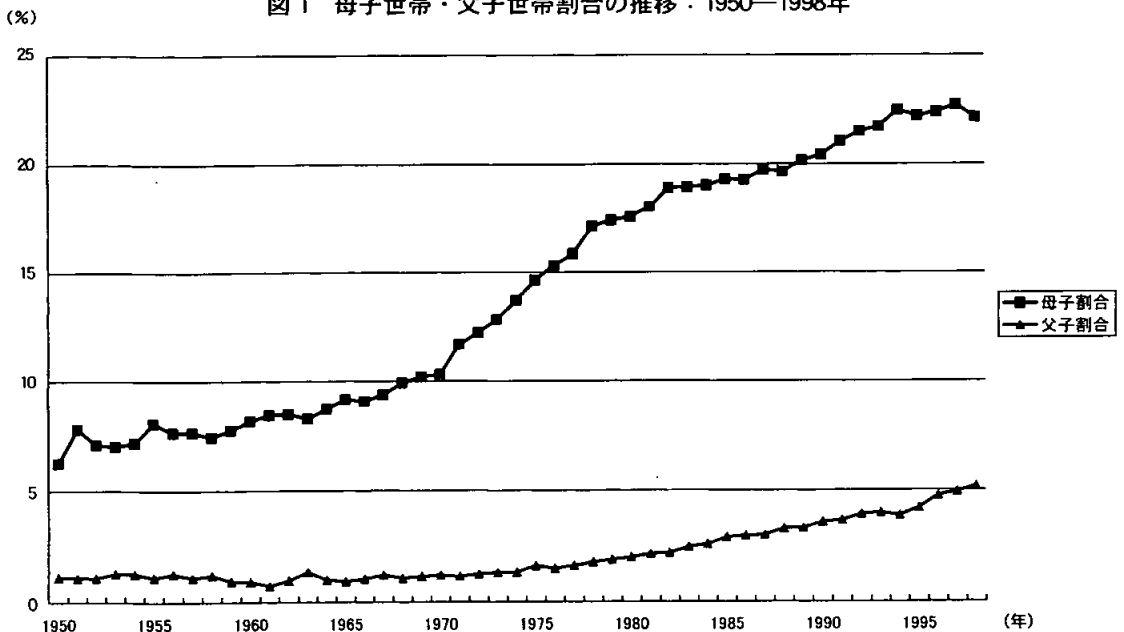
離婚母子の増加の背景には、既婚女性の就労とともに経済力の向上がある。また、離婚が増大するなかで、1960年代後半から各州の離婚法が、離婚を容易に認める方向に改正されたことも要因としてあげられる<sup>2)</sup>。法的にも結婚が生涯にわたり保障されるものではなくなったことで、しだいに離婚に対するスティグマも減少し、それによってさらに離婚が増大していったといえる。

未婚出産の増大にも、社会規範の変化が影響し

ている。アメリカにおいても、1950年代までは女性が妊娠したら、結婚に向かわせる社会的圧力が効いていた。しかし、1960年代以降、避妊技術の向上と中絶の合法化によって<sup>3)</sup>、性と生殖の分離が進行し、未婚者の性行為は活発化し、それに対する社会の態度も寛大になっていった。さらには、未婚の女性の妊娠・出産が女性の選択の問題となり、男性の責任の問題とはみなされなくなった、という指摘もなされている（Akerlof and Yellen 1996）。また、婚外子差別の是正が進んできたことも、婚外子出産の増加に影響したとみられる<sup>4)</sup>。

離婚・未婚母子世帯の増大要因として、社会福祉の充実が指摘されることもある。とくに、福祉給付の抑制を求める立場からは、福祉の充実が家族の崩壊を招いているとの主張がなされる。しか

図1 母子世帯・父子世帯割合の推移：1950—1998年



(注) 18歳未満の児童のいる世帯

(資料) U. S. Bureau of the Census, Current Population Reports, P20-515 “Household and Family Characteristics : March 1998 (Update)” and earlier reports. FM-1. Families, by Presence of Own Children Under 18 : 1950 to Present  
<http://www.census.gov/population/socdemo/hh-fam/htab FM-1. txt>

しこれに対しては、後述のとおり、1970年代以後、福祉給付の水準は実質的に低下しているにも関わらず、母子世帯が増大していること、また、各州の福祉給付水準には格差があるが、州の給付水準と母子世帯率に相関関係がみられないこと、さらに、福祉給付水準の高い諸外国よりもアメリカの方が母子世帯率が高いこと、などの反論がなされている (McLanahan 1994)。

そのほか、急増している未婚母子については、1970年代後半以降の産業構造の変化にともなう、若い男性の失業率が要因として指摘されている。産業構造の変化にともなう労働市場の変化により、教育水準の低い労働者、技術をもたない労働者に対する労働需要は落ち込み、低学歴・低技能の若い男性の雇用機会が失われていった。とくに、1970年代以降の黒人未婚母子世帯の増加は、家族を扶養するのに十分な経済力のある若い男性が不足していることによると指摘されている (Hernandez 1993 : 262)。

## ②子どもの母子家族経験

このような離婚・未婚出産の増大により、1998年に母子家族で生活する子どもの割合は、18歳未満人口の23.3%に達している (U. S. Department of the Commerce, Bureau of the Census 1998)。しかも、この割合は現在の居住形態にすぎない。近年、母親とステップファーザー (継父) によるふたり親世帯が増加しており、そのようなふたり親世帯の子どものなかには、ステップファーザーと同居する以前に、母子世帯で生活していた可能性がある<sup>6)</sup>。そうすると、母子世帯を経験したことのある子どもの割合は、母子世帯で現在生活している子どもの割合をはるかに上回ることが予想される。

Hernandez (1993 : 84-6) では、18歳に達するまでにひとり親家族、または親のいない家族を経

験する子どもの割合 (以下、ひとり親経験率と呼ぶ) が、出生コーホート別に推計されている。それによると、1920年代出生コーホートから1950年代出生コーホートまでは、死別母子世帯経験の減少と離婚・未婚母子世帯経験の増加が相殺され、ひとり親経験率にほとんど変化はみられない (白人で約30%、黒人で約60%)。しかし、1960年代出生コーホートでは、離婚や未婚出産の急増を背景に、ひとり親家族経験率が上昇し、白人で34%、黒人で66%となっている。そして、1980年代出生コーホートでは、白人で46%、黒人で80%がひとり親を経験すると推計されている。

こうしてみると、子ども期に離婚・未婚の母子世帯を経験することはすでに特別なことではなく、かなり一般化してきているといえる。

## (2) 母子世帯の所得水準

### ① 所得

母子世帯経験が一般化してくるなかで、子どもへの影響として懸念されるのが、母子世帯の低所得問題である<sup>7)</sup>。全体的な家族の平均所得の動向は、経済変動を反映し、1950年代から1970年代前半までは上昇し、1970年代半ば以降は横ばい状態を示している。しかし、家族形態別にみると1970年代後半以降、ふたり親世帯とひとり親世帯の所得格差が広がっている (Kamerma 1997 : 353-4)。

図2で、1975年以降のふたり親世帯と母子世帯の平均所得の推移をみると、ふたり親世帯は、1980年代前半と1990年代前半の失業率の高い時期に所得の低下がみられるが、傾向としては1970年代半ば以降も上昇している。一方、母子世帯は1990年代前半までほとんど所得に変化がなく、ふたり親世帯の約3分の1程度の所得水準にとどまっている。

このような所得格差の拡大要因としては、ふたり親世帯で共働き化が進行していることや<sup>7)</sup>、母

子世帯への福祉給付が実質的に低下していることがあげられる<sup>8)</sup>。そのほか、フルタイム通年労働者であっても男女の賃金に格差があること<sup>9)</sup>、母子世帯の多くが子どもの扶養料を父親から受け取っていないことも低所得の要因となっている<sup>10)</sup>。

すでに、ふたり親の共働き収入による生活水準が標準化している状況において、稼ぎ手が女性ひとりという世帯の構造上、母子世帯のふたり親世帯に対する経済的不利は避けられないといえる。

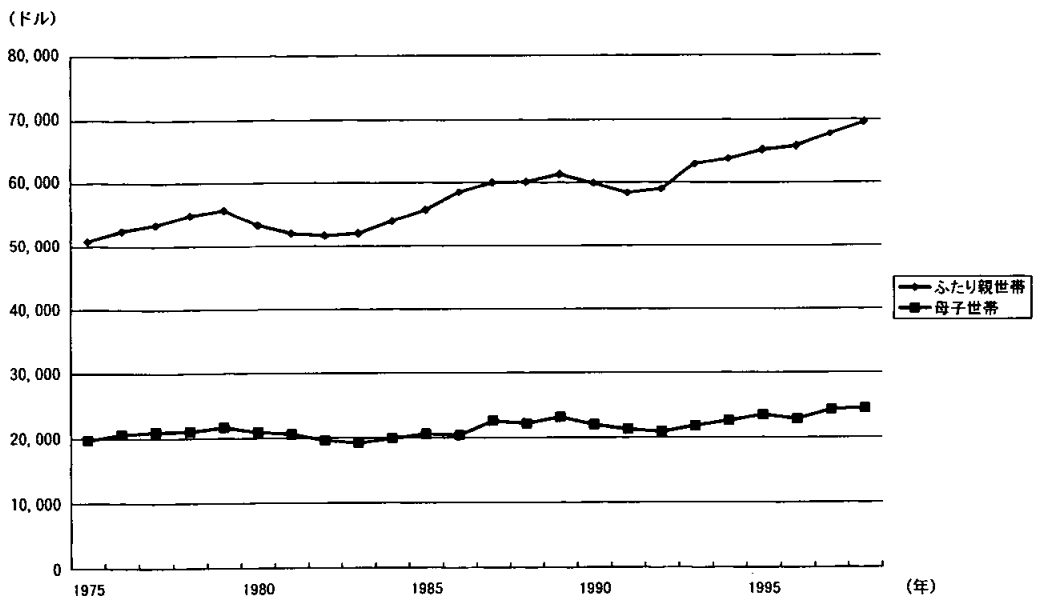
## ② 貧困率

母子世帯の所得については、ふたり親世帯より平均所得が低いというだけでなく、とくに貧困水準以下に偏在しているという問題がある。図3で1960年以降の母子世帯の貧困率の推移をみると、

1960年代後半までは低下しているが、それ以降は1970年代後半から1980年代前半の下降と上昇を除き、1990年代前半まで45%程度で横ばい状況である。母子世帯とふたり親世帯の貧困率の格差は両世帯の所得格差よりさらに大きく、平均所得については、1980年代以降の両世帯の格差は2.5倍から3倍程度であるのに対し(図2参照)、貧困率では、母子世帯がふたり親世帯の5倍から6倍の高さとなっている。

子どもの母子世帯経験の一般化と、このような母子世帯の高い貧困率をあわせて考えると、子どもの貧困リスクの増大が予想される。そこで、1960年以降の18歳未満人口の貧困率(以下、子どもの貧困率)をみると、1960年代に急激に低下し、1960年の27%から1969年には14%まで低下

図2 母子世帯・ふたり親世帯の平均所得の推移(1998年価格): 1975-1998年



(注) 18歳未満の児童のいる世帯

(資料) U. S. Bureau of the Census, March Current Population Survey, Table F-10. Presence of Children Under 18 Years Old by Type of Family-Families (All Races) by Median and Mean Income: 1974 to 1998  
<http://www.census.gov/hhes/income/histinc/f010.html>

している。しかし、1970年代には上昇に転じ、1980年代から1990年代前半までは20%前後で推移している（Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998：1303-4）。1960年代の子どもの貧困率の低下は、高い経済成長率と失業の低下を反映したものであり、1970年代以降の上昇は、母子家族の増大と所得分配の最下位層における実質賃金の減少を反映したものとみられている（CEA 1998：97-8）。

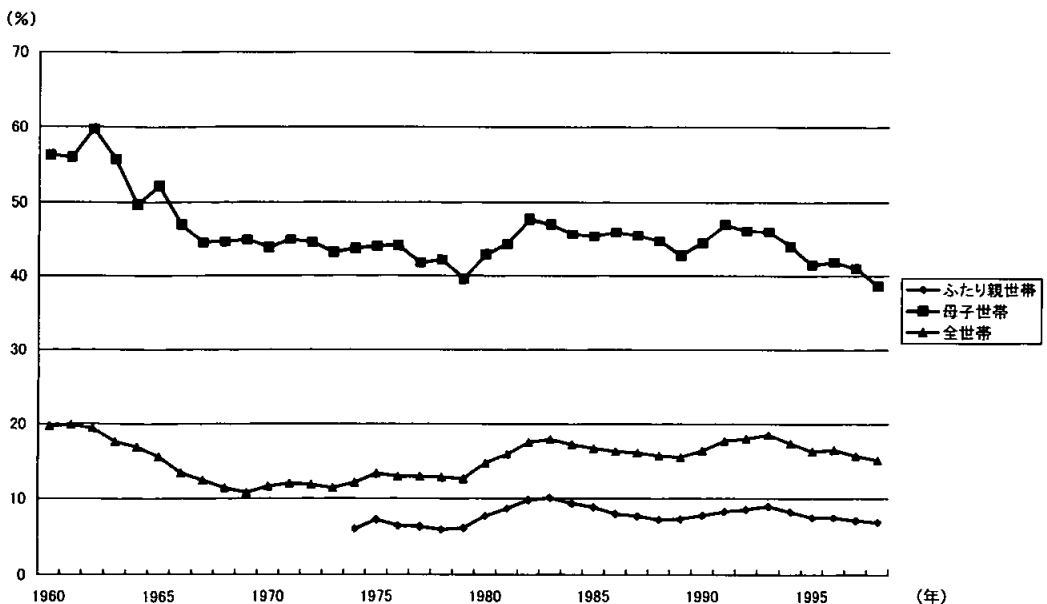
なお、子どもの貧困率の推移とは異なり、高齢者の貧困率は1970年代以降も低下を続け、1990年代には子どもの貧困率の2分の1の水準まで下がっている（Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998：1303-4）。このことから、子どもの貧困率の高さを確認することができる。

このように、アメリカにおいて母子世帯の増加は著しく、すでに家族形態として一定の位置を占めるに至っている。しかし、母子世帯の所得水準は低く、貧困問題も解決されていない。そのことは、子どもの母子世帯経験の一般化とともに、子どもに貧困の拡大をもたらし、今後のアメリカ社会全体に深刻な影響を与える可能性がある。したがって、母子世帯の貧困対策は、アメリカ社会にとって重大な意味を持つ問題といえる。

### 3. 福祉改革の背景：AFDCの実情

それではアメリカの福祉政策は、母子家族の貧困問題にどのように対応してきたのだろうか。後述するとおり、1996年の法律で廃止されるまでの約60年間、母子世帯の貧困対策の中心となってきたのがAFDC（Aid to Families with Dependent

図3 母子世帯・ふたり親世帯の貧困率の推移：1960—1998年



(注) 18歳未満の児童のいる世帯

(資料) U.S.Census Bureau, March Current Population Survey. Table 4. Poverty Status of Families, by Type of Family, Presence of Related Children, Race, and Hispanic Origin:1959 to 1998  
<http://www.census.gov/hhes/poverty/histpov/hstpov4.html>

Children) である。そこで1996年の福祉改革に至る背景として、1990年代前半までの AFDC の実情をみておこう。

## (1) AFDC の概要

### ① 経過

AFDC の前身は、1935年社会保障法において制定された ADC (Aid to Dependent Children) である。これは父のいない子の母親も家庭で育児に専念できるように、母子世帯に対して支給された現金給付である<sup>1)</sup>。1962年、ADC は AFDC となり、そのころから離婚・未婚母子世帯の増大とともに、AFDC 受給者は急増していった (図 4 参照)。

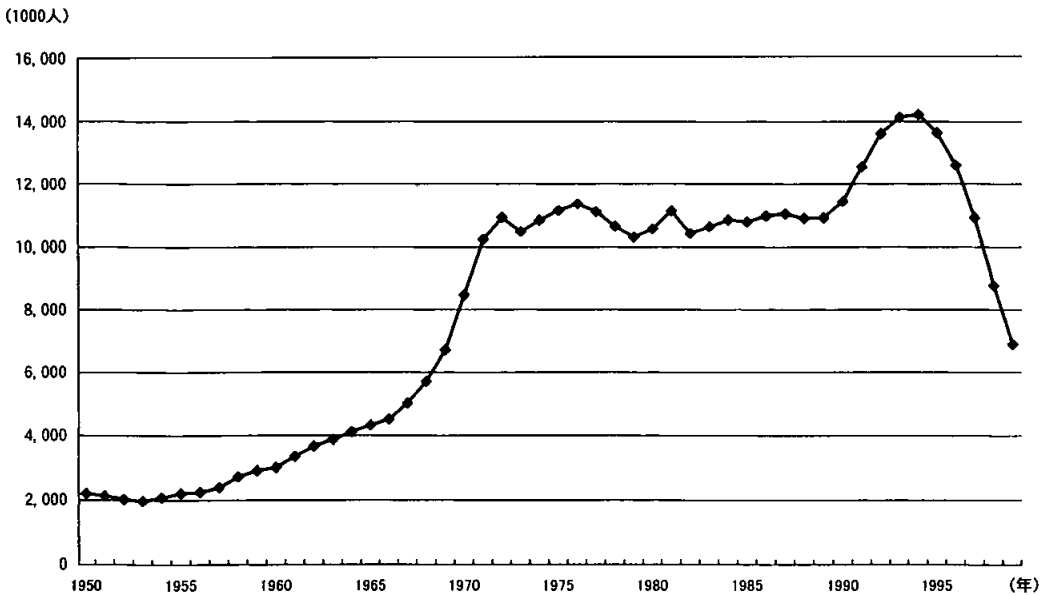
他方、ふたり親世帯の母親の就労が増大し、AFDC を受給する母子世帯の母親に対しても、就

労が求められるようになっていった。そこで、1960年代後半に AFDC 受給者に就労促進策が導入され、1980年代はじめにさらに拡大された。しかし、期待どおりの効果がみられなかったことから、AFDC を就労に向けた制度へと改革することが求められ、1988年に家族援助法 (Family Support Act of 1988) が制定された。これによって、JOBS (Job Opportunities and Basic Skills Training Program) が創設され、AFDC 受給者に対する雇用・トレーニングが進められることになった (Chase-Lanssdale and Vinovskis 1995)。

### ② 制度のしくみ

AFDC は 18 歳未満の要扶養児童のいる低所得のひとり親家族、および、一方の親が障害者や失

図 4 AFDC/TANF 受給者数の推移：1950—1999 年



(注) 1936-1962 年は ADC (Aid to Dependent Children)、1962-1966年は AFDC (Aid to Families with Dependent Children)、1997年以降は TANF (Temporary Assistance for Needy Families)

(資料) U. S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families  
<http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/3697.htm>

業者のふたり親家族に支給される現金給付である（ただし、受給者のほとんどは母子世帯であり、以下では母子世帯への給付として述べる）。AFDCを受給する母親は、JOBSへの週20時間の参加が要請される。ただし、3歳未満児のいる親については参加が免除される。連邦政府が制度のガイドラインを決定するが、給付水準や受給要件などは各州が決定することとなっており、AFDCの具体的な内容は各州により異なっている。受給要件を満たす限りは、給付が保障され、その財源は州と連邦がそれぞれの分担割合に応じて負担する（マッチングファンド）。

## (2) AFDCの実情

### ① 運用状況

図4でAFDC受給者の推移をみると、前述のとおり、受給者は1960年代から急増し、1970年代から1980年代終わりまでは1,100万人前後で横ばいとなっているが、1990年代に入り再び増加に転じ、1994年のピーク時には1,400万人に達している。1960年から1994年にかけて、受給者率（人口に対する受給者の割合）は、1.7%から5.5%に上昇し、受給世帯率（子どものいる世帯に対する受給世帯の割合）も、3.1%から14.8%に上昇している（Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 402）。

一方、AFDCの平均支給額（実質価値）は1970年までは上昇しており、1940年から1970年までに2.3倍になっている。しかし、それ以降は一貫して低下しており、1970年の734ドルから1994年には397ドルへと（いずれも1996年価格）、6割程度の価値にまで低下している（Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 402）。この1970年代以降の給付水準の低下理由としては、情報伝播と容易な居住移動を背景とした「福祉磁石（welfare magnet）」の効果、およびそ

れによる給付水準の「下方への競争（race to bottom）」が指摘されている。すなわち、ある州が福祉を手厚くすると、福祉に手厚い州という情報が伝播し、そこへ貧困人口が流入する。このような貧困者を引き付ける給付水準の高い州（welfare magnet places）が、高い給付水準を維持しようとする、増税が必要となる。そこで税率を引き上げると、こんどは高所得者が税率の低い州へと流出していく。すると、州はますます困難に陥り、福祉水準を維持することができなくなる。したがって、各州は給付水準を引き下げる方向で競争することになるのである。1970年から1993年の給付水準の低下に関する分析では、1970年代に福祉水準の高い州で低所得人口の割合が増大し、その結果、各州で給付水準の引き下げが生じた、と指摘されている（Peterson 1995）。

政府の給付総額の推移をみると、受給者の増大にもかかわらず、1970年代以降の給付水準の実質的低下によって、給付総額の伸びは小さく、1980年代から1990年代前半までは、1996年価格で220億ドル前後となっている（Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 402）。連邦政府の負担割合も、全体の55%程度で変化していない。したがって、AFDCに対する連邦政府の財政負担が急増しているという状況には至っていない。しかし、1990年代前半、財政赤字の削減はアメリカ経済の重要課題であり、しかも人口高齢化にともなう財政支出の増大が予想されていたことから、連邦政府にとっては歳出抑制が必要となっていたという点に留意すべきであろう。

### ② 受給者の特性

受給者をみると、未婚母子世帯の受給が増大しており、1995年では受給している子どもの親の57.4%が未婚で、離婚・別居（25.4%）の2倍近くを占めている。母親の学歴では、高卒割合が上

昇し、1995年には26%となっているが、高校中退かそれより低い学歴も22%で、しかも学歴不明が4割もあり、その多くが低学歴とみられる。母親の年齢では、20代・30代がほとんどで、10代の割合がとくに上昇しているわけではなく、1995年には6%である。就労している者の割合は近年上昇傾向にあり、1995年で9%だが、1973年の16%よりかなり低い(Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 440)。このように、AFDC 受給者には低学歴者が多く、就労割合も低い<sup>12)</sup>。

1988年に導入されたJOBSの影響で、教育トレーニングへの参加割合は上昇しており、1995年には14%に達しているが、「自宅にいる必要がある、または、求職活動をしていない」とする母親の割合も依然高く、1995年で70%を占めている(Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 443-4)。こうしてみると、受給者の就労促進も、1988年の家族援助法の期待どおりには進展していないようである。

受給者の受給期間をみると、5年より長期にわたる受給者の割合は低下しているが、それでも1995年で20%を占めている(Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 443)。ただし、これは現在受給中の給付についての、受給開始からの期間にすぎない。Pavetti(1996)によると、受給者の半数以上は1年以内に給付を終了するが、その約半数が1年以内に再受給することになり、すでに受給している者の生涯の平均受給期間は、13年になると推定されている<sup>13)</sup>。

### (3) 福祉改革の気運

このように、受給者の就労促進が進展せず、受給期間が長期化している状況において、AFDCが母親の就労を促す仕組みとなっていないために、福祉依存体質が植え付けられている、という認識

が広がっていった。福祉への依存は、アメリカ社会ではその基盤である「自立」精神を損なうものとみなされやすい。とくに、子どもの成長過程で福祉依存が日常化する傾向は、「自立」概念の形成を脅かすもの、と受け止められる。このような自立精神への危機感から、福祉制度への関心も高く、財政支出は増えても自立促進策を推進すべきとする意見が多い、との指摘もある(Danziger and Gottschalk, 1995)。

このように、制度改革の気運は高まるが、ここではAFDCの給付水準の低さや、連邦政府の財政抑制の必要性という点ではなく、福祉体質を生み出す制度のしくみと<sup>14)</sup>、それによる「自立」精神の危機が焦点であった。そのようにして、福祉改革については、「労働」「家族」「責任」「機会」というアメリカ社会の基本的価値とも議論され(Lehman and Danziger, 1995)、個人や家族の責任を追求する方向に向かっていった。

## 4. 1996年の福祉改革：AFDCからTANFへ

福祉改革の必要性が共通認識となっていた1990年代半ば、クリントン政権下において福祉改革が行われる。そこで、その経過と改革の中心的内容をみてみよう(APWA 1996, DHHS 1996c, DHHS ACF 1996, 1998a, 1998b)。

### (1) 1996年福祉改革法の成立

#### ① クリントンの基本姿勢

1990年代はじめ、福祉改革は大統領選挙戦でも議論された。従来、政治的なりベラル派と保守派では福祉政策に対する姿勢が異なっていた。リベラル派は、福祉受給者には機会への大きな障害が残っていると的前提から、大きな政府を主張する。他方、保守派は、機会は利用可能にもかかわらず、現在の福祉システムが受給者を機会に応じないよ



う奨励しているとの前提から、小さな政府を主張する (Lehman and Danziger 1995)。

しかし、リベラル派を支持基盤とする民主党のクリントンは、1991年の大統領出馬表明の演説において、中産階級が被っている不当な重荷に対する連邦政府の態度を批判し、「リベラルも保守も関係ない」として、「リベラル対保守」という図式からの訣別を宣言した。その後の大統領選挙キャンペーンでは、現在の福祉制度が依存体質を植え付けていることを批判し、「われわれの理解している福祉は終わらせよう ("end welfare as we know it")」とアピールした。そして、福祉が第二のチャンスとなるように、一定期間だけ教育、訓練、保育の手助けをするにとどめること、つまり、福祉も労働のためのものとすることを主張した (佐々木 1993 : 230-3)。

## ② 1996年福祉改革法の制定過程

1993年1月にクリントン政権が誕生すると、6月には福祉改革法案を提案するが、結局、政権の前半2年間、選挙公約であった福祉改革に前進はみられなかった。クリントン政権は1994年11月の中間選挙で保守の共和党に歴史的な大敗を喫し、その後は共和党が議会の主導権を握ることとなった。共和党は中間選挙前に福祉改革を重要課題としており、共和党提案の福祉改革法案が重要審議事項と位置付けられた。クリントン政権は、共和党法案に対して大統領拒否権を発動しながら、共和党との妥協を図ることで、福祉改革を実行せざるを得なくなった。

そして最終的に、福祉を自立に向けた移行期の援助として、就労要請と支給期間の上限を骨格とする法案がまとまった。法案には民主党内やクリントン政権を支援してきた女性団体からの反対もあったが<sup>15)</sup>、1996年8月、大統領は法案にサインをし、個人責任・就労機会調整法 (PRWORA: The

Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)が成立した(以下、1998年福祉改革法と呼ぶ)。これは、国家の福祉システムを大転換するものと称された。

## (2) TANFの概要とその論点

1996年福祉改革法のなかで、最も主要な内容であり、かつ議論が多かったのは、TANF (Temporary Assistance for Needy Families) である<sup>16)</sup>。その主な内容をAFDCと比較しながら概観し、そのねらいと議論された点についてみてみよう。

### ① 一括補助金化と州への権限委譲

1996年福祉改革法によって、AFDCが廃止され、新たな福祉給付としてTANFが創設された。TANFは連邦から州への定額の一括補助金である。AFDCでは連邦政府の支給総額に上限はなかったが、TANFでは連邦政府の支給総額は年168億ドルに固定されている。各州は、一般的には1994年に連邦政府から受け取っていた水準の補助金を受給する。連邦政府は一括補助金化によって、1997年から2002年までの6年間に550億ドルの歳出抑制を予定している。

一括補助金化と同時に、州にはTANFに関する権限が委譲されている。すでに、法成立以前から、連邦政府は多くの州に権利放棄を認め、それらの州では福祉改革を進めてきた<sup>17)</sup>。TANFではそのような権利放棄の手続きを経ずに、各州が特有のニーズに応じた最適な方法で福祉改革を実現できるよう、州に対して大きな自由裁量権を与えている。

AFDCでは、受給者の減少につれて連邦政府からの補助金も減少するという仕組みであったが、TANFは一括補助金であるため、州がその努力で受給者を減少できれば、結果として生じた節約は

すべて州のものとなる。このような経済的インセンティブを組込むことによって、州の福祉改革を促進しようというのが連邦政府のねらいである。

しかし、受給要件を満たす限り給付を保障するという制度を廃止し、連邦政府の給付に上限を設定したことに対しては、貧困者に対する国家責任の放棄という批判的な議論がなされている。また、州への権限委譲に対しても、フレキシビリティの逆効果が懸念されている。補助金の用途について、州に自由裁量が与えられているが、そうすると極貧困者への支出にはまわされにくい、という指摘である。前述の「下方への競争」が生じるという問題である。州には1994年度の支出の80%を福祉に支給することが義務づけられているだけであり、結局、福祉支出がカットされる、との見方もある(Bane 1997)。

## ② 就労要請と支給期間の上限

就労への移行を促すという点で、TANFはAFDCよりも強力な仕組みとなっており、TANF受給者には、受給開始から2年を経過すると就労が要請される。AFDCでも、受給者にはJOBSへの参加が要請されたが、就労が要請されることはなかった。これに比し、TANFの就労要請には制裁も用意されており、2年後の就労要請を拒否すると、給付の減額または停止となる。就労免除の適用条件も厳しく、1歳未満の子どもをもつひとり親に対して、州のオプションで免除できるというものである。なお、就労要請までの期間も州のオプションで2年より短く規定することができる<sup>18)</sup>。

さらに、就労促進に実効性を持たせるために、連邦政府は州政府に対して、最低就労参加率の達成を要請している。州政府には、1997年度、全家族の25%が就労に参加していることが求められる<sup>19)</sup>。この割合は毎年5%ずつ引き上げられ、2002

年度には50%となる。この最低就労参加率を達成できない州には、制裁として、連邦政府からの一括補助金が5%削減され、達成されるまでは毎年、削減割合が2%引き上げられ、最高21%となる。逆に、福祉受給者の就労への移行を非常にうまく達成した州には、ボーナス補助金が支給される。

また、TANFは就労までの移行期の援助という位置づけから、支給期間に上限があり、受給できるのは生涯を通じて合計5年までとなっている。しかも、各州はこの支給期間の上限を5年よりもさらに短く規定することができる<sup>20)</sup>。AFDCは受給資格を満たす限り、期間に上限はなく支給されていたが、これが福祉依存体質を招いているとの判断から、TANFでは支給期間に上限を設け、受給者に勤労の義務と自己責任を奨励しようとしている<sup>21)</sup>。

このような就労要請と支給期間の上限については、就労移行へのインセンティブとしての効果に疑問が出されている。1980年代以後の労働市場の構造変化によって、低学歴者の雇用は縮小しており、今後もコンピューター化の進行により、高度な技術や付加価値を持つ労働者の需要のみが高まると予想されている。そのため、低学歴で労働経験の少ない受給者にとって、特別の雇用機会の提供がなければ、就労によって自立するのは非現実的で不公正なものになりかねない、と指摘されている(Lehman and Danziger 1995)。結局、低学歴・低技能のために就労することができず、給付をカットされた受給者の大部分は、失業者として給付に頼ることになるのではないかと、いった危惧も持たれている(Sawhill 1995)。

## ③ 婚外子出産の抑制とふたり親家族の奨励

TANFでは、長期受給者になりやすい10代の未婚の母に対して、特別の注意が払われている。TANFを受給する10代の母親には、学校に在学す

ること、そして、自宅または責任ある成人の監督下で生活することが要請される。これは、将来の就労に不可欠な高校卒業の学歴を母親につけることを目的としたものである。

また、州政府には婚外妊娠や婚外出産の抑制努力が求められ、婚外子率や中絶率を低下させた州には連邦政府から補助金が支給される。さらに、その低下にうまく成功した州には、ボーナス援助金も支給される (Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1996a)。つまり、TANF は、10代未婚出産は母親本人にも子どもにも問題である、という認識を前提にして、10代未婚母子家族の形成を抑制し、ふたり親家族を奨励しているのである。しかし、このような婚外子出産に関する抑制的な仕組みに対しては、望まない結婚や中絶の増加を招くことが懸念されている (Sawhill 1995, NOW 1996a)。

## 5. 福祉改革の影響

TANF は法制定からの期間が短いため、その影響に関する調査研究は継続中のものが多いが、現時点で、福祉受給者数と貧困率にどのような変化が生じているのかみてみよう<sup>22)</sup>。

### (1) 福祉受給者数

前掲の図4でAFDC/TANFの受給者数をみると、1994年をピークに受給者は減少している。とくに1996年以降は減少に拍車がかかっており、1999年の受給者数は690万人となっている。これはクリントン政権が誕生した1993年の約2分の1である。福祉受給者率も国民の2.5%と、1967年以来最低を記録し、政府は福祉改革の成功をアピールしている (DHHS ACF 1999)。

1993年以降の受給者数の減少要因については、Council of Economic Advisers が分析結果を報告している。それによると、1993年から1996年まで

の減少については、労働市場の改善、すなわち失業率の低下が最大の要因であり、州政府がTANF以前に実施していた福祉改革の影響は小さいと説明されている。しかし、その後の1996年から1998年の減少については、最大の要因は福祉改革で、この間の減少の3分の1がTANF、8～10%が労働市場の改善、10%が最低賃金の引き上げによる<sup>23)</sup>と説明されている (CEA 1999c: 9-11)。

福祉受給者の就労も進展しており、43州の報告によると、1997年から1998年の1年間に130万人以上の受給者が就労に移行している。また、受給者で就労している者の割合も1992年の7%から1998年には27%へと約4倍に上昇している。そして、すべての州が全家族に対する最低就労参加率を達成している (DHHS ACF 1999)。たしかに、母子世帯の母親の就労率も1993年以降は上昇に転じており、それには好景気を背景とした労働市場の逼迫化に加えて<sup>24)</sup>、勤労所得税額控除 (EITC: Earned Income Tax Credit) の拡大や福祉改革などの政策の影響も指摘されている<sup>25)</sup> (CEA 1999a: 112-5)。

しかし、受給者数の減少には、そのような就労によるものだけではなく、当人の過失によらない理由で支給を拒否されたケースも含まれている。たとえば、通勤手段や保育の欠如、健康上の理由や精神障害のために就労に参加しなかった者が、就労拒否として支給停止されていたという調査結果が報告されている。また、給付の申請方法が理解しにくいものであったり、窓口で申請用紙が適切に配布されないなど、手続き段階で申請が抑制された事例も明らかになっている (Sherman et al. 1998)。

いずれにせよ、受給者は政府の予想以上に減少しているが、それが福祉改革の最終目的ではないだろう。就労によって福祉受給から離れた者に、生活の向上がもたらされているか、という点が重

要である。1996年の福祉改革法以後、福祉受給から離れた者（以下、前受給者と呼ぶ）に関する調査をみると、前受給者のほとんどは、低賃金のサービス業で働いているが、同じような職業の低所得者に比し、事業主負担の健康保険の適用が少なくなっている。また、前受給者の3分の1から2分の1は食費の捻出に苦勞し、約20%は家賃の支払いに問題を抱えている。そして、これらの生活困難は、同じような低所得の母親よりも前受給者により多くみられる、と報告されている（Loprest 1999）。そのほか、前受給者は、同じような経済的苦境状況にある低所得者に比較し、強い不安感を抱いて生活しているという調査結果もある（Loprest and Zedlewski 1999）。

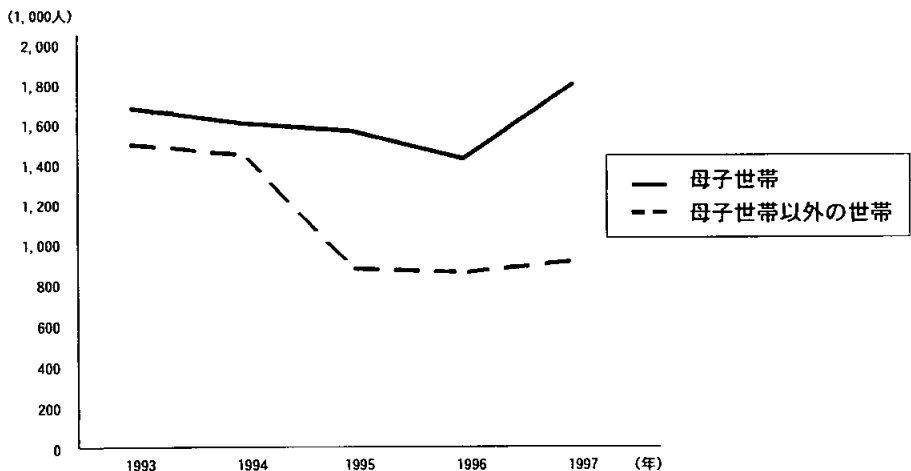
このように福祉受給から離れた後の困難な生活状況が報告されているが、他方、受給者としてとどまっている者も問題を抱えている。すなわち、受給者の就労が進むなか、結局、就労が極めて困難な者が受給者に残っているのである。その最大

の要因は、高校を卒業していないことである。また、就労経験が乏しいことも大きな障害となっている（Danziger et al. 1999b, Loprest and Zedlewski 1999, Pavetti 1999）。そのほかにも、就労を困難にする要因が現受給者にはいくつも重なっており、前受給者に比較して、ひとりあたりが抱える困難な要因の数が多い（Loprest and Zedlewski 1999）。これらの結果は、支給制限を課せば、就労が進むとする前提が必ずしも通用しないことを示している。

## (2) 貧困率

では、福祉改革は貧困の解消に効果があったのだろうか。前掲の図3で、母子世帯の貧困率をみると、1993年から貧困率は低下し、1998年には38.7%となっている。これは、1960年以降で最も低い貧困率である。このような貧困率の低下は、最低賃金の引き上げと勤労所得税額控除の拡大によるとみられている<sup>26)</sup>（CEA 1999a: 111-2）。貧困

図5 極貧世帯の子ども数：1993—1997年



- (注) 貧困水準の2分の1より少ない所得の家族で生活する児童数  
(資料) U.S. Census Bureau, March Current Population Survey (March 1994-March 1998) による Children's Defense Fund の分析  
(出所) Sherman(1999)

率は低下したとはいえ、1999年においても、母子世帯の貧困率はふたり親世帯の貧困率（6.9%）の5倍以上であり、依然として母子世帯の貧困問題は解消していない。

子どもの貧困率をみると、母子世帯の貧困率と同様、1993年から低下している。しかし、図5で貧困水準の2分の1以下の所得の家族で生活している子どもの数をみると、1993年から1996年までは、約170万人から約144万人へ減少しているが、1997年に増加に急転し、約181万人に至っている。1996年から1997年の増加の約9割は母子世帯の子どもが占めており、1996年の福祉改革の影響が懸念される（Sherman 1999）。

このように、全体としては、福祉受給者の減少、母子家族の貧困率の低下、子どもの貧困率の低下が確認され、政府もこれらの点から福祉改革の効果を高く評価している。しかし、福祉受給から離れた後の生活困難や、受給者にとっての就労困難の大きさ、また、極貧児童の増加傾向などをみると、低学歴や職業経験が乏しいために、労働市場での雇用獲得能力が低い受給者（および、受給から離れた者）には、福祉改革がむしろ深刻な打撃を与えているのではないかとの懸念が強まる。

## 6. まとめ

### (1) アメリカの福祉改革

アメリカでは、母子世帯の増加にともなう福祉受給者の増大や、これらの母子家族の貧困状況を背景に、アメリカ社会の基本的価値である「自立」精神の回復を理念として、1996年、母親の就労促進の強化を主眼とした福祉改革法が成立した。その具体的な特徴は、AFDCからTANFへの変更、受給2年後の就労要請、5年間の支給期限である。制定当初の批判にもかかわらず、福祉受給者数の大幅減少や貧困率の低下がみられ、政府は福祉改

革の成功をアピールしている。しかし、福祉受給から離れた後の生活困難や極貧層の子ども数の増加など、深刻な状況も確認された。

全体としての福祉受給や貧困状況の改善は、近年のアメリカ経済の好況によるところが大きいとみられ、低学歴・低技能の受給者（および福祉受給から離れた者）に対する福祉改革の深刻な影響が懸念される場所である。

### (2) 福祉改革における課題

もはや母子家族も多様な家族の一形態とみなされ、母子世帯であること自体を理由とした福祉援助の要求に正当性は見出せない。ただし、母子世帯は低所得に陥りやすく、社会的配慮として、その自立に向けた援助がなされる必要がある。

したがって、アメリカの福祉改革が基本とした、「就労による自立のための福祉」という方向は妥当といえる。しかし、そこで採用された具体的方策の前提、すなわち、支給期間に上限を設ければ受給者は就労して自立する、という見方は、福祉受給者の実態に即したものとはいえない。とくに、近時の技術革新と国際競争力の激化という新しい経済情勢下において、低学歴・低技能者が多くを占める福祉受給者が、就労による自立を達成することはますます困難になっている。アメリカの福祉改革の経験からは、自立促進という理念の妥当性と、新しい経済情勢下での受給者の自立困難という社会的現実の矛盾をみることができる。

福祉受給者の就労による自立を実現するには、受給者に対して、今日の労働市場において良好な雇用機会を獲得できるだけの能力開発と訓練を強化する必要がある。また、このようにして福祉受給者の人的資源の質を高める一方、他方で、福祉受給者の雇用拡大を政策的に推進することも不可欠である。後者について、アメリカ政府は、「福祉から就労への補助金プログラム（Welfare to Work

Grant Program)」、「福祉から就労への税額控除 (Welfare to Work Tax Credit)」、「福祉から就労へのパートナーシップ (Welfare to Work Partnership)」など、企業による福祉受給者の雇用に対するインセンティブを高める取り組みを行っている<sup>27)</sup>。これらは現在の好景気の下で一定の効果をあげているとみられるが、不況期にも継続して活用されるような制度的工夫をしておく必要がある。

しかしながら、すでに、ふたり親の共働き収入による生活水準が標準化している状況において、母子世帯の経済的不利は明らかであり、子どもの扶養システムという観点から家族をとらえると、このままでは家族の多様化にともなって、家族形態による子どもの生活水準の格差は拡大していくことになる。

したがって、母子世帯に対する福祉政策においては、母親の就労促進とともに、父親からの扶養料の徴収制度の整備が重要になる<sup>28)</sup>。さらに、母子家族で生活することによる経済的資源の欠乏という子どもの生活リスクを社会的に回避する方策も必要といえる。その意味では、母親の就労促進や父親の養育費確保に加えて、母子家族に限定されない一般的な家族政策を通じて、子育てコストの社会的分担をすすめることも、家族多様化時代の子どもの生活保障として重要と考えられる。

## 注

- 1) どのような家族に価値を見出し、どのような家族を営むかは、個人の自由である。しかし、「個人の自由な選択」にゆだねるだけで、多様な家族が存在しうる、とも筆者は考えていない。また、子どものいる家族については、子どもの視点からの検討も重要である。なお、これらの点については、別稿を予定している。
- 2) 1966年にニューヨーク州が破綻主義離婚制度

を採用して以後、全米で破綻主義離婚法へと法改正が行われた (鈴木 19991 : 295)。離婚後の子どもの監護権の決定においては、1970年代前半から母親優先の法則 (Tender Years Doctrine) は廃棄されたが、現実には母親が監護権を取得するケースが多く、離婚の増加とともに離婚母子家族が増大していった。

- 3) 1965年の連邦最高裁判決により避妊具の使用が合法化された。この頃から経口避妊薬 (ピル) の商品化がすすみ、女性主導型で避妊確率の高い避妊法として、広く普及していった (ホーン川嶋 1988:139)。また、中絶については、現在も賛否の激しい運動が続いているが、1973年の連邦最高裁判決により、女性の人口妊娠中絶決定権が憲法上のプライバシー権として承認された (石井 1994 : 117)。
- 4) 1968年の最高裁判決により、婚外子差別は憲法第 14 修正の平等保護規定に反すると判断され、以後、婚外子に対する法的差別が是正されていった (Kamerman 1994 : 329)。
- 5) ふたり親世帯における子どもと親の関係をみると、母親とステップファーザー (継父) の割合は、1980 年の 11% から 1990 年には 15% に上昇している (Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998 : 1255)。
- 6) 母子家族で成長することが子どもに与える影響については、社会的関心が高く、多くの調査研究がなされているが、それらは概してネガティブな影響を報告している。たとえば、ひとり親家族 (ほとんどは母子家庭) の子どもとふたり親家族の子どもの比較研究では、ひとり親家族の子どものは、ふたり親家族の子どもに比し (人種や親の教育程度、きょうだい数、居住地による影響を排除しても)、高校中退が 2 倍、10 代出産が 2.5 倍、学業や就業における怠惰が 1.4 倍の高い割合でみられるほか、成人後の離婚率も

高くなっている。その要因は明白ではないが、世帯所得や親が子どもに関わる時間、および子どもが利用できる親のネットワークが少ないこと、また、転居や地域からの孤立によって、コミュニティからの支援が受けにくいことなどが、ひとり親世帯の子どもの認知発達や将来の機会に影響するとみられている (McLanahan 1994)。

- 7) ふたり親家族の母親の就労率は、1960年は27.6%であったが、80年には54.1%となり、95年には70.2%に達している (U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1999a)。このような既婚女性の就労の増大は、サービス経済化による女性労働力の需要の拡大という労働市場側からの要請と、男性の賃金の伸び悩みによる追加収入の必要という家計の事情が一致したことによる。また、労働市場における女性賃金の上昇により専業主婦でいることの機会費用が増大していったことや、性別役割分業の是正により女性就労に対する社会的態度が変化したことも、既婚女性の労働市場への参入を促したものと見える (CEA 1999b)。
- 8) 1969年から1996年までのふたり親世帯とひとり親世帯の比較によると、この間の労働時間の増加はひとり親世帯のほうが大きい (ふたり親世帯は18%増、ひとり親世帯は28%増)、平均所得の増加はふたり親世帯の方が非常に大きい (ふたり親世帯は14800ドル増、ひとり親世帯は1920ドル増)。これは、ふたり親世帯では妻の就労により所得が増加したが、ひとり親世帯では政府からの現金給付が実質40%減少したため、就労収入の増加がそれに相殺されて所がほとんど伸びていないのである (CEA 1999b: 7-8)。
- 9) 1996年のフルタイム通年労働者でも、女性の平均収入は男性より約25%低い結果となっている (CEA 1998: 95)。稼働人員がひとり

の場合、ふたり親世帯の稼働者はほとんどが男性であるが、母子世帯ではそれが女性である。しかも、子育てとフルタイム通年労働が困難な母子世帯も多い。

- 10) 1995年、子の扶養料を父親から受給した母子世帯は37.4%、その平均額は3,767ドルである (U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1999b)。
- 11) 1935年社会保障法の制定にあたっては、高齢者向けの拠出型社会保険(年金)の制定と、即時要援助者への公的援助の創設が、2つの大きな目的とみなされていた。しかし当時、失業者や高齢者への給付に対する関心は高かったが、子どもへの関心は低く、ADCについても詳細な議論が行われないまま、死別母子世帯の子どもだけでなく、別居・離婚・未婚の母の子どもも給付対象となった (Chase-Lanssdale and Vinovskis 1995)。
- 12) AFDCを受給している母親と受給していない母親との比較調査(1993年)によると、受給者にみられる傾向として、年齢が若いこと、子どもが多いこと、黒人の割合が高いこと、半数は未婚の母であること、半数は高校卒業していないこと、大部分が無職であること、世帯所得が非常に少ないこと、都市中心部居住が多いこと、が指摘されている (U. S. Department of the Commerce, Bureau of the Census 1995)。
- 13) Pavettiの分析では、受給者の56%が1年以内、70%が2年以内、86%が5年以内に受給を終了する。しかし、その45%が1年以内、58%が2年以内、72%が5年以内に再受給する。したがって、生涯にわたる受給期間となると、はじめて受給する場合には、5年より長期となるのが35%、平均受給期間は6年と推定され、すでに受給している場合には、5年より長期が76%、平均受給期間は13年と推定されている

- (Pavetti 1996, Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative 1998: 531-4)。
- 14) Sawhill (1995) は、AFDC の問題点として、①州に flexibility が無い、②就労を促進しない、③家族崩壊をもたらしている (とくに、婚外子出産の増大)、④貧困を減少させていない (とくに、子どもの貧困)、の4点をあげ、改革の必要性は共通に認識されていると指摘している。
- 15) 民主党内には、貧困児童に対する安全ネットの破壊であるという反対意見があった (All Politics CNN TIME, 1996, "Liberals Upset With Clinton On Welfare Reform "Aug. 1. 1996, <http://cnn.com/ALLPOLITICS/1996/news/9608/01/welfare.react/index.shtml>)。また、クリントン政権を支持してきた女性団体であるNOW (National Organization for Women) も、法案は懲罰的であり、女性や子どもに困難を強いるものであるとの批判を表明した (NOW 1996a, 1996b)。
- 16) 1996年法は9編からなる。それは、Ⅰ:TANF に対する州への一括補助金、Ⅱ:補足的保障所得、Ⅲ:児童扶養、Ⅳ:非市民への福祉と公的給付の制限、Ⅴ:児童保護、Ⅵ:保育、Ⅶ:児童栄養、Ⅷ:フードスタンプと生活用品の配布、Ⅸ:その他、である。
- 17) 1996年法制定以前に、連邦政府はAFDCの目的に合致すると判断される州の先駆的プロジェクトを推進するために、43州にAFDCの連邦規定の特定部分について権利放棄 (waiver) を認めている (CEA 1998:99)。それらの州では、就労要請や支給制限の強化が連邦の福祉改革に先行して実行されていた。ただし、州には連邦の財政負担を増大させないことが求められていた。(Committee on Ways and Means, U.S. House of Representative 1998)。
- 18) 連邦議会に提出された報告書 (1998年8月) によると、各州の就労要請までの期限は、24ヶ月が16州、6ヶ月が32州、その他が3州 (アリゾナ州は個人別に決定。カリフォルニア州は18ヶ月、ただし、地方政府のオプションとして24ヶ月に延長可。バーモント州はひとり親は30ヶ月、ふたり親は15ヶ月。) となっている (DHHS ACF 1998b)。また、就労要請の適用除外となる末子の年齢は、1歳以上が6州、1歳までが24州、6ヶ月までが15州、地方政府のオプションが1州、明確に規定していないのが4州となっている (DHHS ACF 1998b)。
- 19) 最低就労参加率の算定において就労とみなされる活動は、雇用されていることのほか、就労トレーニングや経験労働、コミュニティサービス、12ヶ月の職業訓練、コミュニティサービス参加者に対する保育サービスの提供などである。求職活動は6ヶ月のみ就労とみなされる。なお、就労として要求される活動時間は、ひとり親の場合、1997・98年は20時間、1999年は25時間、2000年からは30時間以上である。ふたり親の場合は、1997年より週35時間以上である (DHHS ACF 1996, 1998a)。
- 20) 連邦議会に提出された報告書 (1998年8月) によると、各州の支給期間上限は、5年が27州、支給期間上限は生涯5年だが、5年よりも短い支給期間上限あり (例えば、支給開始後2年まで) が8州、5年未満が8州 (21ヶ月、2年、3年、4年など) で、その他の州にはバリエーションがある。たとえば、5年以内で個人別に決定する州、雇用の可能性やコミュニティサービスへの参加状況により決定する州、5年内に2年を支給期間上限として生涯の支給期間上限は規定しない州などである。また唯一、ミシガン州は支給期間上限を設けずに、5年以後は州の財源だけで支給を継続する (DHHS ACF 1998b)。
- 21) 当初の法案段階では、母親が受給中に誕生し



た子どもに対しては支給しない（または、減額支給する）という規定がもりこまれていた。これは family cap と呼ばれるもので、最終的には州のオプションとなったが (CNN U. S. News "Senate reject family cap on welfare" Sep. 13. 1995, DHHS ACF 1996, 1998a)、そのねらいも支給制限による自己責任の奨励にあると考えられる。

22) 連邦政府の助成を受けて、福祉改革の評価に関する研究プロジェクトが展開されている。研究プロジェクトについては、Committee on Ways and Means, U.S. House of Representative (1998) の Appendix L を参照。なお、福祉改革の影響に関する全国規模の統計データ、州や民間研究機関の調査結果、およびインフォーマルなコミュニティベースのモニター調査結果などの収集・分析の即時報告によると、良好な影響と劣悪な影響が混在して認められる。たとえば、就労率の上昇、貧困率の改善、教育トレーニングの参加など、福祉改革の良好な影響が確認される一方で、極度の貧困状況が増加していたり、劣悪な就労を余儀なくされていたり、かえって生活困難が増した、といった悪影響も指摘されている (Sherman et al. 1998)。

23) 最低賃金は、1996年に時給4.25ドルから4.75ドルに引き上げられ、1997年に再度、5.15ドルに引き上げられている。これにより、最低賃金は1984年以来、実質価値で最高水準に達した (CEA 1998: 98, 1999a: 111-4)。

24) 1970年代末から1990年代はじめまでは、製造業での技術変化により、低技能労働者に対する需要は供給をはるかに下回っていた。しかし、1993年以降、好調な経済を背景にした労働市場の逼迫化により、高校中退者の労働参加率が上昇している (CEA 1999a: 103-7)。

25) 母子世帯の母親の就労率は、1993年以降、

それまで数年間の停滞から上昇に転じており、1993年の75.5%から1997年には84.2%へと4年間で8.7%ポイント上昇している。その最大の要因としては、勤労所得税額控除の拡大が指摘されている。勤労所得税額控除は、主に子どもがいる低所得者世帯に対する税額控除である。これは還付も可能であり、控除額が自分の所得税額を超過していても、資格を有する全額を受け取ることができる。クリントン政権は、1993年の包括財政調整法 (OBRA; Omnibus Budget Reconciliation Act) のもとで、勤労所得税額控除を大幅に拡大している (CEA 1999a: 112-5)。注26も参照。

26) 最低賃金については、注23参照。勤労所得税額控除は、1998年、子どもが1人の世帯では、稼働1ドルにつき34セント、最高2271ドルまで、2人以上の子どものいる世帯では、稼働1ドルにつき40セント、最高3756ドルまでの税額控除が可能である。1998年の子どもがいる世帯の税額控除の平均額は、1870ドルと推計されている。最低賃金と勤労所得税額控除による所得上昇効果の推計によると、1993年から1997年間に、1人の稼働者で子どもが1人の世帯では、総所得が14%増加し、子どもの数が2人以上では27%増加したとみなされている。現在、子どもが1人か2人で稼働者1人の世帯でも、最低賃金でフルタイム就労すると、貧困を上回る所得獲得を獲得できる水準にあると報告されている (CEA 1998: 98, 1999a: 111-4)。

27) 「福祉から就労への補助金プログラム (Welfare to Work Grant Program)」は、就職が困難な長期福祉受給者の就労援助を目的に、雇用創出や職業紹介、就労継続支援のために利用される補助金である。「福祉から就労への税額控除 (Welfare to Work Tax Credit)」は、長期福祉受給者の雇用促進を目的に、長期福祉受給者を

雇用した使用者に対してなされる税額控除である。「福祉から就労へのパートナーシップ (Welfare to Work Partnership)」は、企業が福祉受給者リストから雇用するのを促す取り組みで、すでに約1万企業が参加しており、1997年には3200の参加企業が約13万5000人の福祉受給者を雇用している (CEA 1999: 118-20)。

28) 父親からの扶養料の確保については、1970年代半ばから制度化が進展しており、1996年福祉改革法においても、父親の居所確定や扶養料徴収のための手段が強化されている。さらに、扶養料の支払を確保するためには、父親に対しても、母親の場合と同様に、新しい経済情勢下での所得獲得能力の開発と訓練が必要となっており、父親を対象としたモデル事業が開始されている。

#### 参考文献

- Akerlof, G. and J. Yellen, 1996, "An Analysis of Out-of-Wedlock Birth in the United States," Brookings Policy Brief No. 5, The Brookings Institute.
- American Public Welfare Association (APWA), 1996, "The Race to Welfare Reform: A Recent History" (<http://www.apwa.org/reform/timeline.htm>).
- Bane, M., 1997, "Welfare as We Might Know it," *The American Prospect*, No.30, 47-53 (<http://epn.org/prospect/30/30bane.html>).
- Chase-Lansdale, L. and M. Vinovskis, 1995, "Whose Responsibility? An Historical Analysis of the Changing Roles of Mothers, Fathers, and Society," P. Chase-Lansdale and J. Brooks-Gunn eds., *Escape from Poverty- What Makes a Difference for Children?* Cambridge University Press, 11-37.
- Children's Defense Fund, 1996, "Summary of the New Welfare Legislation (Public Law 104-193)" (<http://www.tmn.com/cdf/welfarelaw.html>).
- Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative, 1996a, *[1996 Green Book] Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, Government Printing Office.
- Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative, 1996b, *Summary of Welfare Reform Made by Public Law 104-193, The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act and Associated Legislation*, Government Printing Office.
- Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative, 1998, *[1998 Green Book] Background Material and Data on Programs*

- within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means, Government Printing Office.
- Corbett, T., 1997, "Informing the Welfare Debate: Introduction and Overview," *Informing the Welfare Debate : Perspectives on the Transformation of Social Policy. April 1997 (Special Report No.70)*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 1-24.
- Council of Economic Advisers (CEA), 1998, *The Annual Report of The Council of Economic Advisers*, Government Printing Office. (とくに, Chapter3. The Economic Well-being of Children)
- Council of Economic Advisers (CEA), 1999a, *The Annual Report of The Council of Economic Advisers*, Government Printing Office. (とくに, Chapter3. Benefits of a Strong Labor Market)
- Council of Economic Advisers (CEA), 1999b, *Families and the labor Market, 1969-1999: Analyzing the "Time Crunch,"* Council of Economic Advisers.
- Council of Economic Advisers (CEA), 1999c, *The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update (August 3, 1999)*, Council of Economic Advisers.
- Danziger, S. ed., 1999, *Economic Conditions and Welfare Reform*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Danziger, S. and P. Gottschalk, 1995, *America Unequal*, Russell Sage Foundation.
- Danziger, S., G. Sandefur and D. Weinberg, 1994, *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, Russell Sage Foundation.
- Danziger, S., M. Corcoran, S. Danziger, C. Heflin, A. Kalil, J. Levine, D. Rosen, K. Seefeldt, K. Siefert, and R. Tolman, 1999a, "Barriers to Work Among Welfare Recipients," *Focus*, Vol. 20, No.2, 31-35.
- Danziger, S., M. Corcoran, S. Danziger, C. Heflin, A. Kalil, J. Levine, D. Rosen, K. Seefeldt, K. Siefert, and R. Tolman, 1999b, *Barriers to the Employment of Welfare Recipients (Revised Version, April 1999)*, Poverty Research and Training Center, University of Michigan.
- Garfinkel, I. and S. McLanahan, 1994, "Single-Mother Families, Economic Insecurity, and Government Policy," Danziger, S., G. Sandefur, and D. Weinberg eds., *Confronting Poverty-Prescriptions for Change*, Russell Sage Foundation, 205-225.
- Edin, K. and L. Lein, 1997, *Making Ends Meet*, Russell Sage Foundation.
- Hernandez, D., 1993, *America's Children: Resources from Family, Government and the Economy*, Russell Sage Foundation.
- ホーン川嶋瑤子, 1988, 『女たちが変えるアメリカ』, 岩波書店.
- 石井美智子, 1994, 『人工生殖の法律学』, 有斐閣.
- Kamerman, S., 1997, "Family Change and Family Policies in the United States," S. Kamerman and A. Kahn eds., *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Oxford University Press, 305-421.
- シーラ・B・カマーマン (訳: 濱本知寿香、埋橋孝文), 1997, 「AFDC から TANF へ—アメリカの家族政策の転換と日本への教訓—」, 家計経済研究所編『季刊家計経済研究』34号, 41-49.
- Kaplan, T., 1997, "Welfare Policy and Caseloads in the United States: Historical Background,"

- Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy. April 1997 (Special Report No.70)*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 25-72.
- Lehman, J. and Danziger, S., 1995, "Ending Welfare as We know It: Value, Economics and Politics," *The Electronic Policy Network*, Cambridge (<http://epn.org/library/danz01.html>).
- Loprest, P., 1999, "Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?" Discussion paper (99-02), The Urban Institute.
- Loprest, P. and S. Zedlewski, 1999, "Current and Former Welfare Recipients: How Do They Differ?" Discussion paper (99-17), The Urban Institute.
- McLanahan, S., 1994, "The Consequences of Single Motherhood," *The American Prospect* No.18(<http://epn.oorg/prospect/18/18mcla.html>).
- McLanahan, S. and G. Sandefur, 1994, *Growing up with a Single Parent: What Hurts, What Helps*, Harvard University Press.
- McNeil, J., 1998, *Changes in Median Household Income: 1969 to 1996, Current Population Reports Special Studies P 23 - 196*, U. S. Department of the Commerce, Bureau of the Census.
- National Organization for Women (NOW), 1996a, "The G. O. P. Welfare Bills — H. R. 3507 and S. 1795 — Hurt Battered Women (July 17, 1996)" (<http://www.now.org/issues/economic/welfviol.html>).
- National Organization for Women (NOW), 1996b, "Statement of NOW President Patricia Ireland as Hundreds Demonstrate at White House over Welfare (Thursday, August 22, 1996)" (<http://www.now.org/press/08-96/08-22-96.html>).
- 大沢真知子, 1993, 『経済変化と女子労働』, 日本経済社.
- Pavetti, L., 1996, "Time on Welfare and Welfare Dependency," Hearing before the House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Human Resources, May 23, 1996, 104<sup>th</sup> Congress, Government Printing Office.
- Pavetti, L., 1999, "How Much More Can Welfare Mothers Work?," *Focus*, Vol.20, No.2, 16-19.
- Peterson, P., 1995, "State Response to Welfare Reform: A Race to the Bottom?," I. Sawhill ed., *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*, The Urban Institute.
- 佐々木毅, 1993, 『アメリカの保守とりべラル』, 講談社.
- Sherman, A., 1999, *Extreme Child Poverty Rise Sharply in 1997*, The Children's Defense Fund.
- Sherman, A., C. Amey, B. Duffield, N. Ebb, and D. Weinstein, 1998, *Welfare to What?: Early Findings on Family Hardship and Well-Being*, The Children's Defense Fund and National Coalition for the Homeless.
- 鈴木龍也, 1991, 「アメリカの家族法」, 黒木三郎監修『世界の家族法』, 敬文堂, 285-316.
- Swartz R. and T. Kaplan, 1997, "Time-Limited Public Assistance Benefits: State Options under Federal Welfare Reform," *Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy. April 1997 (Special Report No.70)*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 137-164.
- U.S. Department of the Commerce, Bureau of the Census 1995, *Statistical Brief Mothers Who Receive AFDC Payments-Fertility and Socio-*

- economic Characteristics.*
- U.S. Department of the Commerce, Bureau of the Census, 1996a, *Press Briefing on 1995 Income, Poverty, and Health Insurance Estimates.*
- U.S. Department of the Commerce, Bureau of the Census, 1996b, *Current Population Reports Household and Family Characteristics: March 1995.*
- U.S. Department of the Commerce, Bureau of the Census, 1998, *Current Population Survey Reports Series P20-515 "Household and Family Characteristics: March 1998 (Update)".*
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1999a, *Statistical Abstract of the United States 1999* (<http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-us.html>).
- U. S. Department of the Commerce, Bureau of the Census, 1999b, *Child Support for Custodial Mothers and Fathers: 1995 (Current Population Reports P60-196).*
- U.S. Department of Health and Human Services (DHHS), 1996a, "The HHS Poverty Guidelines: One Version of the [U. S.] Federal Poverty Measure," U.S. Department of Health and Human Services.
- U. S. Department of Health and Human Services (DHHS), 1996b, *Trends in the Well-Being of America's Children and Youth: 1996.* U.S. Department of Health and Human Services.
- Department of Health and Human Services (DHHS), 1996c, *Comparison of Prior Law and the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (P.L. 104-193)* (<http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/reform.htm>).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (DHHS ACF), 1996, "Fact Sheet: The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996" (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opa/facts/prwora96.html>).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (DHHS ACF), 1998a, "Fact Sheet: Temporary Assistance for Needy Families" (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opa/facts/tanfpr.htm>).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (DHHS ACF), 1998b, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program : First Annual Report to Congress* (last modified on Tuesday, 19-Jan-1999) (<http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare/congress/index.htm>).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (DHHS ACF), 1999, "HHS News: HHS Awards First Welfare High Performance Bonuses: Dec. 6, 1999" (<http://www.acf.dhhs.gov/news/hpb.htm>).
- Whiteford, P. and J. Bradshaw, 1994, "Benefit and Incentives for Lone Parents: A Comparative Analysis," *International Social Security Review*, Vol. 47. 3-4/94, 69-89.
- Wiseman, M., 1997, "Welfare Reform in the United States: A Background Paper," *Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy. April 1997 (Special Report No. 70)*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 73-136.
- Zaslow, M., K. Tout, C. Botsko and K. Moore, 1998, *Welfare Reform and Children: Potential Implications, New Federalism: Issues and Options for States, Series A-23*, The Urban Institute.