

クリントン政権の社会政策の基本的性格

——『福祉から就労へ』アプローチをめぐって——

朝比奈 剛

はじめに

クリントン前大統領は、2期8年の任期を締めくくる最後の「大統領経済報告」¹⁾の冒頭において、これまで経済的恩恵を受けることの少なかった階層の経済的改善を強調した。まず、力強い雇用創出と30年間で最低の失業率を挙げたうえで、40年間で最低の女性失業率、過去最低のヒスパニックおよびアフリカ系アメリカ人の失業率、過去最低のシングル・マザー・貧困率を報告している。史上最長の経済成長、財政黒字の達成というマクロ経済のパフォーマンスよりも、このような階層の経済的改善を強調したクリントン政権の社会政策を検討することが本稿の課題である。

90年代の米国経済といえは、とかく「ニューエコノミー」や「デジタルエコノミー」のようなマクロ経済のダイナミクスが注目を集めたが、本稿では、その中で大きな転換点をむかえた米国の社会政策を検討する。クリントン大統領は、「労働に報いる」「make work pay」, “reward work”, 「これまでのような福祉を終焉させる」“end welfare as we know it”, 「福祉から就労へ」“welfare to work”というフレーズを用いて自らの政策を説明した。本稿では、これらフレーズに象徴されるクリントン政権の政策の特徴、インパクト、問題点について検討していく。そこで、本稿は以下のような構成となっている。まず、1996年の福祉改革が実施された背景を確認したうえで、福祉改革の内実を明らかにする。そして、就労インセンティブの向上を意図し、福祉改革とセットとして実施された政策を検討する。これらを通じて、クリントン政権の社会政策とそれに関連す

る経済政策をパッケージとして検討し、政策史上、転換点となり得るクリントン政権の社会政策の基本的性格を明らかにする。

1 1996年福祉改革

1.1 1996年福祉改革に至る経緯

結論を先取りすれば、クリントン政権期の社会政策の特徴は、1996年福祉改革に見られるように、「福祉依存からの脱却」、「労働市場への参加すなわち就労」を促進するという「福祉から就労へ (welfare to work)」²⁾ アプローチである。そもそも、「福祉からの独立」と「経済的自立・就労」を促進するというクリントン政権の政策スタンスは、レーガン (共和党) 政権下の「ワークフェア (workfare)」³⁾ 政策の延長線上に位置づけることが出来る。したがって、クリントン政権期の政策を検討する前に、これらアプローチの歴史的経過を確認したい。現在、アメリカの公的扶助には、高齢者と障害者に対する公的扶助と、要扶養児童とその家族に対する公的扶助があるが、社会政策と就労促進政策の関連を検討するために、以下では、後者の扶助を検討の対象としている。

米国の社会保障は、ルーズベルト政権下で成立した1935年社会保障法によって形作られた。この社会保障法によって、ADC (Aid to Dependent Children 「要扶養児童扶助」) が始められた。ADC は、家族の主たる稼ぎ手が不在もしくは就労不可能な家庭の16歳未満の要扶養児童に対する公的扶助である。1962年になると、ADC は、児童を扶養する親にまで対象を広げた世帯単位の扶助であるAFDC⁴⁾ (Aid to Family with Dependent Children 「要扶養児童家庭扶助」) に変更された。その後、受給者の増加、福祉依存の問題を背景に、受給者を福祉から自立させ、彼らの就労を促すために、1967年にWIN (Work Incentive 「就労インセンティブ」) プログラムが制定された。これは、AFDC 受給者に対する職業訓練プログラムであるが、6歳未満の児童を扶養する受給者などは参加義務が免除されていた。この後さらに、80年代のワークフェア・アプローチのもとで、所得調査など受給資格認定が厳格化され、そして就労要件も厳しいものとなった。例えば、1988年には家族援助法 (FSA: Family Support Act) のもとで、

JOBS (Job Opportunities and Basic Skills 「職業機会と基礎技能訓練」) プログラムが実施され、3歳以上の児童の親に対する就労促進プログラムへの参加が義務づけられ、一層の就労促進が図られた。

これに続いて、1996年にクリントン政権による福祉改革が行われるが、その検討に入る前に、クリントン政権の下で活用された勤労所得税額控除 (EITC) とウェーバー (waivers) について、その経緯を簡単に確認したい。

勤労所得税額控除 (EITC) は、還付可能な税額控除で、1975年に時限的に導入されたが、78年には内国歳入法に組み込まれ、80年代には、低所得者層の所得引き上げ対策として、そして、最低賃金引き上げに代わる代替策としても利用された。しかしながら、EITCの本格的な活用はクリントン政権を待たなければならなかった。

「権利放棄」や「規定免除」とも訳されるウェーバー (waivers) は1962年にAFDCの交付金に関して導入された制度である。そもそも、上述のAFDCは、その運営を州政府が行い、そのコストに対して、連邦政府が一定割合を補助金として交付していた。ウェーバーは、AFDC受給者の就労を促進する実験的プロジェクトを州政府がフレキシビリティを持って実施できるように、連邦政府がその補助金を交付する際の規定を「放棄」する制度である。しかしながら、ウェーバーによるプロジェクト実施は、申請手続きの煩雑さと、連邦による規制のため活発に実施されなかった。しかしながら、レーガン政権以降、ウェーバーの活用、州独自プロジェクトの実施が促され、これらに1996年福祉改革が続いた⁵⁾。

以上検討してきたように、低所得者の実質所得の引き上げを目的としたEITCも、AFDC受給者の就労促進を目的としたウェーバーも、「福祉からの自立」、「就労の促進」というアプローチに沿った制度であり、ゆえに1996年福祉改革には必須の制度であった。

1.2 1996年福祉改革の意図と概要

1992年に政権に就いたクリントン政権は、母子家庭の貧困、低賃金労働者の貧

困 (Working Poor), 福祉受給者の増加⁶⁾, 福祉への長期依存, 福祉の世代継承といった課題へ取り組む必要に迫られていた。その際にクリントンが取った政策的スタンスは、従来の民主党のそれとは一線を画していた。そもそもクリントンは、1992年7月の民主党大会にける大統領候補指名受諾演説⁷⁾のなかで、「私たち民主党も変わらなければいけない」と前置きをした上で、政府の役割、国民の義務を見直す必要を指摘し、政府と国民の間で「新しい契約」(New Covenant)を結び直すことを提案していた。そして、その「新しい契約」の下で政府は、国民に機会を提供すると同時に、責任を果たすよう求めると述べている。その政府の「提供する選択は、保守でもリベラルでもない。民主党的でも、共和党的でもない新しい選択」であると述べ、その一例として「これまでのような福祉を終焉させる」ことを挙げた。

大統領選挙に勝利し、12年ぶりに民主党から大統領に就任したクリントンは政権発足の翌年、1993年2月に“New Direction”として「包括的計画 (Comprehensive Plan)」⁸⁾を発表した。ここでも、“end welfare as we know it”「これまでのような福祉を終焉させる」ことを強調し、そして、福祉改革案の骨格を示した。福祉受給者に対する教育、訓練、児童ケア、医療手当の提供を提案する一方で、受給者は受給から「2年後に、可能ならば民間企業、必要ならば公共部門に職場復帰」する必要があること、そして、「生活手段としての福祉に終止符を打つ」ことを主張した。

クリントン政権の社会政策を検討する前に、経済政策も含めた政策の全体像と福祉改革の位置づけを確認したい。クリントン政権は、労働長官にロバート・ライシュを、大統領経済諮問委員会委員長にローラ・タイソンを擁して発足したことから自明のように、人的投資の促進、国際競争力の回復、そのための政府の役割とりわけ財政赤字削減を政策の柱としていた。以下で、1993年の「包括的計画」を通して確認したい。

クリントン大統領は、米国経済の問題として、生産性上昇の停滞、賃金上昇の停滞、長期失業、巨額の財政赤字、教育・訓練など将来への投資の減少、児童の貧困などを挙げ、これらに取り組むための4つの基本的原則を次のように説明し

た。第1は、投資主導型経済への転換。第2は、労働と家族の尊重。第3は、連邦財政赤字の大幅な削減⁹⁾。第4は、政府自らの改革を通じての国民の信頼の獲得である。クリントンが指摘したように90年代はじめの米国経済は、生産性上昇の減速や国際競争力の停滞、実質賃金の低下、高い貧困率、約3000億ドルに登る巨額な連邦財政赤字など、70年代以降の20年来の課題を抱えていた。それゆえ、クリントン政権は、生産性や国際競争力を回復・強化させる技術革新的な民間設備投資、社会的インフラへの公共投資、教育・訓練への人的投資などを重要視していた。そして、これら投資の促進のためには大幅な財政赤字の削減が必要であったため、医療費、社会保障費、軍事費、原子力開発費などを支出抑制・削減の対象として挙げた。福祉からの自立と就労を促進する福祉改革案は、このような経済政策の一環として示された。その一方で、実質賃金の低下などによって侵食されていた中間層や低所得層の所得を引き上げる、すなわち、「労働に報いる」ための施策として、勤労稼得税額控除(EITC)の拡大などを盛り込んでいた。また、このEITCの拡大や最低賃金の引き上げは、福祉受給者の就労インセンティブを向上させることも意図していた。

福祉改革法案の提出に至った経緯について、クリントン大統領は、1994年の「一般教書演説」において「労働よりも福祉を魅力あるものにする」当時の福祉制度は、「米国の価値観に反」していると主張し、「労働と責任という基本的価値観を回復する包括的な福祉改革法案」の提出を明らかにした。ここでも、先の93年「包括的経済政策」と同様に、受給者の2年間の職業訓練とその後の就労という「単純な取り決め」を提案¹⁰⁾した。95年の「一般教書演説」においても「これまでどの政権も提出しなかったような広範な福祉改革」を提案したこと、そして、福祉改革の目的は、福祉受給者を「依存から独立へ、福祉から就労へ」¹¹⁾導くことにあると述べ、「福祉から就労へ」アプローチを明確にした。

クリントン政権は、上述のような当時の米国経済を背景に、そして「就労重視」という政策的潮流を受け、なおかつ、91年から始まった景気拡大が長期化の様相を見せ始めていた良好な経済環境のなかで、福祉改革に着手した。1996年福祉改革に至るまでには、94年のクリントン政権の福祉改革案¹²⁾、それをめぐる議

会との攻防と妥協¹³⁾、後述する EITC の拡大と最低賃金の引き上げがあった。

このような経過を経て実現した1996年福祉改革では、PRWOR (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 「個人責任・就労機会調整法」) を成立させ、AFDC、メディケイド、フードスタンプ、児童ケアをはじめとする福祉政策・制度を改変した。本稿ではとりわけ重要な AFDC (Aid to Family with Dependent Children 「要扶養児童家庭扶助」) から TANF (Temporary Assistance for Needy Families 「貧困家庭への一時的扶助」) への再編に焦点を当てたい。TANF は、その名称から分かるように、「福祉」から「就労」へ至るまでの「一時的扶助」としての性格が強調された扶助である。この AFDC から TANF への再編には以下の3つの重要なポイントがある。ここでは、それを指摘するにとどめ、検討と評価は後の節で行いたい。第一に、受給期間を生涯に5年間(60ヵ月)に制限するという受給期間制限が設けられた。第二に、受給開始後2年以内に就労すること、もしくは職業教育・訓練プログラムへ参加することが義務づけられた。1993年「包括的計画」で示された「2年後」という数字がそのまま採用された。なお、生涯に5年間受給した者と2年を過ぎても就労しない成人、プログラムに参加しない成人に対しては、原則的に給付が行われない。第三に、補助金制度が、連邦と州の共同負担である特定補助金から定額補助金へ変更¹⁴⁾された。AFDC では、連邦から各州への補助金額に上限設定は定められておらず、各州の実施支給額、平均所得などを加味して一定割合が連邦から特定補助金として交付 (matching funds) されていたが、TANF では、連邦政府から州への補助総額には予め上限が決められている定額補助金 (block grant) 制¹⁵⁾へ変更された。

この3つのポイントから分かるように、クリントン政権による1996年福祉改革は、それ以前の政権以上に“welfare to work” 「福祉から就労へ」というスタンスを徹底させた性格を有していた。

2 補完的政策

1996年の福祉改革は、「福祉から就労へ」というアプローチを明確にした政策

であるが、その96年前後には、このアプローチを補完する、すなわち就労インセンティブを高める政策が実施されていた。以下では、“make work pay”「労働に報いる」施策として、最低賃金、EITC、失業保険を検討する。

2.1 最低賃金 (Minimum Wage)

最低賃金は、60年代に7回、70年代に8回改訂され、最低賃金の実質価値もこの頃がピークだった。しかしながら、80年代に入ると、80年(3.10ドル)と81年(3.35ドル)に改訂が行われた後、その後10年間近く改訂されなかった。この間のインフレーションと名目賃金の上昇により、最低賃金の実質価値は低下し続けた。例えば、最低賃金と民間平均稼得¹⁶⁾との比較で見ると、68年の最低賃金1.6ドルに対して当時の時間当たりの民間平均稼得は2.85ドルなので、最低賃金の民間平均稼得に対する比率は約56%であった。79年には、最低賃金2.90ドル、民間平均6.16ドル、その比率は約47%であった。しかしながら90年の改訂が行われる前年、つまり、89年の最低賃金3.35ドルは、民間平均稼得9.66ドルの約35%でしかなかった。10年近く最低賃金が据え置かれたために、その実質価値は低下し続けたのである。これを補う形で、最低賃金は、90年に3.8ドル、91年に4.25ドルへ引き上げられ、さらにクリントン政権は、96年に4.75ドル、97年に5.15ドルへ引き上げた。これによって、97年の最低賃金5.15ドルの民間平均12.28ドルに対する比率は約42%に回復したが、最低賃金の実質価値は60、70年代のそれと比べると、依然として低いままである。「99年の最低賃金は、68年の水準の80%未満であった」¹⁷⁾ という指摘のとおりであるが、以下で見ると最低賃金とEITCが組み合わされるとその賃金の実質価値は高められる。

2.2 勤労所得税額控除 (EITC)

EITC (Earned Income Tax Credit「勤労所得税額控除」)¹⁸⁾ は、70年代後半から導入されていたが、これを低所得労働者の税負担軽減、貧困層の所得引き上げのために活用したのはクリントン政権である。クリントン政権はEITCの控除水準と適用範囲を大きく拡大した。控除額は、世帯の稼得額とその世帯の子供の

数によって決定される。EITCは、図1のように93年に比べて99年には大きく拡大されている。2000年時点では、2人以上の子供がいる世帯の場合、9700ドルまでの稼得に対して、1ドルにつき40セント、つまり最大で3880ドルの控除が得られた。図1のように、この控除額は、稼得額によって段階的に決定される。稼得が9700ドルまでは控除額が増大し、9700ドルから12700ドルまでは最大の控除額である3880ドルが適用される。12700ドルを超えると、控除額は段階的に縮小され、31152ドルに達すると控除額は完全に消滅し、ゼロになる。このように、就労インセンティブを高めるように工夫されている。

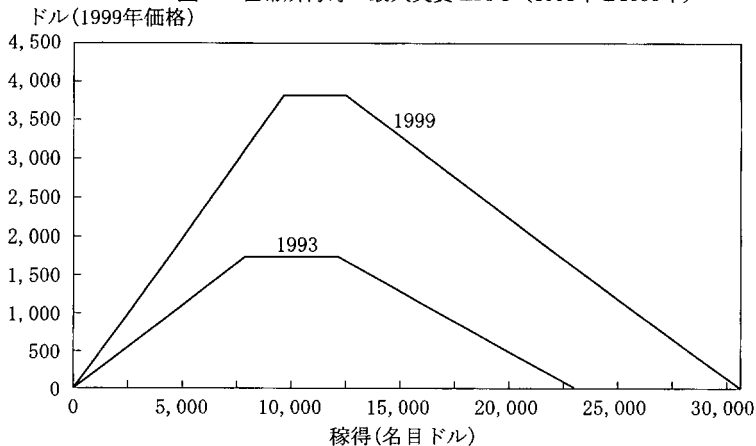
先に見たように、最低賃金の実質価値は90年代の引き上げによっても60年代のそれに及ばなかったが、EITCと組み合わせられる場合、時間当たりの実質賃金率は60年代の最低賃金率を上回る。例えば、2人以上の児童を抱え、年間稼得が9700ドル未満の労働者の最低賃金は、EITCと組み合わせると、7.2ドル¹⁹⁾になる。このように最低賃金とEITCを組み合わせれば、「時間当たり賃金率は、実質で、1960年代の最低賃金率の最高値よりも高」²⁰⁾くなる。クリントン政権は、先に見た最低賃金の引き上げとEITCの大幅な拡大を組み合わせ実施することによって、その政策的効果を高め²¹⁾、就労インセンティブを高めた。

これら効果が、福祉受給者の就労参加に与えた影響であるが、図2のように、EITCの拡大と未婚の母の労働力参加率上昇には関連がある。EITCの拡大が、1992～96年までの「未婚の母（シングルマザー）の年間雇用増加の34%」を説明するとの研究²²⁾もある。

2.3 失業保険（Unemployment Insurance）

失業保険制度は、事業主都合で解雇され、就労可能な求職者に失業給付が支給される制度である。レーガン政権は支給条件を厳格化した。クリントン政権は、再就職の促進を目的に、失業保険受給者のプロファイリングと再雇用ボーナスを制度化した。1993年に労働者プロファイリング・再雇用サービス（WPRS: Worker Profile and Reemployment Services）²³⁾を導入した。これは、失業保険受給者の学歴や職歴などの属性をプロファイリングし、再雇用が困難とみなされた

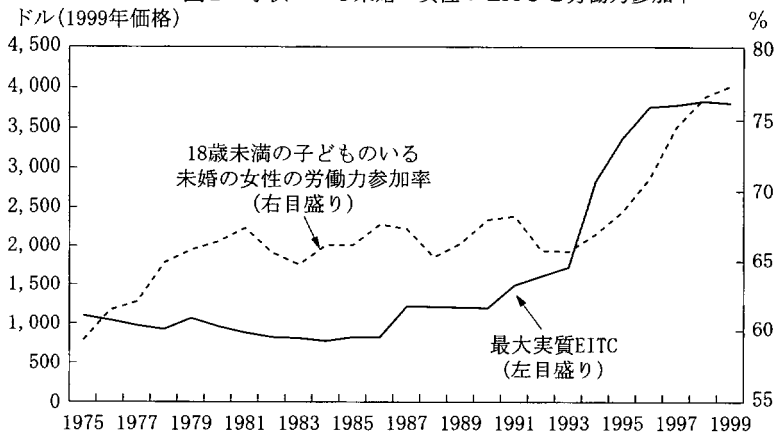
図1 世帯所得毎の最大実質 EITC (1993年と1999年)



注：最大実質EITCは、2人以上の資格のある子供を抱えている世帯についてのものである。実質給付は、CPI-U-RSを用いて計算されている。

出所：Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President 2001*, p. 199.

図2 子供のいる未婚の女性の EITC と労働力参加率



注：最大実質EITCは、2人以上の資格のある子供を抱えている世帯についてのものである。実質給付は、CPI-U-RSを用いて計算されている。

出所：Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President 2001*, p. 200.

受給者に、再就職サービスを集中させるプログラムである。再雇用ボーナスは、失業後、短期間のうちに再雇用され、そのまま一定の間、勤務が継続した場合に、その失業保険受給者に対して支給されるボーナスであり、失業保険の満期受給を抑制するための制度として導入された。このように、クリントン政権の「福祉から就労へ」アプローチの下で、失業保険制度も、失業者に対する「一時的な現金給付」から「就労の重視」へとその性格をシフトさせた。

また、失業保険、職業訓練、職業紹介サービスなどの各種サービスを1ヶ所で行うことができるようにワンストップ・キャリアセンター²⁴⁾の整備を進め、失業者の利便性を高める工夫もなされている。

3 クリントン政権の社会政策の基本的性格

これまでに見てきたようなクリントン政権の政策をいかに評価できるだろうか。本稿ではクリントン政権の社会政策を、「福祉から就労へ」アプローチの確立、「権原 (entitlement) としての福祉」の侵食、この2点に焦点を絞って、検討、評価したい。

3.1 「福祉から就労へ」アプローチの確立

これまで検討してきたように、クリントン政権のアプローチは、それ以前の政権が模索してきた「福祉依存」から「経済的自立・就労」へと促すアプローチの延長線上にある。80年代には、訓練プログラムへの参加義務が強化されてきたが、さらにクリントン政権では、1996年の福祉改革において、2年以内のプログラム参加、就労の義務という「就労の重視」と、生涯で5年間の受給期間の制限という「福祉受給の制限」を実施しており、以前の政権よりも徹底したスタンスを採用した。この点で、クリントン政権の政策の特徴を“welfare to work”「福祉から就労へ」アプローチの徹底もしくは確立と見る事が出来るだろう。

この政策を採用し、実施した背景には、12年間続いた共和党政権に対抗するための民主党の戦略、財政赤字の削減という経済的課題と赤字削減や「福祉改革」を支持する世論という政治環境があっただけではなく、「福祉から就労へ」とい

う政策スタンスの下に「福祉受給の制限」を行ってもその問題点が顕わにならないほど経済環境が良好であったことに留意すべきである。そして、このような環境の上に、就労インセンティブを高めるような政策や制度が実施されたため、潜在的な問題点が顕在化しなかったのである。したがって、経済状況が悪化した時に、受給期間を過ぎた者が就労可能かどうか、また、その就労後の労働条件が十分であるかどうかは、その時の経済環境、とりわけ労働市場の状況に依存する。そして、就労インセンティブを高める政策、低所得者層の所得を引き上げるような政策が継続されているか否かも重要な要素である。さらに、生涯で5年間という受給期間の制限についても、その制限の設定自体や、5年間という期間については、次のポイントを考慮した検討と評価が必要であろう。

3.2 「権原としての福祉」の侵食²⁵⁾

次に、福祉改革が福祉の給付と受給にいかなる影響を与えるのか検討したい。1996年の福祉改革で成立した PRWOR のもとで、連邦政府から州への補助額に上限設定の無い AFDC から、その補助額に上限が予め設定された定額補助金制度の TANF に変更された。つまり、州政府にとっては、予算制約の強い制度に変更されたと言える。従来、福祉給付の増加に伴う財政負担とそのリスクは、連邦と州によってシェアされていたが、定額補助金制の TANF のもとでは、それらは専ら、州に課されることになる。補助金制度の変更にもなって、州への権限委譲が進んだために、州政府の運営上のフレキシビリティは向上しているが、財政上の制約のために、資格要件の厳格化や給付水準の抑制が行われるという懸念もある。そこで、生涯に5年間という受給期間制限と受給後2年以内の就労義務について見ていきたい。5年を超えた給付については連邦財源を用いることはできないが、州財源を用いて給付することは州の判断次第である。しかしながら、1999年時点で、数州が無期限もしくは5年よりも長い期間制限を採用しているが、8州は5年よりも短い期間を独自に設定し、38州が5年間の期限制限を実施している。このように、州のプログラムデザインのフレキシビリティが高まっても、財源的負担の大きい選択をする州は少数である。2年以内の就労という労働要件

についても、28州が2年よりも短い、より即時的な就労を受給者に課している²⁶⁾。このように、1996年の福祉改革は、連邦から州へ、州から受給者へ財政負担とリスク負担をシフトさせたと同時に、受給条件や要件が州によって異なるという事態を生み出している。

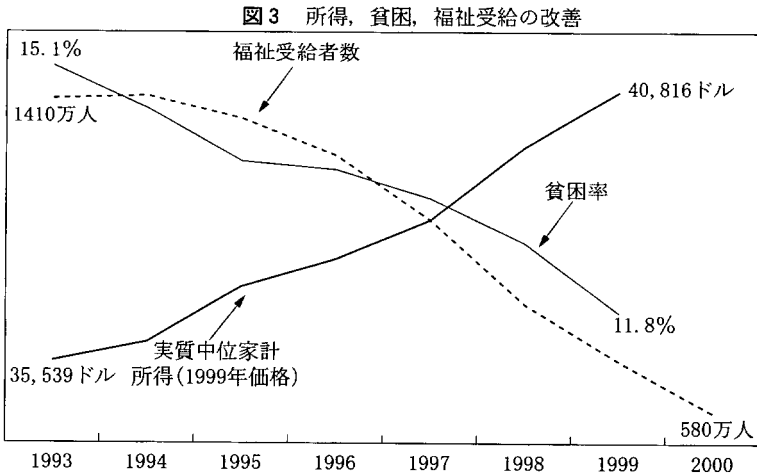
一連の改革によって、連邦政府も、州政府も、所得基準をはじめとする資格を満たす全ての人々に福祉を提供する必要が無くなったのである。つまり、受給基準を満たす限り、連邦政府の責任によって最低限の福祉を保障する「権原 (entitlement) としての福祉」、もしくは「受給権利に基づいた福祉受給」を侵食、終焉させたと言える。

おわりに

クリントン政権の社会政策の「成果」を確認するとともに、その問題点を改めて示すことによって、本稿を結びたい。

クリントン政権はその最後の『米国経済白書 (2001年)』で、「自ら助く世帯を助く」という節を設け、1996年福祉改革を取り上げている。その中で、PRWORの成立とAFDCからTANFへの再編について、「単なる支援の提供から世帯が福祉から離れ、労働市場に参入することを支援することにその力点を移行させた」と明らかにし、図3のような「福祉からの自立」に関する「成果」を明らかにしている。福祉受給者数は93年から2000年までの間に1410万人から580万人へ60%近く減少し、特に1996年福祉改革以降、96年8月から2000年6月までの間に半減し、580万人になった²⁷⁾。さらに、ブッシュ政権の報告でも、同様の効果を確認し、TANFの生涯5年間という受給期間制限だけでも、福祉受給者数の減少の10%をもたらしていると指摘²⁸⁾した。

次に「就労の促進」に関する「成果」を確認したい。例えば、2人の児童のいるシングル・マザーが就労しなかった場合の現金給付とその他扶助の合計と、就労した場合の所得とその他扶助と税額控除の合計を、課税後の可処分所得によって比較²⁹⁾する。1988年時点では、就労せずに福祉受給だけの場合の可処分所得は8612ドルだが、就労した場合のそれは10937ドルとなる。つまり就労によって、



注:福祉受給者の年次数は、6月の数値である2000年を除いて、平均月次数である。実質所得は、CPI-U-RSを用いて計算されている。

出所:Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President 2001*, p. 187.

可処分所得は2325ドル増加する。1999年時点では、就労しなかった場合の可処分所得は7967ドルであるが、90年代の最低賃金の引き上げ、EITCの拡大、児童ケアの拡大などによって、就労した場合の可処分所得は15018ドルに高められた。つまり、99年には、就労すると可処分所得を7051ドル増加させることができた。また、88年には就労に伴ってメディケイド適用から外れたが、99年時点では、就労後も1年間メディケイドが適用される。このように、90年代のクリントン政権の社会・経済政策によって就労インセンティブが大きく高められたとことが、先に確認した図2のような労働力参加率の上昇の一因であろう。

クリントン政権の2期8年の間、米国経済は「ニューエコノミー」と称されるほど良好であった。史上最長の景気拡大、低インフレの持続、低い失業率、生産性上昇の加速など良好な経済環境のなかで1996年の福祉改革が実施された。それゆえ、その政策の潜在的な問題点は、顕著になることはなかったが、今日、米国経済に90年代のような勢いはない。実際に失業率は、2000年4月の3.9%から2002年4月の6.0%へと上昇傾向にある。このような経済環境の悪化のなかで、

受給者の就職の困難や就労後の労働条件の悪化が懸念される。また、生涯で5年間の受給という制限を越えた人々の生活の行方、とりわけ受給者の大半を占めるシングルマザーの仕事と家庭の両立の実態など、本稿で扱うことのできなかつた課題は次稿の課題としたい。

これまで検討してきたように、クリントン政権は、“welfare to work”「福祉から就労へ」というスローガンのもとに、1996年福祉改革のなかで「受給期間の制限」などを実施し、「権原としての福祉」を侵食・終焉させた。つまり、“end welfare as we know it”「これまでのような福祉を終焉」させた。その一方で、最低賃金の引き上げ、EITCの拡大など、“make work pay”「労働に報いる」政策にも取組み、就労インセンティブを高めた。これら一連の政策をパッケージとして実施することによって、“welfare to work”を完結させたクリントン政権の社会政策は、これまで検討してきたように米国の社会政策の転換点となり得る政策である。

- 1) Clinton W.J. 2001
- 2) クリントン政権は“welfare to work”というアプローチに基づいて、例えば、Welfare to Work Grants Program（福祉から就労への補助金プログラム）、Welfare to Work Partnership（福祉から就労へのパートナーシップ）、Welfare to Work Tax Credit（福祉から就労への税額控除）などを実施した。これら政策の概要とその効果については『99米国経済白書』第3章、『2001米国経済白書』第5章、Rebecca M. Blank and David T. Ellwood. 2002を参照。
- 3) workfareとはwork「就労」とwelfare「福祉」による造語である。
- 4) AFDC自体は現金扶助であるが、AFDC受給者は、医療扶助であるメディケイドや、現物扶助であるフードスタンプの受給資格を持つ。また、AFDCを受給する親のほとんどはシングル・マザーであり、その家庭の高い貧困率の解決が政策課題となっている。
- 5) 「福祉改革は、記録的な数の州が、連邦福祉規制からのウェーバーを通して、実験として福祉プログラムを変更するのを認めることから始まった。1996年8月時点で、43の州がウェーバーを受け、労働と親の責任を強調した代替プログラムを開始し」、これら州レベルの変化から連邦レベルでの変化、特に1996年のPRWORが続いた。（『2001米国経済白書』p155）。なおウェーバーの活用に至る経緯については根岸2001を参照。

- 6) ただし、世帯数の増加を加味すると、受給率の増加は大きくはない。
- 7) Clinton W.J. 1992.
- 8) この Clinton W.J. 1993. をはじめ、クリントン政権期の公文書、演説やコメントなどは、<http://search2.nara.gov/>の Clinton Presidential Materials White House Search Engine から入手可能である。
- 9) クリントン政権は、歳出削減と増税による赤字削減を目的とした1993年包括的財政調整法 (OBRA1993: Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993) を成立させ、前政権の OBRA1990での裁量の支出に対する上限設定を延長するとともに、メディケア、メディケイドなどの社会保障費の抑制を図った。
- 10) Clinton W.J. 1994
- 11) “from dependence to independence, welfare to work, mere childbearing to responsible parenting” 「依存から独立へ、福祉から就労へ、単なる出産から責任ある子育てへ」と述べているように、「出産、子育て」にも福祉改革の対象が及んでいた。Clinton W.J.1995.
- 12) 1994年のクリントン政権の福祉改革案では、福祉受給後の受給者への雇用保障が盛り込まれていたが、96年の福祉改革では実現しなかった。
- 13) 94年のクリントン政権の福祉改革案から96年福祉改革、PRWOR 成立までの経緯については、砂田一郎2000を参照。
- 14) この変更の背景と意図については、『96米国経済白書』第4章 p142-44を参照。
- 15) 定額補助額は、1996～2003財政年度の間、連邦から州への補助総額は年間164億ドルに設定され、各州への補助額は、各州の福祉支出額の92-94年の平均、94年、95年の実績の内の最高額を基準に、その他の要因を加味して決定される。
- 16) 民間平均稼得は、CEAの Economic Report of The President の Appendix B の統計データによる。
- 17) 『2001米国経済白書』p160
- 18) EITC 及び最低賃金の制度の概要については、『99米国経済白書』第3章及び『2001米国経済白書』第5章を参照。なお、そこで記されているように、EITC 拡大も最低賃金引き上げも、福祉受給者の就労インセンティブの向上のみならず、低所得者層の所得の引き上げを意図した政策でもある。
- 19) 『2001米国経済白書』p160本文及び p161の図5-5。
- 20) 『2001米国経済白書』p160.
- 21) その相乗効果については、『99米国経済白書』Box 3-2 や Alan B. Krueger and Cecelia E. Rouse. 2002を参照されたい。
- 22) 『99米国経済白書』p92, 図3-9。『2001米国経済白書』p160, 図5-4。
- 23) この制度とその効果については、Alan B. Krueger and Cecelia E. Rouse.

- 2002を参照。WPRSの効果は、このプログラム参加者が少ないため、失業率低下への影響は小さいものの、WPRS受講者の失業期間の短縮、失業給付の削減への効果は認められている。
- 24) One-Stop Career Center Systemについては、『99米国経済白書』p107を参照。
- 25) Rebecca M. Blank and David T. Ellwood. 2002 は、1996年福祉改革の特徴として、“Entitlement eliminated”を指摘している。同様に、後藤玲子2000も「権原としての福祉の終焉」と指摘している。
- 26) これら州毎の相違については、『2001米国経済白書』p155を参照。
- 27) 『2001米国経済白書』p156
- 28) 『2002米国経済白書』p169 Box 5-1 「なぜ福祉の取扱件数は減少したのか？」
- 29) 以下の数値は、Rebecca M. Blank and David T. Ellwood. 2002のp755のTable 11.1による。就労した場合の数値は、最低賃金でのフルタイム就労が想定されている。同様の推計値は、『2002米国経済白書』p169 Box 5-1にも示されている。

参考文献

- Alan B. Krueger and Cecelia E. Rouse, 2002 Putting Students and Workers First? *Education and Labor Policy in the 1990s* (in Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag ed., 2002)
- Clinton W.J., 1992 (邦訳「大統領候補指名受諾演説」『世界週報』1992.8.11)
- Clinton W.J., 1993 A New Direction (93.2.17) (邦訳「包括的経済政策演説」『世界週報』1993.3.16) (クリントン政権の文書、演説などは、<http://search2.nara.gov/>のClinton Presidential Materials White House Search Engine から入手可能である。)
- Clinton W.J., 1994 State of the Union Address (邦訳「一般教書演説」『世界週報』1994.2.22)
- Clinton W.J., 1995 State of the Union Address (邦訳「一般教書演説」『世界週報』1995.2.21)
- Clinton W.J., 2001, Economic Report of The President (邦訳「大統領経済報告」『2001米国経済白書』)
- Council of Economic Advisers (CEA) Economic Report of The President (*Annual Report of The Council of Economic Advisers*)(various years): U.S.G.P.O. (邦訳『米国経済白書』エコノミスト臨時増刊号)
- 後藤玲子2000 「公的扶助」(藤田伍一・塩野谷裕一編『先進国の社会保障⑦アメリカ』所収)

Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag ed., 2002 *American Economic Policy in the 1990s*: MIT press Cambridge, Massachusetts

根岸毅宏2001 「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」(渋谷博史・内山 昭・立岩 寿一編『福祉国家システムの構造変化』所収)

Rebecca M. Blank and David T. Ellwood, 2002 The Clinton Legacy for America's Poor (in Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag ed., 2002)

砂田一郎 2000 「連邦制・地方自治・立法過程」(『先進国の社会保障⑦アメリカ』所収)

2002年9月4日受稿

2002年10月17日レフェリーの審査をへて掲載決定

(一橋大学大学院博士課程)

(千葉商科大学商経学部専任講師)